

Universidad Autónoma de Barcelona
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Sociología

**PROCESOS POLITICO – INSTITUCIONALES E IGUALDAD DE GÉNERO
CHILE: 1980-2010**

Tesis de Doctorado
Virginia Guzmán Barcos
Directora de Tesis
Judith Astelarra

Julio 2011

Agradecimientos

Esta tesis se sustenta en una red de personas y experiencias que a lo largo de los años han nutrido mi reflexión y me han alentado a persistir en este desafío. El estímulo de las conversaciones y el intercambio con Judith Astelarra, mi profesora guía., sobre los procesos de transformaciones sociales e institucionalización de género en Europa y América Latina, y su confianza en mi trabajo, me permitieron desarrollar una gran libertad de pensamiento y de acción para hacer y deshacer con tranquilidad los caminos de la reflexión. Claudia Bonan, colega y amiga entrañable, con quién discutí, una y otra vez, las ideas que organizan esta tesis, leyó pacientemente los manuscritos confortándome en los momentos de duda. En estos últimos años, la amistad de Rosalba Todaro y su apoyo profesional, intelectual y afectivo, han sido una presencia invaluable en mi vida.

Mi amiga Sonia Montañó me dio el apoyo necesario para analizar y debatir con ella, a lo largo del tiempo, el sentido democrático de los procesos de institucionalización de género en América latina desde la perspectiva de los movimientos sociales y los mecanismos de adelanto de la mujer en un contexto de globalización. A la vez, me facilitó las relaciones con las distintas autoridades y actores de estos procesos, invitándome a participar en hitos claves, como lo fueron las Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe, en la década del 2000.

Agradezco, en la persona de Gloria Bonder, al Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas cuyas estudiantes, a través de sus monografías, me permitieron conocer las experiencias de institucionalización de género que tienen lugar simultáneamente en los niveles locales, centrales y regionales en países de América Latina. También quiero expresar mi gratitud a las feministas y ONGs latinoamericanas que me dieron su tiempo y documentos a veces inéditos para responder a mis preguntas.

Sin la beca de doctorado en el extranjero por gestión propia, y del proyecto Anillos (soc 12) de Conicyt la realización de esta investigación no habría sido posible. Fundamentales han sido también la amistad y el apoyo institucional de los/as integrantes del Centro de Estudios de la Mujer con quienes desarrollo desde hace veinte años un permanente intercambio de ideas y de producción de conocimientos y, en los últimos tres años, de los

integrantes del proyecto *Desigualdades: tendencias y procesos emergentes en la estratificación social (Proyecto Anillos Soc 12)*.

Quiero agradecer a todas las personas en Chile, en especial a Teresa Valdés y Bernardita Valenzuela quienes, además de sus propias evaluaciones de lo acontecido en los últimos treinta años en el país, me proveyeron de información precisa y detallada cada vez que la solicité. No podría dejar de mencionar a Norah Schlaen quien me ayudó a ordenar el vasto material acumulado en los últimos quince años, y a Paulina Matta, Elena Aguila y Elena Oliva, quienes me acompañaron en el proceso de edición y de elaboración de cuadros y de la bibliografía.

Deseo también expresar mi especial reconocimiento a Verena, mi hermana Patricia y mi madre quienes me acogieron en sus casas y soportaron el clima de ensimismamiento que rodea una tesis. Mis amigas de Barcelona, Judith, Verena, Lourdes, Cristina, Nora y Alicia alegraron mi estadía en esa ciudad.

Finalmente, quiero usar estas últimas líneas para expresar un amor infinito a mi familia y, en especial, a mi hijo e hijas que me han acompañado en distintas aventuras.

Resumen

Esta tesis analiza cómo incidieron nuevas corrientes de pensamiento y nuevas prácticas y sistemas de interacción social, en el debilitamiento de los ejes estructurantes del orden de género y en el reconocimiento de nuevos derechos a las mujeres, en el caso de la sociedad chilena, entre mediados de los años ochenta y el año 2010.

Nuestro análisis se enfoca, básicamente, en dos aspectos: i) los procesos políticos desencadenados por actores y colectividades que en el país o desde los espacios públicos e institucionales globales, abrieron el debate público al tema de la desigualdad y justicia de género; y ii) los modos en que dichos procesos fueron impactando, influenciando y transformando el quehacer del Estado chileno, en lo que respecta a sus agendas y políticas, sus discursos, institucionalidades y formas de gestión.

En un nivel más específico, se indaga en torno a: i) las modalidades por las cuales el movimiento feminista chileno y las organizaciones de mujeres fueron construyendo problemas públicos ; ii) cómo hicieron ingresar dichos problemas en los debates y agendas públicas; iii) cómo, luego, en algunos casos, lograron que los mismos fueran incluidos en las agendas institucionales y dieran lugar a políticas públicas; iv) la influencia que ha tenido la incorporación de nuevas concepciones e ideas tanto sobre los marcos de sentido de acción del Estado y el diseño de políticas públicas, como sobre las modalidades de relación del Estado con la sociedad civil.

Esta tesis adopta una perspectiva de análisis socio-histórica que considera los procesos políticos como productos de las acciones e interacciones humanas (de individuos y de colectividades) y, a la vez, de condicionamientos estructurales e históricos, contingencias y resultados inesperados. En las interacciones entre sujetos y colectividades están presentes tanto dimensiones cognitivas, visiones de mundo, ideas cognitivas y morales, como dimensiones de interés personal; es decir, en ellas se combinan las lógicas cognitivas y las de poder. Los actores en posesión de diferentes recursos y marcos interpretativos se confrontan y negocian en torno al sentido de las transformaciones sociopolíticas en curso, a la definición de nuevos problemas públicos relativos a las desigualdades de género, a la necesidad de reformas y de nuevas políticas públicas, y para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el Estado.

Para el desarrollo de esta tesis se recurrió a fuentes diversificadas. Se analizaron las convenciones y plataformas globales sobre equidad de género, los programas de gobiernos y las iniciativas legales relativas a la igualdad de género. Igualmente se trabajó sobre los documentos que abordaban el tema de la igualdad producidos por los organismos públicos encargados de impulsar la agenda de género en el Estado. También se revisaron estudios sobre el tema de las desigualdades de género y las acciones y políticas pro equidad en Chile, realizados por organizaciones de la sociedad civil, por la academia y por consultorías solicitadas por organismos de gobierno y del sistema internacional. Al mismo tiempo, se exploraron investigaciones y

ensayos de carácter más general sobre las dinámicas políticas e institucionales de los distintos gobiernos de la Concertación.

En diversas ocasiones, se entrevistó a las y los protagonistas de este complejo proceso en la sociedad civil, en los partidos políticos, en el poder ejecutivo y el poder legislativo.

Esta tesis muestra la complejidad que reviste transformar las concepciones de género en una dirección igualitaria e incluirlas en la institucionalidad del Estado. Esto, debido tanto a que estas concepciones tienen profundas raíces culturales, como al carácter sistémico del orden de género. La institucionalización de género es un proceso político e institucional complejo que enlaza dimensiones discursivas sobre el orden de género con la construcción de sistemas interactivos dentro y fuera del Estado dentro de contextos institucionales preestablecidos. Los procesos de institucionalización están estrechamente imbricados a dinámicas culturales y políticas de mayor envergadura del país, y a nivel político institucional global.

Índice

	Página
Introducción	8
1. Marco histórico	8
2. Campo de análisis	11
3. Fuentes	14
4. Marco teórico	15
5. Estructura	18
Capítulo I: Marco teórico y condiciones socio-históricas	21
1. Estructura, agencia y transformaciones sociales	22
2. Una mirada socio-histórica: modernidad y jerarquías de género	25
3. El movimiento feminista como ofensiva modernizadora	27
4. La modernidad contemporánea: instituciones, actores y marcos jurídicos transnacionales	29
5. El Estado, las políticas públicas y el orden de género	33
5.1 El institucionalismo discursivo	37
5.2 La aproximación cognitiva	40
6. Las políticas públicas: la interacción de actores en los procesos de toma de decisiones	42
7. El ciclo de una política pública	44
8. A modo de conclusión	47
Capítulo II: Ruptura político-institucional y resistencia democrática	49
1. La lucha por los derechos humanos y la sobrevivencia: 1973–1980	52
2. De las protestas sociales al triunfo de la oposición: la Concertación de Partidos por la Democracia	54
3. Las mujeres como fuerza política	59
4. A modo de conclusión	65

Capítulo III: El primer gobierno democrático: la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	69
1. La magnitud de los desacuerdos	70
2. Recomposición de las elites políticas y cambios en el sistema político: la influencia de la Iglesia Católica	71
3. La estrategia de los consensos	72
4. El movimiento feminista y los movimientos de mujeres en el nuevo escenario: sus relaciones internas y externas	74
5. La implementación de la agenda de género: la confrontación de distintos marcos cognitivos	80
6. La creación de un organismo de género dentro de la institucionalidad del Estado	84
6.1 El debate legislativo de la Ley 19.023	86
6.2 La construcción del nuevo organismo estatal	88
6.3 Formulación de la primera agenda institucional del SERNAM	89
6.4 Contenidos de la primera agenda institucional del SERNAM	91
7. La legitimación e institucionalización del tema “igualdad de género” frente al Estado, los partidos y la sociedad	92
8. La estrategia del SERNAM	97
9. El primer Plan de Igualdad de Oportunidades	100
10. A modo de conclusión	103
Capítulo IV: El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle: reforma del Estado, crecimiento económico e igualdad de oportunidades	106
1. Debate ideológico-político en torno a la igualdad de género	109
1.1 La moción sobre el divorcio y la ley de Violencia	110
1.2 La política nacional de educación sexual para el mejoramiento de la calidad de la educación	112
1.3 La posición del gobierno de Chile ante la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)	116

2. La agenda legislativa y la igualdad de género	123
3. Las organizaciones feministas, el Plan de Igualdad y la Cuarta Conferencia Mundial para la Mujer (Beijing, 1995)	124
4. La implementación del primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM): construyendo institucionalidad de género	127
4.1 Las estrategias de implementación del PIOM en los distintos sectores	131
4.1.1 Producción de conocimientos	132
4.1.2 Formación de recursos humanos	133
4.1.3 Adecuación de las prioridades del PIOM a la realidad de las regiones y comunas del país	133
4.1.4 Los convenios intersectoriales	134
4.1.5 La participación: una dimensión de sostenibilidad de los programas de género	136
4.2 Avances en la institucionalización de la agenda de género	141
5. La elaboración del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000- 2010)	143
6. A modo de conclusión	145
Capítulo V: Nuevo escenario político-cultural: un presidente socialista	150
1. El gobierno de Ricardo Lagos: mayores oportunidades para avanzar	154
1.1 Crecimiento económico y reforma laboral	155
1.2 Hacia un estado de derecho y de protección social: las reformas del Estado	156
1.3 Hacia la democratización política: participación y derechos humanos	158
2. El debate público e institucional sobre la equidad de género	161
3. La transversalización del género en las políticas públicas y el Programa Marco de Mejoramiento de la Gestión	164
4. Iniciativas legislativas y políticas para hacer avanzar la agenda de género	174
4.1 El proyecto de ley sobre matrimonio civil: el divorcio vincular	175
4.2 La violencia contra la mujer	178

4.3 La sexualidad y los derechos sexuales y reproductivos	181
5. A modo de conclusión	187
Capítulo VI: Una presidente mujer, un gobierno paritario	189
1. Las mujeres como candidatas a altos cargos de autoridad política	190
2. El programa de la candidata	197
3. La difícil instalación del gobierno	200
4. La paridad en el ejecutivo	202
5. El gobierno ciudadano	208
6. Los derechos de las mujeres	212
6.1 Derechos económicos, sociales y que mejoran la posición de la mujer en la familia	213
6.2 Derechos sexuales y reproductivos	214
6.3 Derecho a la integridad física	216
6.4 Derechos políticos	216
7. La institucionalidad de género dentro del Estado: un sistema de género transversal	218
8. A modo de conclusión	226
Conclusiones	230
1. Procesos de institucionalización de género: hitos y logros bajo los gobiernos de la Concertación	231
2. Una nueva lectura del proceso de institucionalización de género en el Estado	241
Bibliografía	246
Anexos	273

Introducción

1. Marco histórico

Las últimas décadas han sido testigos del impacto que han tenido los discursos y prácticas de los movimientos feministas y de mujeres, así como también los mecanismos de adelanto para la mujer sobre el quehacer del conjunto del Estado y sobre otros actores sociales e institucionales, acelerando el curso de los contradictorios procesos de modernización de América Latina. En una relación de ida y vuelta, los movimientos feministas han incidido sobre los procesos políticos e institucionales en curso en el nivel nacional y global. Por otro lado, las características de las dinámicas sociales y políticas en cada país han abierto oportunidades o han opuesto fuertes restricciones para que las mujeres se constituyan en actores sociales y políticos e incorporen sus problemas en las agendas públicas e institucionales. En este contexto distintos actores plantearon la necesidad de políticas de género que desde el Estado afecten los dispositivos que generan la desigualdad y sustentan el orden de género, tanto en el nivel del orden jurídico e institucional, como en el de la organización de las sociedades modernas.

Varios procesos confluyeron en la creación de estos nuevos escenarios políticos, institucionales y culturales. Desde un punto de vista cultural, la profundización de la globalización permitió la difusión acelerada de nuevas formas de vida y modelos culturales, y el fortalecimiento de nuevos movimientos e identidades sociales tales como los movimientos feministas, indígenas y étnicos, entre otros. Ya no es posible seguir postulando una soberanía estatal indivisa, debido a la institucionalidad de los derechos humanos y la existencia de redes globales de gobernanza. Tampoco es posible seguir diferenciando rígidamente el espacio nacional del internacional dada las nuevas formas de políticas intersistémicas practicadas por los nuevos agentes no estatales y transterritoriales, incluidos los movimientos sociales internacionales, las organizaciones intergubernamentales y las ONG internacionales.

Desde la perspectiva que nos interesa, la globalización no solo ha significado la descomposición y rearticulación de las economías nacionales dentro de un sistema de transacciones y de procesos que operan directamente en el nivel internacional. Por una parte,

en lo concreto, ha promovido la generación de nuevos empleos para las mujeres,¹ aunque la mayoría de ellos de carácter precario.² Por otra, ha puesto en contacto distintas realidades culturales, profundizando la percepción compartida de vivir en un mundo común y la noción de que era posible intervenir en su decurso futuro gracias a la existencia de agendas globales y la agencia de redes transnacionales de movimientos sociales, entre las que destacan las conformadas por los movimientos feministas (Robertson 1992). La existencia de discursos oficiales e instituciones globales e intergubernamentales, y la mayor interdependencia de los Estados, han presionado a los gobiernos a comprometerse, al menos parcialmente, con la agenda global de género.

La recuperación de la democracia en el Cono Sur después de largos regímenes autoritarios en los que las mujeres constituyeron importantes fuerzas antidictatoriales, las legitimó permitiéndoles negociar sus demandas durante las transiciones democráticas. Fue así que muchas de sus reivindicaciones se incorporaron en las nuevas constituciones democráticas, como las de Brasil (1988), Paraguay (1992) y la reforma constitucional en Argentina (1994). Con la recuperación de la democracia se ampliaron los espacios públicos y se diversificaron tanto los actores sociales y los sistemas de interacción social, como las problemáticas y líneas de conflicto. Nuevos estilos de vida y prácticas sociales en los ámbitos de la familia, la economía, la política y la cultura interpelaron a las instituciones vigentes y estimularon los procesos de individuación, que adquirieron especial importancia en el caso de las mujeres. A tales procesos se sumó, en varios países de la región, la vuelta de los exiliados políticos que significó la creación de potentes canales de transmisión de nuevas concepciones y estilos de vida en sus países de origen.

El proceso de globalización y la recuperación de la democracia condicionaron con gran fuerza la intensidad y dirección que asumió la acción feminista (Álvarez 1998). Se ampliaron

¹ Respecto de la incidencia de la globalización en el empleo femenino, V. Guzmán y A. Mauro indican que "la modernización y la globalización económica y social que comenzó a experimentar el país en esa misma época [años ochenta], (...) abrieron la sociedad chilena hacia el exterior, dando paso a la circulación de nuevos modelos culturales de feminidad y masculinidad. En este marco, los crecientes niveles educativos, el descenso en el número de hijos y el debilitamiento de la estructura familiar patriarcal organizada en torno a las decisiones masculinas, permitieron a las generaciones de mujeres más recientes acceder a las nuevas y distintas oportunidades laborales que les ofrecían los cambios en la organización productiva ocurridos en Chile en los años noventa". (Guzmán y Mauro 2004, p. 208).

² La creación de la riqueza de los países pasa a depender de empresas cada vez más integradas en sistemas globales de grandes compañías que operan de acuerdo con una lógica que puede ser diferente a los intereses de los países (Guzmán y Todaro 2001).

las interrelaciones entre las integrantes de los grupos feministas con los partidos políticos, las distintas instancias del Estado, la academia, los espacios de creación cultural, las organizaciones sociales, étnicas y de minorías sexuales. Este descentramiento de las acciones en torno al género, su pluralización y concomitante especialización, han elevado su impacto sobre otros colectivos e instituciones y reorientado parte de la acción del feminismo hacia el Estado y el diseño de políticas. Las experiencias y acciones que tienen lugar simultáneamente en los niveles local, nacional, regional y global, si bien suelen darse descoordinadas entre sí, han ido creando tejido social y amplificando, más allá de las fronteras nacionales, el impacto de movimientos que, muchas veces, se expresan fuera de los canales tradicionales de influencia política, como lo son los partidos y sindicatos, entre otros.

Por último, los acuerdos alcanzados en los foros de la sociedad civil y conferencias intergubernamentales convocadas por las Naciones Unidas, constituyen espacios de legitimación de agendas globales que venían procesándose desde décadas pasadas y, hoy, son un horizonte común para la acción del movimiento de mujeres a escala global y regional. En sus distintos países, las organizaciones feministas difunden los avances regionales y globales, y participan activamente, aunque no sin conflicto, con otros actores sociales y políticos en los procesos de elaboración de nuevos marcos jurídicos e institucionales, buscando que estos den cuenta de las transformaciones sociales en curso y garanticen los derechos de la ciudadanía; entre ellos, los de las mujeres.

En el ámbito del Estado, en casi todos los países de América Latina, se han formado instancias responsables de la coordinación de políticas de género, inspiradas en los acuerdos alcanzados en la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Nairobi, 1985), y en la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Estas instancias coordinadoras de las políticas de género han asumido diversas modalidades en los distintos países de la región, ocupando posiciones jerárquicas diferentes en los organigramas del Poder Ejecutivo. Son Secretarías, Consejos, Viceministerios o Institutos que mantienen relaciones estrechas, aunque tampoco exentas de conflicto, con las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones sociales y movimientos de mujeres, los programas académicos y la cooperación internacional, todos los cuales constituyen frecuentemente sus bases de referencia, sustento y legitimidad.

Actualmente, y luego de trayectorias de avances y retrocesos, un porcentaje significativo de tales instancias se encuentra en una posición jerárquica que permite a su autoridad máxima participar en el gabinete ministerial del país en que operan, en comisiones interministeriales y en instancias de coordinación donde se diseñan políticas públicas.

Durante estas últimas décadas, como resultado de los procesos mencionados, se han ido reconociendo las desigualdades de género como las responsables del acceso diferencial de las mujeres a distintos tipos de recursos, lo que afecta el desarrollo de sus capacidades para ser y hacer (Sen y Nussbaum 1996), con una consecuencia evidente: los menores niveles de reconocimiento social de que son acreedoras y su baja participación en los espacios de deliberación y decisión social y política (Fraser 1997).

La simultaneidad entre el movimiento de mujeres, por una parte, y las transformaciones sociales más amplias señaladas, por otra, nos suscitó la pregunta por las relaciones que se tejen entre procesos sociales en curso en el nivel global y nacional, y la emergencia de los nuevos discursos y prácticas de género en la sociedad chilena. Existen estudios que develan los caminos seguidos para legitimar en distintas sociedades nuevos discursos sobre las relaciones de género y para su institucionalización, los que muestran similitudes entre sí debido al carácter global de estos procesos (Jahan 2008, Guzmán 2001). No obstante, son escasos los estudios que ponen el foco del análisis en las interrelaciones mencionadas y los procesos sociales, políticos y culturales en los que están insertas. Por otro lado, tampoco abundan análisis que enfatizan el carácter singular de dichos procesos; singulares, no solo porque están condicionados por dinámicas sociales y políticas específicas, sino también por los distintos marcos jurídicos y normativos que los rigen, y por los distintos modos en que cada sociedad integra y se reapropia de los discursos globales, contribuyendo a los procesos supranacionales y globales (Bonan 2002).

2. Campo de análisis

En este contexto esta tesis se propone analizar cómo han incidido las nuevas corrientes de pensamiento y las nuevas prácticas y sistemas de interacción social, en el debilitamiento de los ejes estructurantes del orden de género y en el reconocimiento de nuevos derechos a las mujeres, en el caso de la sociedad chilena, entre mediados de los años ochenta y el año 2010.

Nos interesa mostrar la complejidad que reviste la construcción y cambio de los órdenes institucionales de género, al involucrar dimensiones simbólicas, institucionales y subjetivas, y reproducirse a través de interacciones sociales recurrentes. Por su carácter sistémico, el orden empírico de género está estrechamente imbricado con los procesos de construcción y cambio de la organización social; permea y a la vez es permeado por los marcos de sentidos y las representaciones hegemónicas, las normas institucionales, las prácticas sociales cotidianas y la subjetividad personal y social.

En un nivel más general, nuestro análisis se enfoca, básicamente, en dos aspectos: i) los procesos políticos desencadenados por actores y colectividades que en el país o desde los espacios públicos e institucionales globales, abrieron el debate público al tema de la desigualdad y justicia de género; y ii) los modos en que dichos procesos fueron impactando, influenciando y transformando el quehacer del Estado chileno, en lo que respecta a sus agendas y políticas, sus discursos, institucionalidades y formas de gestión.

En un nivel más específico, se indaga en torno a: i) las modalidades por las cuales el movimiento feminista chileno y las organizaciones de mujeres fueron construyendo problemas públicos a partir de la vivencia y experiencia cotidiana de la desigualdad y la discriminación; ii) cómo hicieron ingresar dichos problemas en los debates y agendas públicas; iii) cómo, luego, en algunos casos, lograron que los mismos fueran incluidos en las agendas institucionales y dieran lugar a políticas públicas; iv) la influencia que ha tenido la incorporación de nuevas concepciones e ideas tanto sobre los marcos de sentido de acción del Estado y el diseño de políticas públicas, como sobre las modalidades de relación del Estado con la sociedad civil. A través del análisis de los procesos mencionados, se busca contribuir a esclarecer la incidencia de los procesos sociales globales y regionales en el reconocimiento de nuevos derechos de las mujeres y, a la vez, entender la singularidad que adquieren en Chile dichos derechos; singularidad debida a las características culturales, institucionales y políticas del país, y a la forma específica que toma la difusión, reapropiación y significación de los discursos de la igualdad de género, acorde con la lucha política y cultural desplegada durante los últimos años de la dictadura, la transición del régimen militar al régimen democrático y bajo los cuatro gobiernos de la alianza de centroizquierda denominada Concertación de Partidos por la Democracia (Concertación).

Hemos dividido el periodo de tiempo estudiado de acuerdo con los distintos gobiernos de la Concertación, los que se correspondieron con hitos significativos en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género.³ Analizar las coyunturas electorales nos permitió valorar la visibilidad y significación atribuida a la igualdad de género en los debates electorales y en la construcción de los programas de gobierno. Esto último parece clave en un régimen presidencialista como el nuestro, que da gran poder al Ejecutivo, incluso en los procesos legislativos (PNUD 2010).⁴ En cada gobierno reconstruimos el contexto, las principales dinámicas sociopolíticas y culturales, las realizaciones de sus programas y su relación con los distintos actores. También analizamos los principales debates suscitados por las propuestas a favor de la igualdad de género realizadas desde el ejecutivo, el legislativo y el movimiento de mujeres. Al mismo tiempo, dimos seguimiento a los procesos de institucionalización de género en el Estado, los marcos cognitivos y actores involucrados, destacando los principales hitos. Entre estos, la generación de una instancia de género en el Ejecutivo, la elaboración de los planes de igualdad, la participación en las conferencias internacionales y las estrategias de transversalización del tema en el Estado y, finalmente, la constitución de un gobierno paritario.

En esta investigación se ha privilegiado el análisis de las prácticas, discursos e interacciones de los actores y las colectividades más estructurados institucionalmente y/o organizados políticamente, y que han desarrollado acciones estratégicas conscientes pro igualdad de género. Es el caso de los colectivos feministas, los programas de género y ciertos actores del Estado, en especial la institucionalidad responsable de coordinar políticas en favor de la igualdad de género. También se examinaron las interacciones de aquellos actores y colectividades que se resistían al cambio y que tienen un importante poder de veto en nuestra sociedad, derivado ya sea del marco institucional o jurídico, o de su peso cultural y político. Es el caso de las jerarquías eclesásticas, los partidos políticos de derecha con fuerte cuño confesional y corrientes de pensamiento conservadoras.

³ Estamos conscientes, sin embargo, de que los cambios de correlaciones de fuerzas y de climas políticos no se corresponden necesariamente con el paso de un gobierno al siguiente.

⁴ El equilibrio de poderes en Chile entre el ejecutivo y el legislativo está fuertemente cargado hacia el primero. A la hora de legislar, solo el Ejecutivo puede establecer prioridades en el debate de los proyectos mediante urgencias, los parlamentarios no pueden introducir propuestas que comprometan recursos públicos, el poder ejecutivo cuenta con recursos para contratar especialistas y hacer seguimiento a los proyectos en sala y comisiones.

3. Fuentes

Para el desarrollo de esta tesis se recurrió a fuentes diversificadas. Se analizaron los contenidos de documentos sobre el tema de la igualdad producidos por los organismos públicos encargados de impulsar la agenda de género en el Estado. También se revisaron estudios sobre el tema de las desigualdades de género y las acciones y políticas pro equidad en Chile, realizados por organizaciones de la sociedad civil, por la academia y por consultorías solicitadas por organismos de gobierno y del sistema internacional. Al mismo tiempo, se exploraron investigaciones y ensayos de carácter más general sobre las dinámicas políticas e institucionales de los distintos gobiernos de la Concertación.

Los contenidos de los distintos documentos dieron cuenta de las concepciones, interpretaciones y propuestas desarrolladas por distintos actores, en contextos institucionales específicos y frente a situaciones específicas; a la vez, permitieron identificar hitos importantes en el curso del proceso de legitimación e institucionalización del género como un nuevo paradigma de política pública.

A lo largo de veinte años y en diversas ocasiones, se entrevistó a las y los protagonistas de este complejo proceso en la sociedad civil, en los partidos políticos, en el poder ejecutivo y el poder legislativo. Sus discursos y testimonios constituyeron una fuente fundamental de esta investigación, al hacer visible la densidad y opacidad de los procesos sociales y políticos, y transmitir las dimensiones subjetivas que acompañaron las interacciones de los actores (contradicciones, reflexividad, estrategias, disposiciones) en distintos momentos del proceso. En entrevistas semiestructuradas, los actores considerados entregaron distintas interpretaciones sobre el contexto político, las oportunidades y obstáculos que enfrentaron, sus interlocutores, las encrucijadas a que se vieron expuestos y las razones tras ellas, y las estrategias utilizadas. Estas interpretaciones fueron transformándose a través del tiempo, en el curso mismo de los acontecimientos, lo que fue visible en las entrevistas posteriores hechas a las mismas personas. En ellas revisaron sus lecturas iniciales de los fenómenos comentados, las compararon con aquellas posteriores que fueron producto de los aprendizajes experimentados, de una diferente posición en el espacio de las políticas, de variaciones en los

marcos cognitivos u otros factores que explicaban sus cambios de interpretación, mostrando así una capacidad reflexiva que sustentaba los procesos en estudio.

Por último, se participó activamente en grupos de discusión y seminarios en la sociedad civil y en la elaboración de propuestas de estrategias y de políticas públicas de género.

En breve, los documentos y las entrevistas ayudaron a reconstruir la red de relaciones en que se encontraban insertos los distintos actores, los principales interlocutores con los cuales se aliaron, se confrontaron o a los que simplemente desconsideraron, así como los cambios de discursos y concepciones sobre el tema a lo largo del tiempo, concordantes con los cambios en las correlaciones de fuerzas políticas y culturales en el nivel nacional e internacional. El análisis prestó especial atención a los procesos desencadenados por la acción intencional y consciente de las feministas como actoras políticas y a las acciones de las instancias de género en el Estado. Pero, al mismo tiempo, estuvo atento a los impactos no premeditados de los procesos de interacción y acción política, al igual que a las contingencias de distinto orden que afectaron el curso de los procesos.

4. Marco teórico

En esta tesis hemos adoptado una perspectiva de análisis socio-histórica que considera los procesos políticos como productos de las acciones e interacciones humanas (de individuos y de colectividades) y, a la vez, de condicionamientos estructurales e históricos, contingencias y resultados inesperados. En las interacciones entre sujetos y colectividades están presentes tanto dimensiones cognitivas, visiones de mundo, ideas cognitivas y morales, como dimensiones de interés personal; es decir, en ellas se combinan las lógicas cognitivas y las de poder. Los actores en posesión de diferentes recursos y marcos interpretativos se confrontan y negocian en torno al sentido de las transformaciones sociopolíticas en curso, a la definición de nuevos problemas públicos relativos a las desigualdades de género, a la necesidad de reformas y de nuevas políticas públicas, y para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el Estado.

Las corrientes de la sociología de la modernidad fueron referentes teóricos importantes para entender las transformaciones del orden normativo de género a partir de las interacciones entre sujetos, grupos sociales e instituciones en contextos espacio-temporales específicos. Por sus propuestas de nuevas síntesis teóricas acerca de las relaciones entre agencia y estructura,

nos hemos inspirado en Anthony Giddens, Peter Wagner, Ulrich Beck, José Mauricio Domingues y Roland Robertson. En cuanto a la teoría de género, los aportes de las filósofas Sheyla Benhabid, Françoise Collin, Nancy Fraser, Celia Amorós y Amparo Valcárcel; de la sociólogas Bérengere Marques-Pereira, Judith Astelarra, Claudia Bonan y de la antropóloga Marta Lamas, así como de las historiadoras Joan Scott y María Emma Manarelli, fueron sustantivos para la comprensión, tanto de las relaciones entre igualdad y diferencia, igualdad y libertad, como de las formas en que esas dimensiones se articulan en los idearios de los movimientos feministas.

Los planteamientos de todos los/as autores nombrados/as reconocen el papel de las instituciones en la organización de la cotidianidad de los sujetos. De estas depende no solo la distribución de recursos y oportunidades, la inclusión o exclusión de las personas respecto de determinados beneficios o reconocimientos sociales y su posición en la jerarquía de prestigio social. También las subjetividades están vinculadas a la institucionalidad, que condiciona motivaciones y expectativas personales. Pero, al mismo tiempo, dichos/as autores/as reconocen el papel indispensable de los sujetos y colectividades en la reproducción y cambio de las instituciones, en la medida en que estas necesitan de la acción de individuos y grupos para mantenerse.

Una importante contribución en estas materias es la obra de José Mauricio Domingues, quien teoriza sobre las interacciones entre sujetos y colectividades de distintos rangos y en distintos espacios. El eje de su teoría es la noción de que las colectividades tienen la capacidad de impactar, influir y generar vida social. Las relaciones entre los distintos actores y colectividades construyen redes de interacción con distinto grado de centramiento, identidad y autopercepción, que pasan a formar parte de redes de relaciones políticas e institucionales cada vez más amplias, a las que impactan a la vez que son impactadas por ellas (Domingues 2004).

Es en este marco que habla de “causalidad colectiva”, y también de “subjetividad colectiva”. El sujeto colectivo de esta teoría se diferencia del sujeto de la Ilustración, pues no es necesariamente consciente y transparente para sí mismo; su grado de organización y centramiento es altamente variable, no está rígidamente delimitado ni es autosuficiente. Domingues (2009) subraya el papel que han tenido las distintas colectividades, más o menos centradas, sobre los órdenes sociales tradicionales, en el horizonte civilizatorio de la modernidad en su fase actual. Distingue al respecto entre ofensivas modernizadoras y giros

modernizadores. Las primeras son aquellas operaciones impulsadas por grupos políticos activistas con algún nivel de organización y articulados con otros aliados, con identidades discursivamente construidas y acciones intencionales y estratégicas. Los giros modernizadores, por su parte, son impulsados por subjetividades colectivas más amplias, con poco o ningún centramiento, que fomentan cambios o innovaciones en el plano de las ideas, las costumbres, los patrones de relación, las prácticas sociales y las lógicas de las instituciones.

Los desarrollos teóricos de Domingues, unidos a los de Wagner, nos permitieron conceptualizar los movimientos feministas como ofensivas modernizadoras que impulsan cambios “desde abajo” en los procesos de modernización de América Latina. Esos movimientos sociales son generados por y generan nuevas subjetividades colectivas, que presionan por cambios en el sentido de la democratización, la inclusión, y la justicia social y de género.

Para el análisis de las modalidades en que los temas de género han sido incorporados al debate y a las agendas públicas e institucionales, tanto de los partidos políticos como del Estado, fue importante el concepto de subpolítica desarrollado por Ulrich Beck. Para Beck (1996), la subpolítica se distingue de la política en que permite que agentes externos a los sistemas políticos y corporativos tradicionales aparezcan en el escenario de las decisiones políticas y del planeamiento social. La subpolítica corta transversalmente las instituciones y los espacios políticos, tanto los nuevos como los más antiguos, organizados dentro y fuera del Estado, creando espacios políticos *sui generis*, instituciones de mediación intersistémica o institucionalidades de intermediación híbridas, en las cuales confluyen y dialogan la lógica técnico-administrativa del Estado, la racionalidad de los profesionales y especialistas, la de los formuladores de políticas y la discursividad pública de la sociedad civil.

Finalmente, la comprensión de los procesos de institucionalización de nuevas ideas y discursos en los paradigmas y gestión del Estado, se inspiró en los planteamientos de Pierre Muller, Ives Surel y Joan Subirats sobre políticas públicas, y de Vivian Schmidt sobre institucionalismo discursivo. Muller y Surel (1999, 2008, 2009) ponen el acento en una característica que consideran fundamental para el análisis de una política pública, como es su capacidad de construir y transformar los espacios de sentidos, en el seno de los cuales los

actores van a plantear y (re)definir sus problemas y testear en definitiva las soluciones que les favorecen.

Para Subirats (2008), las políticas públicas son un conjunto de decisiones y acciones que resultan de las interacciones repetidas entre actores privados y públicos, cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes a la dimensión global del sistema político) y específicas (propias del ámbito de intervención en cuestión). En este sentido, las políticas públicas deben entenderse en el análisis de la interacción entre actores, recursos y contextos institucionales.

Vivian Schmidt (2008), a su vez, ha teorizado sobre el importante papel que desempeñan las ideas y los discursos comunicativos e interactivos en el cambio de los paradigmas en las instituciones. Así, para esta autora un cambio institucional puede emerger tras un cambio cognitivo o normativo en los valores o las creencias de los actores. Schmidt señala que si bien los procesos de cambio dentro de las instituciones están condicionados por las normas, reglas, paradigmas y cultura organizacional preexistentes, las instituciones van produciendo o reproduciendo la vida institucional de manera heterogénea y nunca lineal, a través de las interacciones de los sujetos y las instituciones.

Los actores se interrelacionan en el marco de contextos institucionales diferentes que orientan sus interacciones, y que actúan como estructuras que limitan o posibilitan las interacciones o cambios. La contraparte de este proceso es que la reflexión de los sujetos y colectividades que se da en el marco de las distintas estructuras, constituye una presión importante para su cambio. Los resultados de las interacciones de carácter contingente entre los actores, van modificando las instituciones. No se trata, entonces, de que las instituciones funcionen como estructuras externas a los sujetos, sino que son una parte misma de los sujetos que las reproducen o transforman.

5. Estructura

El documento que presentamos a continuación está organizado en seis capítulos. En el primero se presenta de manera detallada el marco teórico-conceptual y metodológico que sustenta la tesis. También incluimos en este capítulo la referencia a las condiciones socio-históricas más generales en las que se enmarcan los procesos que estudiamos.

En un segundo capítulo se analizan los procesos socio-históricos que precedieron a la recuperación del régimen democrático en Chile. Estos dan cuenta de la profundidad de los cambios de horizontes societales e institucionales impuestos por la dictadura luego de la derrota de las ofensivas democráticas modernizadoras que la precedieron. En este contexto, se analiza la emergencia del movimiento de mujeres y feminista, y su participación en la lucha antidictatorial.

Un tercer capítulo aborda el reposicionamiento de los distintos actores sociales, políticos e institucionales una vez recuperado el régimen democrático bajo el primer gobierno de la Concertación dirigido por Patricio Aylwin, cuyas prioridades giraron en torno a la estabilidad económica, la gobernabilidad, el respeto a los derechos humanos y el pago de la deuda social. En esta sección se reconstruye el juego político dentro y fuera del gobierno en el interior del cual tuvo lugar la creación del SERNAM.

En un cuarto capítulo se examinan los cambios en el escenario sociopolítico bajo el gobierno de Eduardo Frei. Este registra los impactos que tuvieron sus propuestas programáticas en torno a la modernización del país, la igualdad de oportunidades y el desarrollo económico, y el primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Asimismo, revisa el papel de las conferencias del ciclo social convocadas por las Naciones Unidas y la elaboración del primer Plan de Igualdad en la generación de los álgidos debates promovidos por las fuerzas conservadoras, resistentes a las nuevas ideas y discursos sobre la igualdad y autonomía de género movilizados por el movimiento feminista y parlamentarias feministas a escala nacional e internacional. Se esclarece cómo el primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres ofreció un nuevo marco de sentido orientador al quehacer del SERNAM y de las instancias con que este servicio se interrelacionaba.

Un quinto capítulo analiza las condiciones que surgen en el gobierno, relativas a la detención de Pinochet en Londres, considerando que estas condiciones fueron determinantes para que el país eligiera para liderar el primer gobierno post Pinochet a Ricardo Lagos, primer presidente socialista tras la recuperación de la democracia. Los marcos cognitivos de las políticas cambiaron en el sentido del reconocimiento y valoración de una diversidad de posiciones y estilos de vida, y el reconocimiento de derechos, no solo de oportunidades. Una sociedad más diversa y organizada comenzó a presionar por nuevas demandas, entre las que destacaron las tendientes a superar las insuficiencias de la participación ciudadana, junto con

las demandas políticas de los movimientos indígenas y de trabajadores, y el mayor reconocimiento de los derechos a la autonomía y privacidad. En esta sección se examinan los efectos que tuvo el proceso de reforma del Estado en la implementación simultánea de un programa de inclusión de la equidad de género en todas las políticas, servicios y programas, lo que se tradujo en transformaciones en la comprensión de la justicia de género en sus dimensiones redistributiva y de reconocimiento, en cambios de normas y procedimientos, y en la elaboración de un importante sistema de información sobre las relaciones entre hombres y mujeres.

El capítulo sexto revisa las circunstancias y significados de la elección de una primera mujer presidenta comprometida con la construcción de un Estado de Bienestar Social, con un nuevo estilo de gobernar y con la consecución de la paridad de género en el ejercicio del poder. Se pregunta por el impacto que tuvieron los nuevos discursos que articulan las ideas de igualdad y libertad, sobre la aceptación de nuevos temas en las agendas institucionales relativas a los derechos sexuales y reproductivos.

En un apartado final, se presentan las conclusiones. En estas, a partir del marco teórico metodológico propuesto, se reconstruyen los procesos de incorporación de nuevos discursos de género en el Estado y en las políticas públicas: su carácter a la vez condicionado y contingente, sus contradicciones, logros y rupturas. También se destaca la importancia del análisis de la acción del Estado y de las políticas públicas para la mejor comprensión de la producción y reproducción de los sistemas de desigualdades, en este caso, las relaciones de género. Finalmente, se subraya el carácter fundamental del estudio de las políticas de género para el entendimiento de los procesos de formación de las agendas públicas e institucionales, el acceso de nuevos temas y demandas al Estado, el funcionamiento del sistema político y de las políticas públicas.

Capítulo I:

Marco teórico y condiciones socio-históricas

Varios temas, de distinto nivel de abstracción, fueron motivo de reflexión constante durante la elaboración de esta tesis. El primero fue la interrelación de los sujetos y las instituciones en los procesos de transformación social en contextos políticos determinados. Con este propósito se recurrió a la producción teórica de distintos autores,⁵ entre aquellos que han desarrollado esquemas interpretativos e instrumentos conceptuales para dar cuenta de los procesos de producción, reproducción y transformación de la vida social e institucional en las sociedades modernas contemporáneas. La producción teórica feminista, por su parte, en distintas disciplinas,⁶ mostró la trascendencia que tiene incluir las categorías analíticas de género y de orden de género para la mejor comprensión de las dinámicas y procesos de cambio social.

Desde una perspectiva sociohistórica, un segundo tema de interés fue precisar el horizonte cultural que da sentido a las demandas de igualdad y libertad de las mujeres y esclarecer las contradicciones que existen entre estos ideales y las instituciones modernas que las excluyen, construyéndolas como un colectivo subordinado. En esta perspectiva, se recurrió a teóricas feministas de distintas disciplinas para entender el papel del movimiento feminista en los procesos de cambio de las instituciones y de los discursos sociales en distintas fases de la modernidad.

Finalmente, se profundizó en el análisis de la modernidad contemporánea y de la acción del movimiento feminista en un contexto de globalización creciente y de debilitamiento del ideal del Estado-Nación.

El marco conceptual propuesto para analizar la inclusión de nuevos discursos y agendas en la acción del Estado y en la elaboración de las políticas públicas, se inspiró en diferentes autores,⁷ que coinciden en analizar las políticas públicas desde la perspectiva de la interacción

⁵ Anthony Giddens, Peter Wagner, José Mauricio Domingues, Roland Robertson y Zygmunt Bauman

⁶ Destacan las contribuciones de Françoise Collin, Nancy Fraser, Celia Amorós, Amparo Valcárcel, Seyla Benhabib, Joan Scott, Michelle Perrot, María Emma Mannarelli, Ximena Valdés, Bérengère Marques-Pereira, Claudia Bonan Jannotti, Martha Lamas, Elizabeth Jelin, Virginia Vargas, Sonia Montaña, Judith Astelarra, Sonia Álvarez, Nayla Kabeer, Rosalba Todaro y Lourdes Benería.

⁷ Yves Surel, Pierre Muller, Vivien Schmidt, Jose Adelantado, Joan Subirats, Réjane Sénac-Slawinski.

entre distintos tipos de actores que movilizan concepciones, intereses y recursos en variados contextos institucionales. Dado nuestro objeto de estudio, profundizamos en el papel de las ideas y los marcos de sentido en la producción y cambio de los paradigmas de políticas públicas.

1. Estructura, agencia y transformaciones sociales

El papel del individuo y de la colectividad en los comportamientos y transformaciones que experimentan las sociedades ha sido tema de debate permanente en las ciencias sociales. En la sociología clásica, algunas corrientes han puesto énfasis en el papel del individuo (Weber); otras, en cambio, han destacado la incidencia de las condiciones sociales en la reproducción o transformación de los sistemas sociales (Durkheim). En el primer caso, se reconoce una forma de causalidad activa, intencional, derivada de la capacidad reflexiva de los sujetos que, a través de su acción, pueden causar permanencia o mudanza de los sistemas sociales, y se postula que la sociedad es construida como un efecto agregado de la acción de los individuos. En el segundo caso, son las estructuras sociales y las instituciones las que condicionan el comportamiento individual y, a la larga, la permanencia o el cambio de los sistemas.

Para Giddens (1995), los nexos entre la estructura, la práctica social y la conciencia se esclarecen a partir del carácter recurrente de las prácticas sociales y de las modalidades en que el entendimiento humano se entreteje con la acción. Este autor plantea que las estructuras son el conjunto de reglas y recursos que se aplican a la producción y reproducción de las acciones sociales. Al mismo tiempo, este conjunto de reglas y recursos interviene en la articulación institucional de los sistemas sociales que se extienden en el tiempo, asegurando la reproducción sistémica de la sociedad. No obstante, las reglas son construidas históricamente y no son independientes de los motivos o razones que los agentes tienen para actuar. En este sentido, las reglas son a la vez medios y productos de las prácticas de los actores, los cuales en sus interacciones se reapropian de ellas, determinando así el carácter recursivo de las actividades humanas y sociales.

Los actores sociales, en tanto agentes competentes, tienen la aptitud de comprender lo que hacen; pueden dar cuenta de los fundamentos de su actividad y explicar, si se les pide, casi todo lo que hacen. Pueden ofrecer un informe discursivo sobre las intenciones y razones de su

actuar y a la vez registrar el continuo fluir de sus actividades y de las de los otros, así como los aspectos sociales y físicos de los contextos en que se mueven.

Junto a esta conciencia discursiva, Giddens (1995) distingue la conciencia práctica, que se refiere a lo que hacen los actores, al saber acumulado en ese hacer, que no es necesariamente accesible a la conciencia discursiva. Esta conciencia práctica debe, a su vez, distinguirse de los componentes motivacionales inconscientes de la acción, los que no están unidos tan directamente a la continuidad de la acción social.

En un sentido similar, Wagner (1997) afirma que si bien las instituciones pueden preceder a cada uno de los individuos concretos, han sido creadas en virtud de acciones humanas y solo pueden seguir existiendo cuando son continuamente recreadas mediante nuevas acciones. En términos históricos, esto significa que las “estructuras” a las que las personas se refieren en sus actos son consecuencias —también materiales— de otras acciones humanas: son las formas en que cristalizan los hábitos y los acuerdos sociales. El autor afirma que esas actividades se han convertido en hábitos, esto es, son parte de la conciencia práctica —de un conocimiento acerca de cómo seguir haciendo las cosas— y no tanto de una conciencia discursiva, capaz de indicar razones y señalar objetivos. Se trata de prácticas convertidas en hábitos, cuyos acuerdos se transmiten a través de las interacciones, básicamente en virtud de los procesos de socialización y educación, pero también, en general, por medio de las restantes prácticas cotidianas.

Para ambos autores, las instituciones son, entonces, prácticas sociales recurrentes que poseen la mayor extensión espacio-temporal en el interior de las totalidades societarias compuestas de distintos sistemas sociales. Las normas y recursos hacen posible la existencia de prácticas sociales discerniblemente similares a través de los diferentes períodos de tiempo y espacios. Pero las normas no son externas ni coercitivas para los sujetos, ya que no existirían sin un obrar humano. Las instituciones son prácticas sociales históricamente institucionalizadas que se transforman en hábitos y en reglas formales e informales (Wagner 1997).

José Mauricio Domingues (1999,2000, 2004, 2009), si bien se nutre de los planteamientos de Giddens, alerta sobre la posible confusión entre el concepto analítico de estructura y la realidad y dinámica de los sistemas sociales, y por ello centra su análisis en las propiedades de la vida social, especialmente en su capacidad relacional. Destaca el papel de

las interacciones intencionadas o no intencionadas entre colectivos en la producción y transformación de los sistemas sociales, lo que lo lleva a conceptualizar un nuevo tipo de causalidad denominada colectiva.

La causalidad colectiva es parte constitutiva de los sistemas sociales, y se fundamenta en el carácter relacional de la vida social y en la capacidad de las colectividades de impactarse mutuamente, lo que da lugar a patrones recurrentes de interacción. El sujeto colectivo de la teoría de la subjetividad colectiva no es necesariamente consciente ni transparente para sí mismo; su grado de organización es altamente variable. No está rígidamente delimitado ni es autosuficiente: es relacional y contingente; su conciencia de sí mismo puede ser discursiva o solo práctica; sus acciones pueden generar impactos tanto por las consecuencias pretendidas como por las no premeditadas.

Para Domingues, el orden social es, en términos empíricos, la reproducción regular, con mayores o menores alteraciones, de los patrones de la vida social que surgen de la interacción entre individuos y colectividades. Este orden, tanto en términos normativos como empíricos, es contingente y producido en forma individual o colectiva, sea de manera intencional o como consecuencia de procesos rutinarios que en gran medida son resultados no intencionales de la acción. Es necesario considerar, además, que los sistemas de interacción social tienen diferentes propiedades: materiales, hermenéuticas (simbólicas, cognitivas, normativas y expresivas), espacio-temporales y de poder, y las colectividades que se interrelacionan entre sí presentan distintos niveles de centramiento —es decir, de autoconciencia, intencionalidad, organización e identidad discursivamente autoconstruidas. Sin embargo, el impacto de una colectividad sobre otras, en la vida social, no depende solo del grado de centramiento, pudiendo ser el efecto completamente no intencional e inclusive no reconocido por los miembros de la colectividad.

Desde esta propuesta conceptual es posible diferenciar el impacto en el debilitamiento del orden de género de distintas colectividades de mujeres con grados de centramiento diferente. Las mujeres que ingresan al mercado de trabajo pueden formar una colectividad, aunque no sean conscientes de los nuevos sistemas de interrelación que establecen ni de la influencia que ejercen sobre otras colectividades. El movimiento feminista, los centros feministas académicos y los órganos de género dentro del Estado pueden ser definidos, al contrario, como colectividades con mayores grados de centramiento e intencionalidad que

influyen sobre otras colectividades y sistemas sociales. Desde esta perspectiva, los procesos de transformación de los patrones y normas de género tienen lugar en el proceso de interacción entre distintas colectividades y en su articulación en sistemas sociales más amplios.

2. Una mirada socio-histórica: modernidad y jerarquías de género

La modernidad significó un cambio radical en los discursos sobre los individuos y las sociedades, al afirmar la autonomía de los seres humanos y su capacidad (y obligación) de darse a sí mismos las reglas que organizan su vida. Con la modernidad se introdujo un paradigma histórico basado en la organización racional y articulada de múltiples aspectos de la vida social, y la idea de un contrato social. Sin embargo, la realización de estos ideales modernos y su cristalización en nuevos órdenes institucionales ha sido compleja y contradictoria. Hasta el presente, las sociedades modernas están cruzadas de ambigüedades y tensiones entre un polo de liberación y otro de sometimiento (este último también denominado polo de disciplina o regulación). Existe una tensión importante entre libertad individual y convivencia social, entre la capacidad de acción humana y las limitaciones estructurales, entre la vida humana vinculada a un lugar concreto y la existencia de normas sociales difundidas en amplios sectores. Por ello es preciso distinguir entre el discurso sobre el proyecto de la modernidad, y las prácticas e instituciones de las sociedades modernas (Wagner 1997).

En relación con otros períodos históricos anteriores, la modernidad se distingue por la celeridad del cambio, que se expresa en la supresión de barreras entre diferentes regiones del mundo y en la naturaleza dinámica de sus instituciones. Las transformaciones que desencadenó son más profundas que la mayoría de los cambios de períodos anteriores. Extensivamente han servido para establecer formas de interconexión social que abarcan el globo terráqueo; e intensivamente, han alterado algunas de las más íntimas y privadas características de nuestra cotidianidad (Giddens, 1999).

Para Giddens, las dimensiones institucionales que caracterizan la modernidad, en tanto prácticas sociales cristalizadas, son el capitalismo, referido a la acumulación del capital en el contexto de mercados competitivos de trabajo y productos; el industrialismo, es decir, las transformaciones de la naturaleza que tienen como resultado el entorno creado; y el sistema de vigilancia representado por el Estado y el poder militar, que implica el control de los medios para el ejercicio de la fuerza en el contexto de la industrialización de la guerra. En el

imaginario moderno, el Estado y la burocracia son construidos por principios democráticos, con mayor o menor grado de participación popular y a partir de leyes universales que, en principio, se aplican a todos los ciudadanos. Se valora la razón en detrimento de la religión en la comprensión del mundo y las personas pasan a conducir sus vidas como individuos miembros de una nación (no como miembros de linajes, clases, o familias), de la cual derivan su pertenencia social.

Giddens desarrolla dos conceptos que son de gran utilidad para entender la continuidad y el cambio de las instituciones: los conceptos de encaje y desencaje,⁸ que hacen referencia al hecho de que las instituciones, las colectividades e individuos, en momentos de cambio y en nuevos contextos, hacen uso de tradiciones preexistentes; pero a medida que se avanza en el cambio, las anteriores tradiciones son reemplazadas por nuevas tradiciones y se imponen nuevas tendencias, que destruyen los elementos del pasado que se habían incorporado (Bonan 2002). Para Giddens, los procesos de desencaje y reencaje de individuos y colectividades, y la celeridad de las mudanzas institucionales asociadas, promueven el desarrollo de la reflexividad entre los actores individuales y las instituciones. Es decir, la “revisión crónica de las prácticas sociales a la luz del conocimiento sobre estas prácticas que permite monitorear el curso de las acciones a partir del conocimiento y de la reflexión, lo que explica el mayor potencial de cambio de las sociedades modernas” (Giddens 1991).

Por su parte, Wagner (1997) propone el concepto de “ofensiva modernizadora” para comprender los cambios en las relaciones de poder expresados en el debilitamiento de las reglas y la emergencia de nuevas prácticas sociales. Tal noción permite analizar la inevitable dialéctica entre las posibilidades y las limitaciones inscritas en las instituciones modernas, al mismo tiempo que devela el papel de los sujetos sociales en la introducción de nuevos discursos y reglas sociales. Wagner distingue entre ofensivas modernizadoras desde arriba y ofensivas modernizadoras desde abajo. En el caso de las primeras, los agentes de modernización utilizan el diferencial de poder existente a su favor para crear instituciones que les abran oportunidades, de las que con el tiempo participarán otros, incluso en contra de los intereses de los primeros fundadores. Las ofensivas modernizadoras desde abajo son los

⁸ El desencaje hace alusión a los procesos mediante los cuales las convenciones sociales son extraídas de sus contextos específicos y concretos, y reencajadas en otros contextos que en las sociedades modernas son usualmente más extensos, lo que favorece la generalización de los acuerdos y su independencia de las intenciones de sus promotores o de sus posteriores beneficiarios.

movimientos de oposición que buscan defender a los grupos de los efectos de exclusión que las ofensivas modernizadoras desde arriba llevan consigo. Incluyen de ordinario formas de acción colectiva y movilizan a las personas que aspiran a ser reconocidas como iguales en condición e igualmente sujetas a las reglas que rigen al conjunto de grupos que conforman una sociedad.

Los conceptos de encaje y desencaje, de reflexividad y de ofensivas modernizadoras, serán utilizados para analizar la forma en que los distintos colectivos de mujeres, en interacción con otros colectivos, han ido debilitado el orden de género característico de las sociedades modernas y dado origen a la conformación de nuevos patrones de comportamientos de género, al reconocimiento de nuevos derechos y a cambios en los paradigmas de acción del Estado.

3. El movimiento feminista como ofensiva modernizadora

El sistema social de género tal como hoy lo conocemos tiene sus raíces en los inicios de las sociedades modernas. La separación radical de los sexos en los discursos hegemónicos de la institución imaginaria de la modernidad entró en abierta contradicción con los ideales de igualdad y de autonomía propios de la misma modernidad. Las mujeres fueron excluidas de la experiencia moderna debido a las jerarquías de género preexistentes, a la dicotomía privado/público, y a los criterios de inclusión y exclusión de la estructura de derechos (Sarraceno 1994). La separación de espacios públicos y privados excluyó a las mujeres de la participación pública, de los sistemas de representación política y de la titularidad de los derechos. Ellas se vieron confinadas al mundo doméstico, donde también fueron colocadas las prácticas de reproducción social. A las mujeres se les negaba la racionalidad y se las sometía a la autoridad de figuras masculinas, fueran éstas el padre o el esposo, e incluso los hijos varones, en caso de no existir ya los primeros. Sus experiencias y problemas no fueron considerados materia de decisiones colectivas.

Las dicotomías público/privado y producción/reproducción tienen estrecha relación con la constitución de dos tipos de poderes, cuyos fundamentos y reglas que los rigen son diferentes: el poder político que involucra negociación y consenso, y el poder familiar o jerárquico, basado en el argumento del orden natural del poder de decisión (Zincone 1992, citado por Bonan 2002). Este último poder, el de tipo familiar, ha impregnado otras estructuras

de relaciones, inclusive en el espacio público —donde también opera el poder jerárquico (relaciones de trabajo, relaciones confesionales, relaciones entre médicos y enfermos, profesores y alumnos, relaciones de las personas con los servicios públicos)—, negando la autonomía moral y la independencia a los individuos y grupos que aparecen como subordinados.

No obstante lo anterior, al mismo tiempo la modernidad proporcionó a las mujeres los ideales de la libertad y la igualdad. Este ideario ha servido de fundamento para que argumenten sus luchas por transformar las relaciones de poder desde un modelo de poder jerárquico hacia un modelo de poder político igualitario y participativo, y por eliminar las reglas de género que sesgan las instituciones modernas y obstaculizan la generalización de los derechos a las mujeres.

En el análisis de las luchas feministas, Françoise Collin (2006) y Amelia Valcárcel (2001) coinciden en señalar el enorme trabajo de argumentación desarrollado por los movimientos estructurados en torno a la justicia de género y los esfuerzos desplegados para fundamentar sus demandas y hacer visibles las desigualdades que afectan a las mujeres. Destacan la perseverancia de sus luchas y su capacidad de construir alianzas aprovechando las oportunidades ofrecidas por procesos de cambios sociales más amplios. A lo largo de la historia, las pensadoras feministas han puesto en acción los marcos interpretativos y los conocimientos vigentes a fin de sustentar sus propios marcos de sentido, que mantienen una relación de continuidad, a la vez que de ruptura y transformación, con los marcos cognitivos y la normatividad en curso en cada momento dado. Desde esta perspectiva, los movimientos pueden ser entendidos como ofensivas modernizadoras desde abajo que aceleraron la generalización de los derechos a los grupos excluidos y el tránsito de una fase a otra de la modernidad.

Las movilizaciones de las agrupaciones feministas generalmente tuvieron lugar en escenarios caracterizados por la aceleración de transformaciones societales y/o por la presencia de situaciones de crisis que se expresaban —entre otras dimensiones— en la emergencia de nuevos actores sociales o alianzas políticas que presionaban por cambios en la institucionalidad vigente (Baldez 2001, Valcárcel 1997). Ha sido, en general, en estos

contextos que los movimientos feministas se han aliado con las fuerzas progresistas.⁹ Las luchas por el derecho al voto y el acceso a la educación fueron decisivas para la ampliación de los derechos de ciudadanía hacia grupos excluidos y la consolidación de un orden político moderno. Los discursos y prácticas sociales de las mujeres a partir de los años sesenta y setenta del siglo XX, en Europa y Estados Unidos primero, y en América Latina después, se dieron en escenarios de amplias movilizaciones sociales o crisis profundas de un modelo de organización de la sociedad en torno al Estado y al mercado nacional.

La acción de los movimientos feministas del siglo XX, a partir de los años sesenta en el caso de Estados Unidos y Europa, o de mediados de los ochenta en América Latina, pusieron una vez más en cuestión los fundamentos de género de la modernidad, al interpelar y debilitar los límites que separan los espacios privado y público. Impugnaron, así, la existencia de un doble poder, la división sexual, la separación de la esfera de la producción y la reproducción, y las ideologías que afirman las diferencias radicales entre hombres y mujeres. La influencia modernizadora de estos movimientos se hizo sentir en ámbitos que van desde las dinámicas que estructuran la cotidianidad —espacio vivencial y simbólico donde las personas articulan y ordenan su itinerario entre la vida privada y los espacios públicos— hasta las agendas públicas, los espacios de negociación política y la institucionalidad pública y estatal (Guzmán 2002, Bonan 2002).

4. La modernidad contemporánea: instituciones, actores y marcos jurídicos transnacionales

La globalización redimensiona y redefine el papel del marco nacional en la organización de la vida social. La ampliación de las prácticas sociales, económicas y políticas más allá de las fronteras nacionales desborda las instituciones preexistentes que organizaban las relaciones

⁹ Mc Adam (1998) y Tarrow (1994) profundizan la comprensión de las interrelaciones que se dan entre los movimientos sociales y los contextos sociopolíticos que los enmarcan. Para Tarrow (1994) el análisis de los contextos políticos, sociales y culturales, tanto nacionales como globales, es fundamental para comprender la estructura de oportunidades políticas y condicionamientos que los actores y sus proyectos encontraron en una determinada época histórica. Para Mc Adam, Mc Carthy y Zald (1996) los movimientos sociales están condicionados simultáneamente por las oportunidades que ofrecen el sistema institucional y el sistema político, por los recursos organizativos y las dinámicas colectivas de los actores involucrados, y por los distintos marcos interpretativos que orientan sus comportamientos. La combinación de las oportunidades políticas y estructuras organizativas ofrece una base para la acción. Sin embargo, esta base debe acompañarse de esfuerzos estratégicos deliberados de parte de los actores para construir una nueva visión compartida del mundo, con la convicción de que al actuar colectivamente con otros y otras es posible superar el problema que los congrega.

sociales, la economía, la política y la cultura dentro de los marcos territoriales del Estado-Nación (Fraser 2008, Wagner 1997, Giddens 1991).

La globalización debilitó el imaginario westfaliano, que investía al Estado de una soberanía indivisa y exclusiva sobre su territorio e impedía la injerencia externa en los asuntos internos. El espacio “interno” era concebido como el ámbito civil pacífico del contrato social, sometido a la ley y las obligaciones de la justicia; y el espacio “internacional”, como un estado de naturaleza, un campo de discusión de regateo estratégico y de *raison d’État*, vacío de todo poder vinculante de justicia (Fraser 2008). Actualmente, el régimen transnacional de derechos humanos y las redes más amplias de gobernanza global hacen imposible seguir postulando una soberanía estatal indivisa. Tampoco es posible seguir diferenciando rígidamente entre el espacio nacional y el internacional, dadas las nuevas formas de políticas intersistémicas practicadas por los nuevos agentes no estatales y transterritoriales, incluidos los movimientos sociales internacionales, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales internacionales.

Para Giddens (1991), la globalización intensificó tanto las relaciones sociales a escala planetaria como la interdependencia mundial, tornando muy complejo el juego de las influencias mutuas, ya sea en las decisiones de la vida cotidiana, en las decisiones de orden global o, finalmente, entre procesos generados en distintos puntos del planeta. Para este autor, los procesos de encaje, reencaje y reflexividad, están íntimamente relacionados entre sí y con la proliferación de estilos de vida, diversidad de biografías personales y construcción reflexiva de identidades individuales y colectivas.

De acuerdo con Roland Robertson (1992), la compresión del mundo y el incremento de la interacción de diferentes modos de vida que caracterizan la globalización, generalizan la conciencia de vivir en un mundo global y heterogéneo. Esta circunstancia facilita la proliferación de definiciones societarias e interpretaciones culturales distintas y concurrentes sobre lo que es y lo que debe ser vivir en un mundo que aparece y se comporta como un todo. En este sentido, Robertson pone de relieve las múltiples interpretaciones, decisiones y voluntades políticas de los distintos actores que animan los procesos históricos en el momento actual. Estos procesos implican una mayor reflexividad de los sujetos, organizaciones, movimientos e instituciones, condición que constituye una fuente de mayor individuación personal, enriquece la producción cultural de nuevos símbolos y significados sobre la realidad

social y personal, estimula la proliferación de estilos de vida y fomenta la producción e interacción de proyectos alternativos de sociedad y de futuro. Incluso las resistencias locales y los movimientos que se oponen al curso de la globalización, además de expresarla, la profundizan, en la medida en que aumentan la densidad de la red de interacciones globales. El hecho y la conciencia de la rápida y creciente interdependencia global agudizan las preocupaciones en torno a la trayectoria del mundo como un todo y propician el acotamiento de problemas comunes y su inclusión en agendas globales. El medioambiente, los derechos humanos, la equidad de género, los problemas de gobernabilidad, son algunos de los temas de carácter global discutidos en espacios oficiales y/o societales.

El universo de las interpretaciones que circulan no solo incluye aquellas generadas por las subjetividades colectivas más tradicionales y monumentales (civilizaciones, naciones, religiones) (Domingues 2004), sino también aquellas producidas por colectividades más recientes, como movimientos sociales de distintos tipos, colectividades locales y grupos étnicos. El encuentro entre ambos cuerpos de interpretaciones está ciertamente tensionado por los conflictos originados en el acceso diferencial a los recursos y espacios de poder por parte de quienes los sustentan. La agencia de distintos actores que hablan desde sus conciencias civilizatorias, societales, étnicas, regionales, de género e individuales, oponen resistencia a los intentos de homogeneización de la sociedad global y a la comprensión de la historia de la humanidad simplemente como la emergencia y triunfo del mundo occidental.

Las prácticas sociales y políticas, la circulación de la información y la ampliación del alcance de las comunicaciones, muestran una propensión cada vez mayor hacia la internacionalización y transnacionalización, hacia una desnacionalización cultural y, al mismo tiempo, hacia un fortalecimiento de las identidades locales. Ni las vidas personales, ni la economía, ni la política, ni la cultura pueden entenderse solo a partir de lo que acontece en el Estado territorial moderno, lo que va alterar profundamente las formas en que se define la ciudadanía, se fijan fronteras que separan a los ciudadanos de los no ciudadanos, y también el contenido y extensión de la justicia (Fraser 2008).

En este nuevo escenario global, la discusión sobre la justicia de género se complejiza y trasciende las fronteras nacionales (Fraser 2008; Benhabid 2006). En relación con la justicia, la globalización plantea grandes desafíos al menos en tres ámbitos distintos: la definición de los contenidos de la justicia, el “qué” de la justicia (vale decir, aquellos elementos que

constituyen los genuinos asuntos de la justicia: redistribución, reconocimiento, representación [Fraser 1997]); la determinación del “quién” de la justicia (es decir, los sujetos de la justicia); y el “cómo” de la justicia (esto es, quiénes determinan las normas por las que se rige la justicia, y cómo lo hacen, de manera que tengan en cuenta al conjunto de los involucrados en una situación problemática, trascendiendo los límites territoriales).¹⁰

Un aspecto central para una justicia global, según Fraser (2008), es la existencia de niveles de representatividad política, en el ámbito nacional y global, que aseguren la paridad en la participación de los distintos actores involucrados en los problemas. Es decir, que todos los afectados por una estructura o una institución social determinada estén en condición moral de ser sujetos de justicia. De esta manera, lo que hace que un conjunto de personas se convierta en sujetos de justicia no es su proximidad geográfica sino su co-imbricación en un marco estructural o institucional común, que establece reglas básicas que gobiernan su interacción social, configurando así sus respectivas posibilidades vitales según pautas de ventajas y desventajas.¹¹

La creación de nuevos espacios supranacionales, transnacionales o globales va a tener una importancia decisiva en la transformación de aquellas sociedades donde la hegemonía de corrientes ideológicas y políticas conservadoras son un obstáculo para la inclusión de nuevos debates sobre la igualdad y de nuevos paradigmas en la elaboración de políticas públicas. En este marco, uno de los elementos que adquiere un carácter claramente transnacional¹² es el concepto de género (Marques-Pereira 2005), que atraviesa fronteras y continentes, y es reapropiado de acuerdo a realidades locales. Los movimientos e instituciones feministas saltan por sobre obstáculos y límites nacionales y pasan a actuar en el nivel internacional, donde las

¹⁰ Para Fraser (2008), la globalización acerca decididamente la justicia y la democracia, en la medida en que pone en el centro del debate sobre la justicia, la representatividad política. Al mismo tiempo, permite contrarrestar la menor eficacia social de los Estados nacionales para respetar los derechos ciudadanos, a través de presiones provenientes de la institucionalidad internacional.

¹¹ Las reflexiones anteriores no significan desconocer la importancia de los procesos sociales y políticos nacionales y la lucha por la justicia dentro de los marcos territoriales; sin embargo, dichos procesos ya no pueden entenderse solo dentro del contexto nacional. Los nuevos discursos, tratados y agendas globales son apropiados y resignificados en cada país, de acuerdo con las características de su institucionalidad, la hegemonía de las diferentes fuerzas políticas, y su propia cultura política y democrática. Como veremos posteriormente, la aprobación de los tratados y convenios internacionales en los gobiernos y parlamentos nacionales es indicativa de los grados de apropiación por parte de las dinámicas sociales y políticas, de los compromisos asumidos internacionalmente.

¹² Lo transnacional se refiere a relaciones directas o indirectas, personales o no, que atraviesan las fronteras de los Estados nacionales e implican al menos un actor no institucional. El concepto designa ante todo interacciones entre actores y los resultados de las mismas.

presiones sobre el Estado son ejercidas por organizaciones intergubernamentales o grupos no gubernamentales. Las redes transnacionales que trabajan en interacción con actores domésticos son un factor clave en esta estrategia, y constituyen correas de transmisión entre diferentes niveles de poder.

5. El Estado, las políticas públicas y el orden de género

El papel del Estado en la producción y reproducción de las desigualdades de género es uno de los temas de la investigación feminista priorizado en las últimas décadas. Esta investigación ha buscado esclarecer las complejas relaciones entre el orden de género y el orden institucional, en la medida en que el género es, al mismo tiempo, una dimensión constitutiva de las instituciones y una realidad jurídicamente constituida¹³ (Ballmer-Cao y Bonvin 2008).

La teoría feminista renuncia a la idea de la neutralidad de la acción del Estado, no solamente porque las relaciones entre hombres y mujeres son objeto de regulaciones políticas, sino porque su acción u omisión es omnipresente en la construcción del orden de género. El Estado actúa sobre una sociedad estructurada por relaciones desiguales de género y las reproduce a través de los mensajes y representaciones que devuelve a la sociedad, del orden jurídico-legal y de las políticas públicas (Muller y Surel 1998), contribuyendo de esta manera a legitimar y naturalizar las desigualdades de género.

Las relaciones de género están organizadas a través de patrones recurrentes que operan en el nivel simbólico, normativo y práctico, en distintos espacios sociales e institucionales. Estos patrones han sido contruidos, reconstruidos y modificados a lo largo de la historia, en procesos de interacción cruzados por la dominación y la resistencia. Se caracterizan, entonces, por una gran extensión temporal y espacial, al comprender el conjunto de interacciones entre hombres y mujeres en la familia, en el mercado, en la política y la cultura, y por tener sus raíces en la constitución de las sociedades modernas (Valcárcel 1997, Bonan 2002, Astelarra 2003). Al abarcar la casi totalidad de espacios sociales, y dado su amplio horizonte temporal, el sistema social de género tiene una gran capacidad de impacto en otros sistemas sociales, y también la posibilidad de ser impactado por ellos.

¹³ El género es utilizado como criterio y justificación de decisiones de políticas para proteger los intereses y poder de unos grupos sobre otros.

Las normas y convenciones de género no solo organizan las relaciones entre hombres y mujeres; también estructuran las interacciones que se dan en distintos ámbitos, como la política, la economía, el sistema jurídico legal, las instituciones del Estado, la vida privada, la intimidad, las ideologías, las ciencias y otros sistemas de conocimiento. Condicionan, además, la construcción de la autopercepción de hombres y mujeres y de sus motivaciones, y explican su aceptación de la posición que ocupan en el interior de las relaciones sociales. Son las normas y concepciones naturalizadas las que construyen a las mujeres como un grupo subordinado, al mismo tiempo que disfrazan las operaciones de poder al construir, a través de su acatamiento, la ilusión de consenso y complementariedad (Kabeer 1998).

Para Joan Scott (1997), la conceptualización teórica del género y su desarrollo como categoría analítica y crítica de las sociedades humanas implica dos formulaciones centrales: en primer lugar, el género como un elemento constitutivo de las relaciones sociales, basado en la diferenciación significativa entre los sexos; y en segundo lugar, el género como una forma primaria de significar el poder. El género opera concomitante y dialécticamente en varias dimensiones de la vida social humana: en el orden simbólico y relacional; en el orden normativo, que expresa las interpretaciones de los significados y de los símbolos; en el orden institucional y en el orden de la identidad y subjetividad. Para Scott, el género permite decodificar los significados que las culturas otorgan a la diferencia entre los sexos y comprender cómo esos significados impregnan las complejas conexiones existentes entre varias formas de interacción humana.

Los desarrollos de Nancy Fraser (2008) en torno a la justicia de género han sido muy útiles a lo largo de esta tesis para comprender las distintas dimensiones de desigualdad que comporta el orden de género. En estas materias, la autora diferencia tres dimensiones relativamente autónomas entre sí: la dimensión económica de la redistribución, la dimensión cultural del reconocimiento y la dimensión política de la representación, las que integra en la noción más general de “justicia de paridad de participación”. En el primer caso, las personas pueden verse impedidas de participar plenamente debido a las características de las estructuras económicas, que les niegan los recursos necesarios para interactuar con los demás como pares (injusticia distributiva). También pueden verse imposibilitadas de participar en condiciones de igualdad por la existencia de jerarquías institucionalizadas del valor cultural, que les niegan una posición adecuada, sufriendo en este caso una desigualdad de estatus o

reconocimiento fallido. La tercera dimensión, el ámbito de lo político, remite a la jurisdicción del Estado y a las reglas que organizan la confrontación política. Lo político, en este sentido, suministra el escenario donde se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento.

Superar la injusticia de género significa, para Fraser, dismantelar los obstáculos institucionalizados que impiden a algunos participar a la par de los otros, como socios con pleno derecho a la participación social. Para esto se requieren acuerdos sociales que permitan a todos participar como pares en la vida social.

Desde una perspectiva socio-histórica, distintos procesos se conjugaron para profundizar el interés del movimiento feminista en la acción del Estado y para ampliar su interlocución con sus distintas institucionalidades. En los países del Cono Sur, la recuperación de la democracia luego de regímenes dictatoriales permitió recuperar el diálogo de la ciudadanía con el Estado, al mismo tiempo que la aprobación de marcos jurídicos internacionales sobre la igualdad de género, entre los que destaca la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (CEDAW 1979),¹⁴ y la suscripción de las plataformas o programas de acción aprobados en las conferencias mundiales a partir de 1975,¹⁵ que dotaron

¹⁴ La CEDAW es uno de los instrumentos más poderosos en la lucha por la igualdad de la mujer. La Convención ha sido denominada "la carta de los derechos humanos de la mujer".

¹⁵ La primera conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer fue convocada en México DF en 1975 para concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar estrategias y planes de acción para lograr los siguientes objetivos de plena igualdad de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género: la integración y plena participación de la mujer en el desarrollo; una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial. La conferencia aprobó un plan de acción. De las 133 delegaciones de Estados miembros reunidas allí, 113 estaban encabezadas por mujeres. Las mujeres también organizaron paralelamente un foro de organizaciones no gubernamentales, que atrajo aproximadamente a 4.000 participantes. Este foro también desempeñó un papel decisivo en la apertura de las Naciones Unidas a las organizaciones no gubernamentales, lo que ha permitido que las voces de las mujeres tengan acceso al proceso de elaboración de políticas de la Organización. En la Conferencia de Copenhague se aprobó un programa de acción que identificaba los factores responsables de la discrepancia entre los derechos jurídicos y las posibilidades de la mujer para ejercer esos derechos. Los factores identificados fueron: la insuficiente voluntad política, la baja presencia de mujeres en cargos de decisión y la ausencia de recursos financieros. En 1985 se convocó a la Tercera Conferencia Mundial en Nairobi a la que asistieron 15.000 representantes de ONG que se reunieron en una conferencia paralela. Las Estrategias aprobadas en Nairobi se organizaron en torno a tres categorías básicas: medidas constitucionales y jurídicas, igualdad en la participación social e igualdad en la participación política y en la adopción de decisiones. La conferencia de Nairobi elaboró un nuevo marco interpretativo de las desigualdades de género que reconocía que la igualdad de género competía a toda la sociedad.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, hizo suya la perspectiva de género para abordar la igualdad de la mujer. Se afirmó que el género es una estructura de la sociedad y que todas las relaciones entre los hombres y las mujeres en el interior de esa estructura, tenían que ser reevaluadas. En la Plataforma de Acción se identificaron doce esferas de especial preocupación que se consideraba que representaban los principales obstáculos al adelanto de la mujer y que exigían la adopción de medidas concretas por parte de los gobiernos y la sociedad civil. Al aprobar la Plataforma de Acción de Beijing los gobiernos se comprometían a incluir de manera efectiva una dimensión de género en todas sus instituciones, políticas,

de legitimidad a la argumentación feminista a favor de la inclusión de nuevas concepciones e ideas sobre las relaciones de género. Simultáneamente, la expansión del modelo neoliberal y de la acción de los bancos de desarrollo y entidades financieras internacionales obligaron a los distintos Estados nacionales a reformar su institucionalidad, a fin de garantizar la estabilidad de los acuerdos económicos y facilitar la incorporación de las economías nacionales al mercado global. Los procesos de reformas abrieron el debate sobre los principios y marcos de referencias que deberían ser considerados, las formas de organización y gestión y las nuevas modalidades de relación del Estado con la ciudadanía. En esta coyuntura, los colectivos de mujeres encontraron la oportunidad de argumentar a favor de la inclusión de la equidad de género como uno de los principios que debían orientar las reformas del Estado y sus políticas.

La circulación de nuevas ideas sobre el orden de género suscitó fuertes resistencias institucionales, culturales y políticas. Las nuevas agendas de género politizaban temas considerados privados: la violencia contra las mujeres, la apropiación del cuerpo reproductivo, la dependencia económica de las mujeres y la autoridad del jefe de familia. Cada uno de estos temas hacía visible los mecanismos de discriminación de género que operaban en la esfera de la economía y la política y ponían de manifiesto los problemas que se originaban en la articulación de la esfera privada y pública (Muller y Sénac-Slawinski 2010). La circulación de las nuevas ideas y agendas de género empezó a ser definida como “una suerte de zambullidla en los mecanismos de producción del orden social y político, y de procesos a través de los cuales nuestras sociedades modernas se fabrican, crean sentidos, se transforman y actúan entonces sobre sí mismas” (Muller, Sénac-Slawinski y otros 2010).

Para estudiar el impacto que la movilización de nuevos actores y discursos puede tener sobre el cambio de las instituciones del Estado, nos basamos en los desarrollos conceptuales

procesos de planificación y de adopción de decisiones. Esto significaba que antes de que se adoptaran las decisiones o se ejecutaran los planes, se debería hacer un análisis de sus efectos sobre los hombres y las mujeres, y de las necesidades de éstos. Al respaldar la Plataforma de Acción, la Asamblea General de las Naciones Unidas exhortó a todos los Estados, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, así como a las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, a que adoptaran medidas para aplicar sus recomendaciones. En el interior de los Estados miembros, se asignó a los mecanismos nacionales que se habían establecido para promover la condición jurídica y social de la mujer, una nueva función. Estos mecanismos debían funcionar como la dependencia central de coordinación de las políticas orientadas a incorporar una perspectiva de género en la corriente principal de la sociedad, mediante la acción de todos los programas e instituciones. Fue la reunión más masiva de representantes gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales que se hubiera celebrado nunca, pues participaron 17.000 personas, entre ellas los representantes de 189 gobiernos. El Foro de organizaciones no gubernamentales que se celebró paralelamente a la Conferencia también contó con una asistencia sin precedente de 35.000 personas, por lo que el número total de participantes ascendió a más de 47.000.

del institucionalismo discursivo(Schmidt), de la aproximación cognitiva de las políticas públicas (Pierre Muller) y de las propuestas de análisis de las políticas como producto de la interacción entre actores, recursos y reglas institucionales (Subirats).

5.1 El institucionalismo discursivo

Las instituciones son un factor de orden, ya que las reglas, las rutinas, los modos de operar estandarizados estabilizan la actividad política, reduciendo el carácter caótico de la competencia. Las distintas reglas institucionales formales presentan una jerarquía que les es propia y se influyen mutuamente. Pueden diferenciarse los siguientes tipos: i) reglas formales y estructuras explícitas por lo general formalizadas jurídicamente, así como normas informales implícitas compartidas por todos los miembros de una organización o colectividad; ii) reglas procedimentales, que regulan los procesos de decisión, evaluación, atribución de autoridad y responsabilidades, recopilación y utilización de la información, acceso a diversas instituciones y organización de la temporalidad de la acción. Estas reglas cristalizan y fijan en el tiempo las relaciones de poder de los grupos sociales y pueden facilitar o inhibir la participación de los grupos sociales en la acción pública. Por tanto, las instituciones no se deducen de los comportamientos y estrategias individuales o colectivas, sino que reposan sobre lógicas propias. El sentido de la acción humana no es, entonces, un producto autónomo del actor, porque las instituciones anticipan el trabajo de interpretación y explicación del mundo, sin el cual la acción de los sujetos está desprovista de sentido.

Sin embargo, para el institucionalismo discursivo, las reglas no son solo rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias y formas organizacionales en torno a las cuales se construye la actividad política; también son creencias, paradigmas, códigos culturales, culturas y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen esos roles y rutinas. En este marco se considera las instituciones, simultáneamente, como algo dado (el contexto en el cual los agentes piensan, hablan y actúan) y como algo contingente (los resultados de los pensamientos, las palabras y las acciones de los agentes). Las instituciones no son externas, sino internas a los actores, que se sirven de ellas; y si bien las estructuras los restringen, son los agentes los que crean y mantienen las instituciones mediante sus habilidades ideacionales, es decir, su capacidad de dar sentido y significado a las reglas institucionales.

Para Vivien A. Schmidt (2004), las ideas que constituyen el contenido sustantivo de los discursos presentan distintos niveles de generalidad, los cuales se asocian a su potencial de cambio. El primer nivel abarca las políticas específicas o "soluciones políticas", propuestas por los responsables políticos (*policy makers*). El segundo nivel abarca los programas más generales, que articulan las ideas políticas. Las ideas programáticas están en un nivel más básico que las ideas de la política, porque definen los problemas que deben ser resueltos por dichas políticas; las cuestiones que se debe considerar; los objetivos que deben alcanzarse; las normas, métodos e instrumentos que se aplicarán, y los ideales que enmarcan las ideas políticas propuestas para resolver cualquier problema dado. En un nivel aún más básico se encuentran las visiones de mundo, que sustentan las políticas y programas con ideas, valores y principios organizadores del conocimiento y la sociedad.

Las políticas, los programas y las filosofías contienen dos tipos de ideas: cognitivas y normativas. Mientras las ideas cognitivas son constitutivas de los intereses, las ideas normativas apelan a los valores. Las ideas cognitivas aclaran "qué es" y "qué hacer", mientras que las ideas normativas distinguen "lo que es bueno o malo de lo que ya es", a la luz de "lo que uno debe hacer". Las ideas cognitivas —también llamadas a veces ideas causales— proporcionan las recetas, directrices y mapas para la acción política y sirven para justificar las políticas y los programas, sustentando el interés de éstos en la lógica y la necesidad. En suma, las ideas cognitivas hablan de cómo (primer nivel) las políticas ofrecen soluciones a los problemas, de qué manera (segundo nivel) los programas definen e identifican los métodos para resolverlos, y cómo tanto las políticas como los programas se engranan con el núcleo más profundo (tercer nivel) de los principios y las normas de las principales disciplinas científicas o prácticas técnicas. En cambio, las ideas normativas proporcionan valores a la acción política y sirven para legitimar las políticas en un programa, haciendo referencia a su conveniencia.

Las ideas normativas hablan de la forma en que las políticas satisfacen las aspiraciones y los ideales de la población y de qué manera los programas, así como las políticas, están en consonancia con un núcleo más profundo de principios y normas de la vida pública, así sean nuevos valores emergentes de una sociedad o aquellos de larga data en el repertorio social (Schmidt 2000; 2002a).

La facilidad de incorporación de las ideas en la institucionalidad y acción política depende de su nivel y del tipo al que pertenezcan. La incorporación de las ideas de primer tipo

—políticas específicas— tiene un alcance transformador menor, que está asociado a la viabilidad administrativa y política de las ideas y a su capacidad de articularse con otras corrientes de problemas y políticas. Los estudiosos que se concentran en el segundo nivel de las ideas a menudo se sirven de la filosofía de la ciencia para entender los criterios que explican el éxito y el cambio en los programas, y las ideas políticas que surgen de ellos (Schmidt 2008). El éxito de un programa no solo depende de la presencia de las ideas cognitivas, sino también de las ideas normativas complementarias capaces de satisfacer a los actores políticos responsables de dichos programas y a los ciudadanos por igual, en el sentido de que aquellas soluciones también sirven a los valores fundamentales de la política. En cuanto al tercer nivel de ideas, es más difícil demostrar que un conjunto de ideas constituye una filosofía pública. Es difícil rastrear en el tiempo el desarrollo de una filosofía y su eventual reemplazo por otra.

Los discursos pueden articular diferentes niveles de ideas (nivel de las políticas, de los programas y de las filosofías) y tipos de ideas (cognitivas y normativas), y adoptar diferentes formas: relatos, mitos, marcos, memorias colectivas, historias, guiones, escenarios, imágenes, y mucho más. Sin embargo, el discurso no es solo lo que se dice, sino que incluye a quién lo dice, cómo, por qué y en qué parte del proceso de construcción y comunicación política lo dice (Habermas 1989, 1996). En general, los discursos no sirven solo para expresar intereses estratégicos de los actores o sus valores normativos, sino también para persuadir a los otros de la necesidad y/o idoneidad de un determinado curso de acción (Schmidt 2008).

Schmidt distingue dos tipos de discurso: el de coordinación en el ámbito de las políticas y el de la comunicación en el ámbito público. El discurso de coordinación está formado por los individuos y grupos que están involucrados en la construcción, elaboración y justificación de una política. Estos son los actores de la política —los funcionarios públicos y funcionarios electos, los expertos, los representantes de intereses organizados y los activistas, entre otros—, que intentarán alcanzar un acuerdo entre ellos respecto de las ideas de las políticas que los estudiosos han demostrado como posibles de llevar a cabo, en una variedad de formas y en una amplia gama de lugares. El discurso de coordinación puede ser establecido sobre la base de ideas cognitivas y normativas entre personas débilmente conectadas en "comunidades epistémicas". Tal es el caso de las redes de *advocacy* (presión) de los activistas en política internacional, centrados en cuestiones de derechos humanos, el medioambiente o la violencia

contra la mujer (Keck y Sikkink 1998). Alternativamente, el discurso de coordinación puede ser el de personas más estrechamente relacionadas que comparten tanto ideas como el acceso a la formulación de políticas.

El discurso comunicativo integra a los individuos y grupos que participan en presentar las ideas políticas a la opinión pública en general, en la deliberación en torno a estas ideas y en su legitimación. En los procesos de persuasión pública, los dirigentes políticos, los portavoces de los gobiernos y los activistas de los partidos comunican las ideas sobre las políticas y los programas desarrollados, para su debate y deliberación pública. El discurso comunicativo abarca también a otros actores políticos; entre ellos, miembros de partidos de oposición, los medios de comunicación, expertos, líderes comunitarios, activistas sociales, intelectuales, grupos de reflexión, grupos de interés organizados y movimientos sociales.

Ahora bien, la dirección de la interacción discursiva a menudo parece ir de arriba hacia abajo, esto es, con las élites políticas intentando modelar la opinión pública mediante el establecimiento de los términos del discurso y del significado de los temas para los medios de comunicación. Sin embargo, la interacción también puede ir de abajo hacia arriba, como en la generada por los activistas sociales, feministas, ecologistas, en los ámbitos nacional e internacional (véase, por ejemplo, Keck y Sikkink 1998). Finalmente, las interacciones incluso pueden permanecer exclusivamente en el ámbito de la sociedad civil, en "conversaciones públicas" (Benhabib 1996), en la acción comunicativa en la esfera pública (Habermas 1989), o en la "democracia deliberativa" en el ámbito supranacional (Dryzek 1990, 2000).

5.2 La aproximación cognitiva

Para esta corriente de estudio de la acción pública, la característica fundamental de las políticas es construir marcos de sentido en el interior de los cuales los actores van a definir o redefinir sus problemas y testear las soluciones que los favorecen. Esta perspectiva subraya el peso que tienen las ideas, los preceptos generales y la representación, en las dinámicas sociales; y el que tienen los elementos simbólicos, retóricos y argumentativos en la determinación de políticas.

Las matrices cognitivas y normativas constituyen un sistema de interpretación de lo real que define el campo de lo posible y lo decible en una sociedad dada. Son estas matrices las que identifican y justifican la existencia de diferencias entre individuos y grupos,

jerarquizando un cierto número de dinámicas sociales. En el interior de ellas los actores públicos y privados inscriben su acción. Las matrices cognitivas y normativas comportan también principios específicos —los cuales se pueden deducir de los principios más generales—, que rigen en un dominio específico, en un subsistema o una política específica. La noción de “referente sectorial” (Jobert y Muller 1987, citado por Murell y Surel 1999) agrega la importancia de la dimensión espacial, mostrando que la derivación de los principios generales puede aplicarse también para definir la imagen de un sector, una disciplina o profesión.

El conjunto de estos elementos cognitivos y normativos condiciona la elección de los métodos y medios apropiados para realizar los valores y objetivos definidos, de manera que las técnicas empleadas varían según los paradigmas adoptados. En un último nivel, la elección de una matriz implica la elección de especificaciones instrumentales que sean coherentes con las otras indicaciones deducidas de los otros niveles. Es el conjunto de estos elementos, que conforman un sistema, lo que construye los mapas mentales particulares.

La producción de una matriz cognitiva no es un proceso puramente discursivo, sino que está permeada por las correlaciones de fuerzas propias de un sector o subsistema. La producción de esta matriz es, a la vez, un proceso de toma de palabra (producción de sentido) y de toma de poder (estructuración de un campo de fuerza).

Finalmente, la determinación de marcos de referencia es tributaria de las dinámicas más amplias de construcción social de la realidad, de tal manera que en el estudio de las políticas públicas deben esclarecerse las relaciones que existen entre las características de las dinámicas sociales y políticas más amplias, y aquellas relativas a la formulación de las políticas públicas específicas.

En breve, para la aproximación cognitiva las políticas públicas operan como un vasto proceso de interpretación de la realidad, en el curso del cual una visión del mundo se va imponer y va a ser aceptada como verdadera por la mayoría de los actores del sector. Esta visión de mundo les dará la posibilidad de comprender las transformaciones de su medio, al ofrecerles un conjunto de relaciones e interpretaciones causales que les permiten decodificar y descifrar los sucesos a los cuales son confrontados (Muller 1998). Ahora bien, es en el interior de procesos de interacción entre distintos actores que se va configurando una representación de los problemas, de sus causas, sus soluciones y sus consecuencias (Muller y Surel 1998). La

construcción de políticas públicas es entonces, un proceso indisociable de la acción de los actores, de la estructura más o menos laxa de sus interacciones y de las estrategias desarrolladas dentro de los contextos institucionales donde se cursa el proceso de una política pública. Analizar las políticas públicas implica, por lo tanto, examinar las características de los espacios públicos y las dinámicas de acción colectiva.

6. Las políticas públicas: la interacción de actores en los procesos de toma de decisiones

La política pública comprende “una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, de diferentes actores, públicos y a veces no públicos —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. La noción de política pública hace referencia, por tanto, a las interacciones, a las alianzas y conflictos entre los diferentes actores de carácter público para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada en un marco institucional específico” (Subirats y otros 2008). La toma de decisiones enfrenta un conjunto de restricciones derivadas de las reglas formales e informales que norman las relaciones entre los distintos niveles del Estado, y las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También debe adecuarse a los modos operatorios de la toma de decisiones y de las relaciones y coordinaciones internas vigentes en un momento dado en la administración pública. Cada subsistema de la administración pública va a construir la representación del problema que le es específica en función de su historia, su lugar dentro de la división del trabajo político-administrativo, su experticia y sus rivalidades con otros sectores.

Sin embargo, los actores gozan de márgenes de decisión. Los actores son racionales,¹⁶ en tanto se preocupan de las consecuencias de sus decisiones y acciones, aunque no sean capaces de anticipar y controlar los efectos inducidos por sus acciones y las consecuencias inesperadas a partir de la agregación de conductas individuales. Por otra parte, adaptan sus comportamientos a los límites y oportunidades que ofrece la coyuntura que enfrentan, a fin de poder participar en el desarrollo de una política y ser reconocidos socialmente por los otros actores implicados. Llevan a cabo esta adaptación a partir de su apreciación subjetiva del

¹⁶ La racionalidad de los individuos y grupos es siempre limitada, por razones de orden afectivo, cognitivo y cultural.

contexto institucional y de lo que entienden son las estrategias de los otros. Movilizan diversos recursos para conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses en las diferentes etapas de elaboración de una política pública.

El conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales con grados de obligatoriedad variables, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats y otros 2008: 38).

De acuerdo con las normas, reglas y soberanía propias de los actores, Subirats y otros distinguen entre actores privados y públicos. Los actores privados pueden diferenciarse según grupos objetivo: actores cuyo comportamiento se define políticamente como una causa (in)directa del problema; beneficiarios finales de una política pública, que son los que sufren los efectos negativos del problema y cuya situación se pretende mejorar a través de la intervención pública; y grupos terceros afectados de manera indirecta —positiva o negativa— por la política. Los actores públicos integran el sistema político-administrativo y gozan de soberanía, en la medida en que el Estado es el único que tiene poder de coerción sobre otros subsistemas de la sociedad y sobre los ciudadanos. Los actores públicos entran en interacciones internas, vale decir, las que ocurren en el interior del sector público, y en interacciones externas, esto es, relaciones que mantienen con su entorno. Las interacciones entre actores públicos están estructuradas por reglas de derecho que rigen las competencias y procesos administrativos, y por reglas institucionales más informales.

Los distintos actores conforman lo que Subirats denomina el “espacio de la política”, que se estructura por la propia lógica del Estado de derecho. Dicho espacio es el marco, más o menos estructurado, formalizado y poblado de actores públicos que interactúan, con distintos grados de intensidad, con actores no públicos. Los actores privados y públicos constituyen una red compleja de interacciones que presenta niveles de interacción tanto horizontal (actores de un mismo nivel gubernamental) como vertical (relaciones entre actores que operan a nivel interestatal, estatal, subestatal y local) y que, en conjunto, conforma los espacios de interacción, cuyas fronteras son fluidas, sobre todo si se quiere identificar a los actores periféricos. En el interior de los espacios de interacción los actores tienen diferentes posiciones de centralidad, y entre los distintos actores se tejen variadas interacciones.

Todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública es un actor potencial que podría formar parte del espacio de la política pública, aunque no actúe de manera activa y visible en cada una de las etapas de su discusión, diseño e implementación. El espacio de una política pública puede ser más o menos amplio de acuerdo a la apertura del Estado a los distintos actores de la sociedad concernidos en el problema y de los actores institucionales responsables de la solución de los problemas identificados. El espacio de la política puede ampliarse hacia la sociedad civil, incluyendo actores hasta entonces excluidos.

Los diferentes actores que interactúan a lo largo del ciclo de las políticas controlan diversos tipos de recursos asociados al grado de organización interna y capacidad de movilización externa. Los recursos movilizados pueden ser de distinto tipo: recursos de infraestructura (patrimonio), recursos políticos (apoyo político, mayoría), recursos de violencia (fuerza), recursos jurídicos (derecho), recursos humanos (personal), recursos económicos (dinero), recursos cronológicos (tiempo), y recursos de confianza (consenso).

7. El ciclo de una política pública

La comprensión de la génesis de una política pública se apoya sobre tres nociones fundamentales, formuladas de acuerdo con una secuencia analítica básica del proceso de formulación de políticas: i) el surgimiento de problemas sociales; ii) la construcción de los problemas públicos, proceso mediante el cual los problemas sociales son levantados como objetos dignos de atención pública; y iii) la inclusión de los problemas en las agendas institucionales, momento en el cual el Estado asume la responsabilidad de participar en la solución de los problemas (Aguilar 1992, 1993, 1996; Muller y Surel 1998).

La percepción de un problema y su construcción en tanto objeto de interés público, están estrechamente ligadas a la identificación de las causas de la situación problemática por parte de los actores concernidos. Estos actores construyen relatos más o menos concurrentes y competitivos, acordes con sus visiones de mundo e intereses, respecto de las causas que atribuyen a los fenómenos sociales y las soluciones que proponen. Cada relato asigna una identidad específica a los diferentes actores vinculados a una situación problemática, imputando una responsabilidad directa o indirecta respecto de esa situación a uno o más actores. En este proceso de confrontación de relatos se va estructurando el campo de

relaciones entre los actores, en el interior del cual se establecen las alianzas y se elabora objetivos estratégicos.

El paso de un problema desde la agenda sistémica —compuesta por todos los problemas públicos que se considera deben ser atendidos por las autoridades públicas— a la agenda institucional, significa que el Estado y los sectores involucrados se comprometen a darle solución. Pero para ser inscrito en la agenda institucional, el problema debe ser integrado a las formas y a las lógicas del funcionamiento del aparato político-administrativo. Esto implica que debe ser redefinido de manera más o menos sustantiva a fin de que adopte una forma jurídica aceptable, ello en la medida en que el derecho constituye un instrumento privilegiado de acción y regulación. El problema debe ser también adaptado a las lógicas y a las necesidades de legitimación que regulan las acciones de los actores políticos administrativos en los distintos subsistemas, y recodificado para simplificarlo de acuerdo con la interpretación que de él hacen estos actores.

La inscripción de los problemas en la agenda institucional está influida igualmente por ciclos políticos más globales, coyunturas electorales, alternancias parlamentarias y momentos de realineamiento de fuerzas políticas, crisis inesperadas que pueden facilitar o entorpecer la consideración de nuevos problemas públicos. El concepto de ‘ventana política’ es especialmente interesante para entender la inclusión de nuevos temas movilizados por la sociedad civil en las agendas sistémicas y/o institucionales. Estas ventanas se caracterizan por la emergencia de un período de gran receptividad de los actores políticos a nuevas problemáticas. Según Kingdon (citado por Murell y Surel 1984), la ventana representa una oportunidad para que los actores movilizados atraigan la atención de actores públicos hacia sus problemas particulares o promuevan sus soluciones preferidas.

Los actores concernidos en el espacio de una política pública van a influir en ella según sean los recursos y repertorios de acción que movilizan, los valores, las representaciones y creencias que comparten, y los intereses específicos que los mueven. De esta manera, a través del establecimiento de alianzas, la configuración de actores expresa simultáneamente una imbricación de lógicas cognitivas y una agregación de intereses. La movilización de diversos recursos se orienta a constituir al grupo como un colectivo más que como una suma de individualidades, una entidad que existe en relación con otros actores sociales, especialmente

el Estado. También busca ampliar el público interesado en los problemas y las reivindicaciones específicas que levanta, expandiéndolo más allá de los participantes directos.

A lo largo de los procesos de construcción de un problema y su inscripción en las agendas, los actores toman sucesivas decisiones que forman parte de un proceso de horizonte temporal más amplio, cruzado por luchas de poder y confrontaciones discursivas, siendo difícil determinar el momento preciso de la decisión final. Las decisiones de las autoridades y funcionarios de la administración pública tampoco representan un punto o un momento claramente identificable. Son parte de un flujo continuo de decisiones y arreglos, que tienen lugar en diferentes niveles de los sistemas de acción. Las decisiones se toman dentro de un verdadero campo de fuerzas integrado por actores que responden a lógicas diferentes: partidos, corrientes políticas, actores administrativos, grupos de la sociedad civil (empresas, grupos de presión, oficinas).

La aproximación cognitiva no solo analiza las restricciones institucionales que enfrenta la secuencia de la toma de decisiones dentro de la administración pública, sino que, sobre todo, considera la construcción progresiva de la representación de los problemas, de las soluciones y de sus consecuencias. Esta construcción progresiva constituye una suerte de carta cognitiva que va sustentado las distintas decisiones.

Las visiones de mundo se diferencian en distintos aspectos; entre ellos, en el rol atribuido al Estado; en las modalidades particulares de los sistemas políticos, el mercado y la familia; y en las distintas formas de relación entre Estado y sociedad. Una visión de mundo, finalmente, asocia los cambios de las reglas formales e informales a cambios en los paradigmas. Se trata de procesos generalmente lentos, que implican la disolución de un antiguo paradigma y la creación paulatina de otros nuevos, con mayor capacidad de decodificar la realidad social y dar solución a los problemas públicos, y que se expresan en nuevas reglas y procedimientos.

Miradas desde esta perspectiva, las políticas públicas son una manera útil de pensar la producción social de las sociedades modernas y posmodernas. Permiten analizar el movimiento feministas como uno de los actores de las políticas públicas que propone un nuevo marco de sentido para la organización de las relaciones de género en todos los ámbitos de la sociedad.

8. A modo de conclusión

Los autores consultados en la construcción de los marcos de análisis del objeto de estudio de esta tesis, en el nivel de la teoría sociológica general o del estudio de la acción pública y de las políticas, superan la falsa dicotomía entre voluntarismo y determinismo. Estos autores, por una parte, atienden a la mutua interacción entre la agencia social y la estructura para explicar la creación, reproducción y cambio de la vida social; por otra, comprenden los cambios institucionales y las políticas públicas a partir de la relación entre diferentes actores que, con distintas concepciones, intereses y recursos, y en contextos institucionales específicos que condicionan sus comportamientos, negocian y toman decisiones para solucionar problemas considerados de carácter público.

Hemos considerado los aportes de Domingues sobre la propiedad relacional de la vida social en la creación de los sistemas sociales y la existencia de un nuevo tipo de causalidad y subjetividad que se derivan de esta propiedad relacional, en tanto previenen los posibles riesgos de cosificar las estructuras y las instituciones.

Los aportes de la escuela de Muller, a su vez, nos fueron útiles para poner atención a los marcos de sentidos que sustentan las políticas públicas; los del institucionalismo discursivo, para atender al peso de las ideas en el cambio institucional; y los de Subirats, para trabajar las políticas públicas a partir de la relación entre actores, recursos y reglas institucionales.

Por otra parte, el marco de análisis incluyó la perspectiva socio-histórica y contextual. Esto permitió situar el horizonte cultural y societal de las desigualdades de género y la demanda de la igualdad en las sociedades modernas. A la vez, se profundizó en las grandes transformaciones de las sociedades actuales y en las relaciones dialécticas, de ida y vuelta, entre estas transformaciones, la emergencia de nuevos movimientos feministas y la ampliación de la capacidad de interlocución de los movimientos feministas con distintos actores, en particular con el Estado.

Las agendas de género de los movimientos y las políticas propuestas cuestionan las bases mismas de las sociedades modernas: la división entre lo público y lo privado, la existencia simultánea de dos poderes —privado y público—, la ideología de las diferencias radicales entre hombres y mujeres, y la división sexual del trabajo.

En breve, el análisis de las políticas públicas de género obliga a un estudio interdisciplinario y socio-histórico, porque articula el análisis de las políticas públicas en tanto tales, con el análisis de los movimientos sociales y los comportamientos políticos.

Capítulo II: Ruptura político-institucional y resistencia democrática

Es necesario retroceder en el tiempo para entender la ruptura que significó el golpe militar de 1973 en la historia político-institucional, económica, social y cultural de la sociedad chilena. Esta ofensiva modernizadora reaccionaria¹⁷ violentó la convivencia democrática, alterando profundamente la calidad de las relaciones sociales y ahogando la expresividad y pluralidad cultural, además de suscitar sentimientos de miedo, inseguridad y desconfianza generalizados en la población. Al proscribir los partidos políticos y las organizaciones sindicales y sociales, destruyó los referentes identitarios que dichos espacios habían constituido para extensas colectividades. Las instituciones fueron desmontadas a través de drásticas reformas que alteraron las relaciones entre el Estado, el mercado y la familia en la solución de los problemas públicos, y trastocaron los vínculos que establecía el Estado con la sociedad. Las antiguas reglas institucionales fueron reemplazadas por otras que redujeron al mínimo el papel del Estado, priorizaron la lógica del mercado y distanciaron a la ciudadanía de un Estado que devino represor y autoritario. Es en este contexto de profundas transformaciones donde emergió la resistencia a la dictadura, una reacción cuyas modalidades, organizaciones y propuestas diferirían de las formas que en el pasado había adoptado la lucha política y social.¹⁸

A fines de los años 30 se inició un nuevo ciclo en la historia político-institucional del país, origen de una nueva matriz sociopolítica que reorganizó las relaciones entre el Estado, el sistema de representación política y la sociedad civil (Garretón 2000). Durante gran parte del siglo XX, el Estado fue el gran artífice del proyecto de construcción e integración de la Nación, al centralizar el poder político, promocionar el desarrollo económico y social, y homogeneizar los comportamientos ciudadanos en torno a normas definidas. El aparato estatal creció, con la consiguiente extensión de los servicios de salud y educación y la ampliación de la infraestructura y el transporte. Bajo el estímulo de los debates internacionales, los gobiernos

¹⁷ De acuerdo con la conceptualización de P. Wagner (1997), el golpe militar podría ser entendido como una ofensiva modernizadora reaccionaria desde arriba.

¹⁸ El sistema político se caracterizaba por una alta competitividad y permeabilidad a las demandas sociales y económicas, especialmente en el caso de los partidos de izquierda. La legitimidad de los partidos estaba sustentada en la votación popular, por lo cual la ampliación de las bases electorales les era muy importante.

reconocieron nuevos derechos y deberes, y promovieron el desarrollo de una ciudadanía social que cubrió básicamente a los trabajadores organizados y sus familias, excluyendo a campesinos y sectores pobres desorganizados. Los partidos políticos tenían fuertes anclajes en estratos socioeconómicos muy definidos, lo que los hacía muy permeables a las demandas sociales y económicas de esos estratos, especialmente en el caso de las organizaciones de izquierda y de centro (Macaulay 2006; Garretón 1999, 2000).¹⁹ Los movimientos feministas y de mujeres surgidos a comienzos del siglo XX bajo el influjo de las ideas liberales y el ejemplo de las sufragistas europeas, lucharon a lo largo de medio siglo por el acceso a la educación, mejores condiciones de vida y trabajo, fin de la doble moral sexual y derecho a voto. Estos movimientos formaron parte, no sin conflictos, de las ofensivas modernizadoras que contribuyeron a que el Estado reconociera nuevos derechos y extendiera la ciudadanía a las mujeres.

Entre los años 50 y 60, los conflictos políticos se profundizaron. Las demandas populares de participación se expandieron y los sectores políticos identificados con las fuerzas de izquierda, a las que se integraron generaciones de mujeres jóvenes, se comprometieron con proyectos de carácter más radical para profundizar la democracia en sus aspectos distributivos y ampliar la participación social de los sectores excluidos. En 1964, la llegada del Partido Demócrata Cristiano al gobierno, con Eduardo Frei Montalva, dio lugar a un conjunto de reformas orientadas a redistribuir el ingreso y elevar la calidad de vida de la población.²⁰ En 1970, la llegada de Salvador Allende a la presidencia del país, apoyado por una coalición de partidos de izquierda, la Unidad Popular, no solo profundizó las reformas iniciadas bajo el gobierno de Frei, sino que propuso un programa de transición pacífica al socialismo.²¹

¹⁹ Los principales partidos políticos de derecha eran el Liberal y el Conservador (fusionados más tarde, en 1966, en el Partido Nacional). De izquierda, el Partido Comunista (PC), fundado en 1921, y el Partido Socialista (PS), surgido en 1933 de la fusión de grupos social-demócratas, social-populistas, anarquistas y trotskistas. Los conglomerados de centro eran el Partido Radical (PR), escindido del Partido Liberal en 1888; y el Partido Demócrata Cristiano (PDC / DC), fundado oficialmente en 1957 como producto de la fusión de la Falange Nacional y el Partido Conservador Social Cristiano (ambos salidos del Partido Conservador).

²⁰ Algunas de dichas intervenciones fueron: la reforma agraria, la reforma tributaria, la “chilenización” del cobre, y la reforma electoral que concede el derecho a voto a los analfabetos. El gobierno promovió la sindicalización campesina y la formación de los centros de madres, organizados en torno a los papeles de madres y esposas pero atendiendo a las necesidades de instrucción y de ingresos de las mujeres.

²¹ En el período se estatizaron las principales industrias del país, se nacionalizó el cobre, principal fuente de recursos de Chile, y se profundizó la reforma agraria. En el bienio 1971 a 1972, los gastos sociales se elevaron en más de 30% con respecto a 1970, como parte de una política expansiva y de redistribución de ingresos (Arellano 1985).

Bajo el gobierno de la Unidad Popular, la polarización social, política e ideológica llegó a su punto máximo, culminando en el golpe militar del 11 de septiembre de 1973 que derribó al gobierno socialista e instaló el régimen militar.

Tras el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, Augusto Pinochet disolvió el Congreso Nacional, prohibió los partidos políticos y las organizaciones sindicales y sociales, cerró los espacios de discusión y de participación propios del orden público democrático, a la vez que violó impunemente los derechos humanos.²² El modelo económico neoliberal, que redujo el papel del Estado a un rol subsidiario en lo económico, social y cultural, fue organizado en torno a tres ejes principales: el fortalecimiento y expansión de la propiedad privada, el fortalecimiento del libre mercado y la apertura indiscriminada a la competencia e inversión extranjera (Muñoz 1987). Los sistemas de educación, salud, vivienda y seguridad social se reformaron a favor del sector privado y del mercado. La gestión educativa de nivel primario y secundario se traspasó a las municipalidades, con el objeto de descentralizar las decisiones y se modificó el sistema de financiamiento de las universidades, elevándose los montos de las matrículas y mensualidades. En el sistema de salud se crearon las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) de carácter privado y el sistema de previsión social pasó de un régimen de reparto a uno privado, de capitalización. En materia de subsidios habitacionales se dio un importante rol a las empresas inmobiliarias, eliminándose una serie de regulaciones sobre el mercado de suelos urbanos. La reforma radical en la legislación del trabajo y de la educación, y la reducción de los salarios, tuvieron como consecuencia la pérdida de los derechos sociales: las políticas sociales universales fueron reemplazadas por políticas de carácter compensatorio y asistencial reducidas y focalizadas (Raczynski 2008).

La destrucción del sistema político y del movimiento sindical, consecuencia de la persecución de los partidos de izquierda y de las organizaciones sindicales, dejó a amplios sectores sociales sin posibilidad de canalizar sus luchas y demandas. Sin referencias organizativas e identitarias, las organizaciones debieron crecer al margen de los antiguos bloques ideológicos partidarios que habían encauzado hasta entonces la movilización y organización social.

La represión cultural y política ahogó las manifestaciones culturales plurales y frenó la incursión de las generaciones jóvenes de hombres y mujeres en la actividad política, y en

²² Los partidos de derecha se autodisolvieron como muestra de apoyo al régimen militar.

nuevos estilos de vida más autónomos. En su lugar, reemergieron con fuerza los discursos conservadores y confesionales. Los mensajes del gobierno reforzaban el papel tradicional de la mujer y ensalzaban la acción de los movimientos anti allendistas de mujeres, cuyas integrantes procedían de las clases altas y de la derecha, por su compromiso con la defensa de la patria en peligro y la familia. Fueron ellas las que demandaron a las Fuerzas Armadas restablecer el orden. El gobierno militar creó la Secretaría de la Mujer e impulsó un amplio movimiento de voluntariado con mujeres de sectores medios, a la vez que disciplinó y organizó los centros de madres integrados por mujeres de sectores populares, en una estructura vertical dependiente de la “primera dama”, en este caso, la esposa de quien detentaba el poder.²³

Es posible diferenciar dos períodos en los 17 años que duró la dictadura. El primero cubrió desde el momento del golpe hasta 1980, año en que la junta militar puso fin al estado de sitio vigente desde 1973. La violencia generalizada dio paso a una represión más selectiva, pero no menos violenta. El segundo período transcurrió desde la aprobación de la Constitución Política elaborada por la junta militar en 1980,²⁴ hasta las elecciones presidenciales de diciembre de 1989, fecha en que el demócratacristiano Patricio Aylwin, integrante de la Concertación de Partidos por la Democracia, fue elegido presidente tras derrotar al candidato de la derecha, apoyado por el régimen militar.

1. La lucha por los derechos humanos y la sobrevivencia: 1973–1980

Con posterioridad al golpe militar, las iglesias y los militantes en la clandestinidad promovieron la formación de nuevos colectivos en torno a la búsqueda de detenidos y desaparecidos, y la atención y protección de las necesidades de sus familias.

Un conjunto de iglesias cristianas y representantes de la comunidad judía chilena, liderados por el cardenal católico Raúl Silva Henríquez, crearon el Comité de Cooperación para la Paz en Chile (Comité Pro Paz). Las iglesias buscaban documentar y frenar el terror represivo, y dar asistencia social y legal a quienes eran detenidos y sujetos a violaciones de los

²³ Solo un sector de mujeres profesionales de derecha se pronunció por transformar aquellas normas del Código Civil que mantenían a las mujeres en una situación menoscabada. A finales de la dictadura formaron el Instituto Internacional para el Desarrollo del Liderazgo Político (IDLPM), y se incorporaron a los partidos de derecha en la última etapa de la transición democrática.

²⁴ El gobierno militar organizó una comisión integrada por intelectuales de derecha próximos al régimen para que elaborara un proyecto de Constitución Política. Esta fue aprobada mediante un plebiscito, el cual fue realizado en un ambiente de fuerte coacción y amenazas.

derechos humanos (torturas y tratos crueles) por parte de agentes de la dictadura. El comité fue disuelto por imposición del Gobierno después de dos años de lucha. En respuesta a las presiones, el arzobispo de Santiago, cardenal Raúl Silva Henríquez, solicitó al papa Pablo VI la creación de la Vicaría de la Solidaridad. Creada en 1975, junto con la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), la Vicaría entró en funciones en 1976. El mismo año, el cardenal Raúl Silva Henríquez impulsó la creación de la Academia de Humanismo Cristiano, donde confluyeron distintos intelectuales provenientes mayoritariamente del campo de las ciencias sociales. Sus integrantes, organizados en círculos de estudios y de acción, produjeron conocimientos e información sobre lo que acontecía en distintos ámbitos y colectividades sociales, oponiéndose de esta manera a los discursos y propuestas de sociedad del régimen militar. Se integraron a este espacio alternativo militantes de izquierda con vínculos con la Iglesia Católica, otros pertenecientes a partidos escindidos de la Democracia Cristiana (DC),²⁵ y las fracciones minoritarias de la DC que se opusieron al golpe desde su inicio.

Con el apoyo de la cooperación y solidaridad internacional, se formaron las organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo sin fines de lucro, cuyos miembros, procedentes en su mayoría de agrupaciones de izquierda, dieron asistencia técnica y social a los sectores populares. En relación estrecha con estos sectores, promovieron su organización y autoexpresión en función de sus necesidades inmediatas, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades, saberes y liderazgos, y la formación de redes solidarias intracomunitarias. Estas organizaciones, en alianza con las fuerzas del exilio y organizaciones humanitarias internacionales, contribuyeron a recomponer una activa aunque minoritaria sociedad civil democrática, distante de los partidos. Se trataba de una red restringida que, aunque progresivamente se desplegó a provincias, no comprometía internamente a más de unos miles de profesionales y activistas. Sin embargo, estaba presente en todos los círculos y temas, y era muy receptiva a las nuevas corrientes de pensamiento que circulaban fuera de Chile, logrando de esta manera eludir el encierro de ideas provocado por la dictadura (De la Maza 2004).

Muchos de los integrantes de las nuevas organizaciones de sobrevivencia formadas en torno a las iglesias o convocadas por ONG fueron mujeres pobres sin experiencia organizativa y política previa, que salieron de sus casas para abordar graves problemas familiares derivados

²⁵ Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) e Izquierda Cristiana (IC).

de las detenciones, las desapariciones forzadas, los asesinatos, los despidos laborales de los maridos y la pobreza. Esta circunstancia, que les permitió intercambiar experiencias de vida con otras mujeres y aprender a manejarse en el espacio público e institucional, las hizo ganar en independencia y confianza en sí mismas.²⁶

La creación en el país del Círculo de Estudios sobre la Condición de la Mujer, en 1977, marcó un hito decisivo para la construcción futura de las mujeres como sujeto político. Los orígenes del Círculo se encuentran en las relaciones de amistad y cercanía política forjados entre las mujeres que habían militado en partidos de izquierda o participado en organizaciones de derechos humanos u organizaciones de solidaridad con sectores populares. Las unía, además, una gran sensibilidad y rechazo a la situación de subordinación y desventaja de las mujeres, que ellas mismas experimentaban, y el interés por acceder a nuevas ideas que les permitieran comprender y mejorar la situación de las mujeres. Por otra parte, la aceptación del Círculo dentro de la Academia de Humanismo Cristiano constituyó un primer reconocimiento, por parte de los medios de oposición a la dictadura, de que la situación de la mujer podía ser un tema de estudio y de preocupación social (Araujo, Guzmán, Mauro 2000).

2. De las protestas sociales al triunfo de la oposición: la Concertación de Partidos por la Democracia

Procesos simultáneos de distinta índole, económicos, políticos y socioculturales, con relaciones poco visibles entre sí, complejizaron el escenario en el interior del cual los movimientos políticos y sociales de oposición, entre ellos el movimiento feminista y de mujeres, resistieron y enfrentaron la dictadura. El apoyo de la cooperación internacional de arraigada vocación democrática fortaleció las institucionalidades alternativas (ONG, universidades) y facilitó la apertura de nuevos espacios políticos, desde donde fue posible confrontar las propuestas ideológicas de la dictadura y relacionarse con los sectores populares. En las nuevas organizaciones participaban profesionales y técnicos de clase media, con formación académica y experiencia de militancia social y política, marginados de las universidades y de las acciones públicas estatales, y que habían sido perseguidos por el régimen, junto a anónimos líderes sociales y comunitarios.

²⁶ Las entrevistas realizadas a integrantes de la Vicaría dan cuenta del desarrollo personal de las mujeres que se acercaron a esta institución en demanda de ayuda.

Posteriormente, algunos profesionales de partidos de izquierda en el país y luego de la Democracia Cristiana, que conservaba institutos privados, se aglutinaron en centros de estudios y reflexión política y económica. Estas organizaciones movilizaron una amplia y heterogénea agenda: reconocimiento de los Derechos Humanos, Civiles, Económicos y Sociales; ampliación de estos derechos hacia nuevos sujetos y campos sociales: mujeres, infancia, medio ambiente, pueblos indígenas; redemocratización y apertura del escrutinio y control público sobre los procedimientos y mecanismos de decisión de las instituciones del Estado. Fueron estos grupos los que posteriormente serían intermediarios entre las distintas facciones de la gran mayoría ciudadana que se aunaba en torno a la consigna “democracia ahora”, con ocasión de las movilizaciones antiautoritarias que inauguraron el ciclo de protestas de 1983 a 1986 (De la Maza 2004).

Paralelamente, desde 1980 se reactivó la oposición política liderada por sectores radicales de la Democracia Cristiana, que se manifestaba contra el plebiscito convocado para aprobar una nueva Constitución.²⁷ En 1983 se inició un ciclo de protesta social, convocado por el Comando Nacional de Trabajadores (CNT) en respuesta a la aguda crisis económica. En las conocidas como “protestas”, manifestaciones masivas en las calles de las ciudades, principalmente Santiago, participaban organizaciones de pobladores, campesinos, jubilados, universitarios, mujeres, artistas e intelectuales, y dirigentes afines a los Partidos Comunista (PC), Socialista (PS), y Demócratacristiano (DC), en un primer proceso de convergencia antidictatorial.

Las mujeres se hicieron igualmente visibles en la arena política con la formación del colectivo “Mujeres por la Vida”, que llamó a un primer acto en Santiago bajo el lema “La libertad tiene nombre de mujer”, en el que participaron 10 mil mujeres. El acto, que tuvo lugar en el histórico Teatro Caupolicán en el año 1983, fue producto de una amplia alianza entre el sector de mujeres más radical de la DC y las mujeres de izquierda, adelantándose así a las futuras alianzas que tendrían lugar años después entre el centro político y la izquierda.²⁸ La convocatoria al acto puso de manifiesto el carácter a la vez contingente y trascendente de las interacciones sociales: la idea surgió de conversaciones casuales entre mujeres de oposición, a quienes se les ocurrió pronunciarse mediante una organización y lema específico, de mujeres,

²⁷ Eduardo Frei Montalva participó como orador en el único acto masivo permitido a la oposición, que tuvo lugar en el Teatro Caupolicán, donde llamó a rechazar la Constitución de 1980 y a la recuperar la democracia.

²⁸ Entrevista a Graciela Bórquez.

con lo cual se hacían visibles y comenzaban a perfilarse como sujetos políticos independientes.

A partir del año 1983 comenzó a reactivarse el sistema político, con la conformación de dos partidos de la derecha y dos alianzas políticas, de oposición, entre militantes de los partidos políticos de centro e izquierda.

Por la vertiente de la derecha, ese año se fundó el partido Unión Demócrata Independiente (UDI), sobre la base del movimiento gremialista de universitarios católicos antirreformistas, en torno a la figura del principal asesor civil de la dictadura, Jaime Guzmán. Se creó, además, el partido Renovación Nacional (RN), que integraba corrientes nacional-desarrollistas y liberales laicas lideradas por Sergio Onofre Jarpa.

En la oposición se conformaron dos bloques: la Alianza Democrática,²⁹ liderada por la DC, y el Movimiento Democrático Popular (MDP), liderado por el PC y el PS.³⁰ El liderazgo de la DC en el primero se explicaba por su capacidad de movilizar una base social en la que confluían sectores populares, y de la burguesía y clases medias, políticos profesionales y tecnócratas y la mantención de parte de su estructura política

Dos estrategias para recuperar la democracia se enfrentaron en la oposición al régimen. La primera proponía hacer cumplir el calendario de retorno a la democracia previsto en la Constitución de los 80.³¹ La firma de un Acuerdo Nacional en 1985, impulsado por miembros de la DC y partidos de derecha, fue una expresión de esta primera estrategia.³² La segunda estrategia, impulsada por sectores de izquierda y radicales de la DC, proponía derrocar el régimen a través de una protesta social que hiciera ingobernable el país para, luego, convocar a una asamblea constituyente que restableciese las bases políticas e institucionales pluralistas y democráticas tradicionales del Estado. Se dio origen así a la Asamblea de la Civilidad (1986), una expresión importante de la segunda estrategia, conformada por representantes de las

²⁹ La Alianza Democrática es liderada por la DC en coordinación con pequeños grupos liberales de la derecha tradicional, con los socialistas renovados procedentes de las fracciones del PS conducidas por Carlos Altamirano y Jorge Arrate, y con grupos de la Convergencia Socialista integrados por los ex MAPU.

³⁰ El MDP reunía a la izquierda más radical (PS fracción Almeyda, PC y Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR).

³¹ La Constitución estableció el itinerario de transición a la democracia. A partir de su aprobación y durante ocho años, gobernaría Augusto Pinochet. Luego se contemplaba un plebiscito en el que se consultaría sobre la continuación por ocho años más de un presidente elegido por la Junta Militar (que sería el mismo Pinochet).

³² En un comienzo, la Alianza Democrática, encabezada por Gabriel Valdés (DC), se opuso a aceptar el itinerario propuesto por la junta militar y se inclinó a favor de la propuesta de derrocamiento del régimen y convocatoria a una asamblea constituyente.

organizaciones sociales y profesionales más importantes de la oposición.³³ Se pretendía con ella crear un espacio de convergencia desde la oposición para retomar las movilizaciones sociales de 1983 y presionar a favor de un acuerdo entre los partidos de la oposición al régimen militar.³⁴ La Demanda de Chile, documento elaborado por la Asamblea, exigía la redacción de una nueva Constitución, cambios en las políticas sociales y económicas, el fin de la intervención militar en las universidades, justicia para las víctimas de violaciones de derechos humanos, a la vez que daba un plazo al Gobierno para responder a tales demandas. Entre sus líderes estaban María Antonieta Saa, feminista, en representación de las organizaciones de mujeres.

Luego del intento de asesinato de Augusto Pinochet en setiembre de 1986, el descubrimiento de la internación masiva de armas, el recrudecimiento de la represión derivado de estos hechos, por un lado, y la recuperación económica y menor conflictividad social, por otro, inclinó a la elite política a aceptar el itinerario de recuperación de la democracia propuesto en la Constitución. En este contexto, la Junta Militar reabrió el registro electoral, suspendió el toque de queda y la restricción vehicular nocturna, promulgó la ley orgánica de partidos y autorizó el retorno de 21 dirigentes al país. En 1987 se inscribió la DC como partido político, mientras la izquierda proscrita creó dos partidos instrumentales: el Partido por la Democracia (PPD), de los grupos renovados, y el Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS), que expresaba al MDP.

En febrero de 1988 se formó la “Concertación por el NO”, que reunía a 17 partidos para participar en el plebiscito en el cual se decidiría la continuación en el poder de un heredero del régimen militar por ocho años más. Luego del triunfo de las fuerzas de la oposición, que llamaron a oponerse a la continuidad del régimen, se formó la Concertación de Partidos por la Democracia (Concertación),³⁵ tras la figura de Patricio Aylwin, con el objetivo de convertir la mayoría social expresada en los resultados del plebiscito, en mayoría política.

Los líderes de los partidos políticos que formaron la Concertación de Partidos por la Democracia eran en su mayoría los mismos líderes de los antiguos partidos de la izquierda y de centro. La clase política había permanecido lo suficientemente intacta, tanto en términos de

³³ Central Democrática de Trabajadores, federaciones sindicales, dueños de camiones, Confederación de Comerciantes Minoristas, asociaciones de profesores y estudiantes, universitarios, y organizaciones de mujeres.

³⁴ El doctor Juan Luis González fue elegido presidente de la Asamblea de la Civilidad.

³⁵ Integrantes: Partido Demócrata Cristiano, Partido Radical, Partido Social Demócrata, Partido Socialista Núñez, Partido Socialista Almeyda, Partido Humanista, Partido Radical Social Demócrata, Mapu, Izquierda Cristiana.

su personal como de sus prácticas y operaciones, de manera que en el momento de las negociaciones con la dictadura, una amplia gama de actores experimentados en las lides políticas fue convocada desde el exilio o salió del aislamiento interno (Whitehead 1999). Pero, a diferencia del pasado, sus representantes eran más cautelosos y críticos de las concepciones y estrategias anteriormente asumidas, y de su propia capacidad, teniendo en cuenta que no habían sabido interpretar y manejar adecuadamente la polarización social durante el gobierno de la Unidad Popular.

Entre 1986 y 1989 se consolidó, así, un nuevo sistema de partidos sobre la base del ensanchamiento de una nueva derecha, que se disputaba la herencia del régimen militar, una reforzada DC en alianza con sectores del radicalismo, y una izquierda renovada, con una versión socialdemócrata (PS) y otras de matices liberales, con orientación pragmática (PPD). A la vera quedaba una izquierda marxista, excluida de las posibilidades de representación electoral (PC).

Los resultados del plebiscito evidenciaron el rechazo de la mayoría ciudadana a la nominación de Pinochet como Presidente de la República (54,7% en el caso de las mujeres). Tras este triunfo, la Concertación por la Democracia aumentó su capacidad de negociación con los partidos de derecha y, a través de ellos, con la Junta gobernante, e intentó introducir reformas a la Constitución de 1980 (Cumplido 2003),³⁶ a fin de fortalecer los derechos constitucionales, morigerar los estados de excepción, afirmar el respeto a los derechos ciudadanos y robustecer el principio participativo y democrático del sistema.³⁷ Las negociaciones realizadas, que exigían una gran experticia jurídica, tuvieron lugar en un clima

³⁶ La Constitución de 1980 disminuyó las facultades del Congreso; creó el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el presidente de la República; sustituyó el sistema proporcional electoral por uno binominal; estableció el sistema de segunda vuelta electoral cuando no se ha logrado mayoría absoluta en las elecciones presidenciales; fijó el período presidencial en ocho años (después se cambiarían a seis y luego a cuatro); y estableció un plazo de transición a la democracia: durante ocho años, Pinochet gobernaría como Presidente, y cuando terminase ese período, la junta militar pondría un candidato (que sería Pinochet) para que le fuese aprobado un nuevo mandato de ocho años o se lo rechazara. La Constitución aseguraba la presencia de los militares en la actividad política a través de senadores designados de origen militar, dándoles a las Fuerzas Armadas el rol de garantes del orden institucional de la República, decretando la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del general director de Carabineros. A estas disposiciones se agregaba la ley de amnistía para las violaciones de derechos humanos cometidas desde 1973 a 1978.

³⁷ Para ello proponía aumentar el número de civiles en el Consejo de Seguridad Nacional, dar mayor relevancia a los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico del país, limitar el poder del Ejecutivo sobre las libertades personales y definir en cuatro años el periodo presidencial (Biblioteca del Congreso Nacional). Las negociaciones permitían equiparar la representación de civiles y militares en el Consejo de Seguridad Nacional, eliminar el art. 8 que proscibía al Partido Comunista, aumentar el número de senadores de elección popular de 25 a 38 de un total de 47, y reducir por una vez el periodo presidencial de ocho a cuatro años.

de cautela y, hasta cierto punto, sigilo, que no se correspondía con la exaltación subjetiva de la población luego del triunfo en las urnas y con su voluntad de participar en la reconstrucción democrática. Según distintos análisis de coyuntura y encuestas del momento (López, Martínez 1999), la población tenía expectativas de que se castigasen las violaciones a los derechos humanos, de gozar de mayor libertad, de ser respetada en su dignidad personal, y de acceder de manera más justa a los frutos del crecimiento. Muchas personas comprometidas con el triunfo del NO, que volvían del exilio, alimentaron este clima con la difusión de nuevas ideas y experiencias, y con los deseos de ser parte de la reconstrucción de la democracia.

Pero, junto a la exaltación, se compartía una vivencia de fragilidad y de temor acallado. Las fuerzas democráticas temían una posible regresión autoritaria, por el poder que mantenían las Fuerzas Armadas y Pinochet, a lo que se sumaba su fuerte alianza con los partidos de derecha y los empresarios. Las personas y grupos de derecha temían que el alejamiento de Pinochet significara la vuelta a las situaciones de polarización social del pasado, resentían la posibilidad de perder el poder que habían recuperado tras el periodo de la Unidad Popular, y acrecentado con las políticas económicas y sociales del régimen militar. Los militares, por su parte, temían ser sometidos a juicios por las violaciones de los derechos humanos.

3. Las mujeres como fuerza política

En este escenario político-social emergieron nuevas organizaciones de mujeres y el movimiento feminista. Ellos se constituyeron en una nueva subjetividad colectiva cuyas integrantes con nuevos discursos, prácticas y formas de relacionamiento en torno a la demanda igualdad de género y la emancipación de la mujer, interpelaron el orden institucional de la dictadura y el orden de género vigente

La incidencia de los actores sociales hasta 1973 se ejercía a través de una dinámica que combinaba la protesta y la movilización social con la mediación política por parte de los partidos, para obtener regulaciones estatales que respondieran a sus demandas. Antes de 1973, era difícil pensar en la emergencia de movimientos sociales con proyectos propios y que no contaran con apoyos políticos significativos. Después del golpe militar de 1973, el debilitamiento de los partidos y de las organizaciones sindicales dio espacio para el surgimiento de grupos de mujeres y colectivos feministas que produjeron en forma autónoma nuevos discursos y conocimientos, a la vez que desarrollaban una perseverante capacidad

argumentativa para probar la existencia de desigualdades de género y exigir el reconocimiento de los derechos de las mujeres de parte de otros actores. Sus prácticas sociales se caracterizaron por su capacidad de establecer alianzas entre grupos de mujeres, conexiones que cruzaban las líneas de clases y las divisiones ideológicas tradicionales. Sus colectivos, entrelazados entre sí, constituyeron una suerte de espacios públicos alternos (Fraser 1997) en los cuales circularon nuevos discursos sobre la realidad de género. Las nuevas perspectivas que crearon permitieron a sus integrantes reinterpretar sus biografías y su situación presente, y pensar en posibilidades de transformar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres.

El movimiento de mujeres de oposición se nutrió de distintas vertientes: las organizaciones de defensa de los derechos humanos, las organizaciones de pobladoras y las organizaciones feministas agrupadas en el Círculo de Estudios de la Mujer de la Academia de Humanismo Cristiano. Es importante destacar la importancia que tuvieron las intelectuales y ONG feministas que cuestionaron las categorías de producción de conocimientos (dicotomías entre lo subjetivo y objetivo, entre lo personal y político, entre lo privado y público) y produjeron conocimiento empírico para develar las discriminaciones de que eran objeto las mujeres y las relaciones de poder que permean los vínculos entre hombres y mujeres. La producción de Julieta Kirkwood (1981, 1983, 1984, 1986), la del Centro de Estudios de la Mujer (CEM), de la Casa de la Mujer La Morada, del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), del Instituto de la Mujer y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Chile (FLACSO), constituyeron aportes decisivos para la producción teórica y política del movimiento feminista chileno y latinoamericano.³⁸

Inicialmente, las distintas vertientes del movimiento se mantuvieron relativamente independientes entre sí. Con el tiempo, sin embargo, tejieron una densa red entre ellas, conformando un movimiento feminista heterogéneo en el que participaron pobladoras, militantes de derechos humanos y grupos de mujeres que se definían como feministas, muchas de las cuales retornaban del exilio (Gaviola, Largo 1994). A partir de 1983 se crearon, en forma de cascada a lo largo del país, distintos colectivos y ONG de mujeres. Entre los

³⁸ Julieta Kirkwood es pionera en la elaboración teórica feminista en Chile. Fue licenciada en sociología y ciencias políticas (Universidad de Chile, 1969). Supo articular la producción de conocimientos con una activa participación política y social. Junto a otras mujeres refundó en Chile el movimiento feminista, creando una gran red en torno al lema “democracia en el país y en la casa”. Desde allí, analizó el papel de la dictadura en el reforzamiento del sistema patriarcal y cuestionó la subordinación del objetivo de la igualdad de género en el interior de los partidos políticos y otros movimientos sociales.

colectivos formados bajo la dictadura pueden destacarse Las Domitilas, Las Siempre Viva, el Movimiento de Mujeres Pobladoras (MOMUPO), el Comité de Defensa de Derechos de la Mujer (CODEM), la Casa Sofía, la Casa Malén, la Casa de la Mujer Gabriela Mistral, la Casa Comunal de la Mujer de Conchalí, la Casa de la Mujer “Ruca Domo”, y la Casa de la Mujer de Huamachuco. Entre las redes pueden mencionarse la Red de Salud de la Mujer (1984), el Consejo Regional de la Mujer en Biobío (1984), la Red Interinstitucional Mujer y Trabajo (1988), la Red de Educación Popular entre Mujeres (1988), la Coordinadora de ONG de la Mujer Mapuche, la Coordinación de ONG y Programas de Mujeres en Valparaíso (1989), y la Red Nacional contra la Violencia Doméstica y Sexual (1990).

A partir de 1983, el contexto de rearticulación de los partidos políticos y las movilizaciones sociales contra el régimen motivó al movimiento feminista, en sus distintas expresiones, a ingresar en la lucha antidictatorial más amplia. En 1984 se formó el Movimiento de Mujeres por el Socialismo, el que más tarde dio lugar a la Federación de Mujeres Socialistas. En 1987 se creó el Instituto de la Mujer, ONG feminista formada por mujeres militantes o afines al PS, con el propósito explícito de “incorporar propuestas de género en el proceso futuro de democratización del país, e impulsar una política de desarrollo que incluya a las mujeres como actoras sociales protagónicas y en igualdad de oportunidades” (Instituto de la Mujer 1997).

La voluntad política del movimiento feminista de incluir sus agendas en la reconstrucción de la democracia se expresó en la elaboración de distintas plataformas políticas,³⁹ donde se expusieron sus concepciones y se denunciaron los lazos entre el patriarcado, la dictadura y la violencia.

Las organizaciones de mujeres participaron a través de una representante feminista en la Asamblea de la Civilidad (1986) y elaboraron el Pliego de las Mujeres de Chile, para ser incluido en el documento “La Demanda de Chile”. El Pliego hizo suyos los puntos generales de la Demanda de Chile, pero agregó la lucha contra la discriminación patriarcal y la urgencia de democratizar la situación de las mujeres, propuesta que fue argumentada a partir de diagnósticos sobre la situación de las mujeres chilenas, especialmente la persistencia de los estereotipos de género que desconocían las diversas formas de ser mujer (trabajadoras, dueñas

³⁹ Manifiesto feminista (1983); Principios y reivindicaciones que configuran la plataforma de la mujer chilena (Movimiento pro Emancipación de la Mujer Chilena [Memch], 1985), Pliego de las mujeres chilenas a la Asamblea de la Civilidad (1986), Concertación de Mujeres por la Democracia (1989).

de casa, estudiantes, profesionales, pobladoras, militantes, defensoras de derechos humanos). Los temas más específicos del Pliego eran similares a aquellos de los movimientos feministas de la región, lo que da cuenta de la interrelación del movimiento feminista chileno con el latinoamericano.⁴⁰ Las demandas más específicas se referían a la eliminación de los mecanismos que generan discriminación en los marcos jurídicos y en las políticas institucionales, a la aprobación de convenios internacionales y reformas legales. De esta manera el movimiento feminista ponía de manifiesto el papel de los marcos jurídicos y reglas institucionales en la reproducción del orden de género vigente pero, a la vez, afirmaba el papel positivo que podía tener en el debilitamiento de este orden injusto, la observancia de las convenciones internacionales y la realización de las reformas legales demandadas por el movimiento. Se demandaba, entre otros puntos, la ratificación de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW), la igualdad ante la ley, la modificación del Código Civil en lo relativo al estatus de la mujer casada y la patria potestad compartida. Se pedía también modificar el Código Penal, eliminar la distinción entre hijos legítimos y naturales, y reconocer la violencia sexual y doméstica. Las otras demandas se referían a los campos específicos del trabajo y de la educación (eliminar los estereotipos de género y asegurar programas de educación sexual). Estos temas siguieron en la agenda una vez recuperado el régimen democrático y fueron atendidos paulatinamente en el curso de los veinte próximos años, bajo los gobiernos de la Concertación. Ello muestra la distancia existente entre la elaboración de una demanda y su transformación en problema público y política pública, para lo cual es necesario que pase por numerosos filtros políticos e institucionales y cuente con contextos políticos que ofrezcan oportunidades de legitimar los temas y concitar el apoyo de sectores sociales y políticos hasta entonces no considerados.

Luego de la Asamblea de la Civilidad, algunas mujeres empezaron a reincorporarse a los partidos políticos, especialmente con ocasión de la convocatoria del plebiscito de 1988. Con ello se produjo una brecha entre las mujeres feministas y las feministas de partido, que se reproduciría posteriormente durante la democracia en la oposición entre las llamadas “autónomas” y las “institucionales”. Por otra parte, la argumentación de las agendas feministas y la construcción de problemas públicos a partir de su discurso empezaron a exigir una mayor

⁴⁰ Para esa fecha habían tenido lugar tres encuentros latinoamericanos feministas a los que habían asistido feministas chilenas: Bogotá, Colombia (1981); Lima, Perú (1983); Bertioga, Brasil (1985).

experticia y conocimientos específicos, lo que introdujo una tensión entre las mujeres profesionales y las integrantes populares del movimiento (Araujo, Guzmán, Mauro 2000).

Ninguna de estas tensiones, sin embargo, obstaculizó el trabajo unitario y transversal del movimiento de mujeres. Tampoco afectó las relaciones de las mujeres políticas feministas con el conjunto del movimiento feminista, en la medida en que eran reconocidas como líderes feministas antes que políticas, y que ponían a disposición del movimiento los recursos derivados de su militancia en partidos de oposición y su participación en redes políticas internacionales.⁴¹

La participación de las redes de ONG de mujeres constituyó un apoyo fundamental en el proceso de inscripción en el Registro Electoral, una vez que este se abrió. Las mujeres socialistas tomaron la iniciativa y se vincularon con las demócratas cristianas, como lo habían hecho en 1983, cuando se formó el Movimiento Mujeres por la Vida. Formaron un movimiento político llamado Mujeres Integradas por las Elecciones Libres (MIEL), en el que participaban integrantes de ambos partidos. Esta experiencia fue reconocida como muy positiva en tanto las legitimó mutuamente, fortaleció la confianza recíproca y facilitó la construcción de acuerdos entre mujeres que procedían de concepciones ideoculturales diversas.⁴²

La participación de las organizaciones de mujeres en la Concertación por el NO las legitimó y les permitió incluir en la superación de la desigualdad de género, como un contenido sustantivo, la construcción democrática.⁴³ Ellas vincularon el No a Pinochet del plebiscito de 1988, con el No al sexismo, el No a la discriminación de género, al patriarcado y al autoritarismo de la sociedad chilena.

Una vez ganado el plebiscito, una coalición autónoma de mujeres creó en 1989 la Concertación de Mujeres por la Democracia, para elaborar demandas y presentarlas al Comando de la Concertación de Partidos por la Democracia, responsable de elaborar el programa de gobierno. Las demandas de las mujeres al programa de la Concertación se agruparon en torno a tres ejes: i) propuestas programáticas específicas para la mujer, considerada en su dimensión de persona y ciudadana (derechos civiles), y de madre (temas como la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de

⁴¹ Entrevista a Soledad Larraín.

⁴² Entrevista a Soledad Larraín y a Graciela Bórquez.

⁴³ Entrevista a Paulina Veloso.

discriminación contra la mujer; ii) la creación de una institucionalidad pública responsable de coordinar políticas a favor de las mujeres; y iii) la incorporación de mujeres en los puestos de decisión en el Ejecutivo.

Las comisiones temáticas fueron presididas por mujeres que venían trabajando desde hacía años en cada uno de los temas y formaban parte de redes u organizaciones feministas. Las condiciones de la transición a la democracia y el nivel de pobreza en el país facilitaron el consenso de priorizar la atención a la situación de las mujeres pobres, especialmente las jefas de hogar; a las barreras que dificultaban el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo;⁴⁴ a la violencia doméstica y a la falta de conocimiento de las mujeres sobre sus derechos.

La agenda y la estrategia propuestas por la Concertación de Mujeres constituyeron un importante esfuerzo para transitar desde planteamientos feministas de carácter más comprensivo y general, propios del debate discursivo en la sociedad civil, a formulaciones más específicas que pudieran dar lugar a problemas susceptibles de ser abordados por la institucionalidad estatal en democracia.

La formulación de esta agenda se constituyó en un marco de referencia para la futura instancia de género bajo los gobiernos de la Concertación. Demandas tales como la reforma constitucional sobre la igualdad, la eliminación de políticas discriminatorias concernientes al empleo y a la educación, la prevención de la violencia y el abuso, y la implementación de programas específicos para jefas de hogar, fueron parte de las primeras agendas del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y del primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994).

La Concertación de Mujeres tuvo el gran mérito de construir un discurso compatible con los marcos interpretativos que animaban al comando de Aylwin y de proveer argumentos que respaldaran sus demandas; entre ellas, la creación de una instancia de género en el Estado (Oficina Nacional de la Mujer, ONAM), la ampliación de su articulación con la sociedad y, sobre todo, la generación de canales de interlocución con mujeres de distintas procedencias profesionales y políticas (Guzmán, Lerda, Salazar 1994).

La visibilidad de las líderes feministas dio fuerzas a la negociación de cuotas internas para las mujeres en el interior de los partidos, El Partido por la Democracia y el Partido

⁴⁴ Los temas fueron desarrollados con distintos niveles de elaboración, lo que expresa tanto el desarrollo desigual de los conocimientos como la diversidad de concepciones desde las cuales los problemas eran interpretados.

Socialista establecieron una cuota interna del 20 por ciento para mujeres en todos los puestos de decisión. Por otra parte, hizo posible que el programa de gobierno de la Concertación incluyese un capítulo especial sobre la mujer, lo que obligó al candidato de derecha a hacer referencias a los derechos de las mujeres.

Las mujeres, como sujetos políticos, se hicieron visibles en la campaña presidencial de 1989. Los partidos políticos convocaron a las mujeres a partir de sus distintas identidades en tanto ciudadanas y trabajadoras, y no solo en tanto esposas y madres, para que participaran en la creación de una nueva democracia. En un acto central de campaña, el candidato de la oposición al régimen militar, Patricio Aylwin, hizo suyo el lema que identificaba al movimiento feminista chileno, “Democracia en el país y en la casa”.

Sin embargo, pese a la importancia y visibilidad alcanzadas por el movimiento de mujeres durante estos años, su existencia siguió despertando resistencia entre algunos dirigentes de partidos de la Concertación, quienes consideraban que la Concertación de Mujeres era un proyecto ambicioso que tenía el riesgo de dividir a las fuerzas de la oposición (Frohman, Valdés 1995).

4. A modo de conclusión

El golpe militar significó un drástico cambio institucional que destruyó las reglas y normas que formaban parte de la matriz política vigente hasta 1973, y su reemplazo paulatino por nuevas normas, las cuales cristalizaron en la Constitución Política aprobada en 1980. La nueva Carta impuso un nuevo orden social, tutelado por las Fuerzas Armadas, a las que se les adjudicó el papel de veto y de árbitro de los conflictos sociales y políticos. Las reformas institucionales fortalecieron el poder de nuevas élites políticas y económicas que se beneficiaron con los procesos de privatización de las empresas del Estado y de los servicios públicos, y con el desconocimiento de los derechos adquiridos en el pasado por los trabajadores. Esto debilitó en forma extrema la capacidad de los trabajadores de negociación y respuesta, más aún en ausencia de los partidos que en el pasado terciaban entre sus demandas y el Estado.

En este escenario surgió la oposición al régimen militar, a partir de una recomposición de actores políticos y sociales y la emergencia de nuevos grupos, conformados por sectores medios profesionales, mujeres, indígenas y líderes populares anónimos, que fueron

constituyendo nuevas colectividades y subjetividades. Emergieron nuevos discursos de interpretación de la realidad más complejos, que reconocieron la coexistencia de distintos sistemas de desigualdad y de distintos sujetos sociales comprometidos con la democracia desde sus particulares posiciones en las jerarquías sociales. Las prácticas organizativas se caracterizaron por mayor horizontalidad y una mayor cercanía a problemas más cotidianos.

Las iglesias fueron un actor fundamental en la constitución y fortalecimiento de las fuerzas de resistencia a la dictadura y la organización de la población, especialmente de mujeres pobres, en torno a los derechos humanos. La cooperación y solidaridad internacional contribuyeron no solo al fortalecimiento y estabilidad de las iniciativas de la sociedad civil, sino también a difundir los nuevos discursos y debates que circulaban a nivel internacional como las críticas al socialismo real y el reconocimiento de las desigualdades de género y de la opresión femenina. Los grupos en el exilio, a través de sus nexos con el interior, contribuyeron a enriquecer los debates sobre la democracia.

Hacia finales de los años 80, en torno a la aprobación del plebiscito de 1988, emergió un nuevo sistema político menos ideológico y más pragmático, que superaba la tradicional división en tres tercios de la política chilena: derecha, centro e izquierda.

Dos estrategias principales se confrontaron durante los años 80 para recuperar la democracia. La primera, más cercana a las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos de izquierda en la clandestinidad, estimulada por el ciclo de protestas iniciado el año 1983, proponía la movilización y protesta para hacer ingobernable al país, derrocar al régimen y convocar a una asamblea constituyente. La segunda, apoyada por las élites políticas de centro y del sector más moderado de la izquierda, aceptaba volver al orden democrático de acuerdo con el itinerario establecido en la constitución de 1980. Esta postura adquirió más fuerza a partir del año 1986, en un momento de debilitamiento de las movilizaciones sociales, de recuperación económica y luego del atentado fracasado a Augusto Pinochet.

Vemos, así, que el régimen de Pinochet probó ser lo suficientemente resistente como para forzar a la oposición política a aceptar los términos de la Constitución del 80, que distaba mucho de ser democrática. La negociación llevada a cabo por los antiguos líderes políticos de izquierda y de la Democracia Cristiana tuvo que someterse a una serie de reglas del juego

restrictivas que consolidaron el poder de veto de los herederos del régimen saliente (Whitehead 1999).

Bajo la dictadura confluyó, entonces, un conjunto de factores que permitieron la emergencia de una sociedad civil activa, aunque no numerosa, organizada al margen de los bloques ideológicos tradicionales. Las iglesias y la cooperación y solidaridad internacional ofrecieron soportes importantes para la estabilidad de las organizaciones, permitiéndoles mantener y reproducir los nuevos vínculos sociales generados, crear nuevas formas de organización y normas de convivencia. Los vínculos entre los integrantes de esta sociedad civil y de los movimientos regionales con el exilio, puso a los primeros en contacto con nuevas ideas y debates que difundieron en el país.

Los colectivos de mujeres fueron un sujeto político reconocido en la lucha antidictatorial y lograron impactar las agendas y concepciones de otros actores sociales y políticos.

El apoyo de la cooperación internacional favoreció el desarrollo de una densa red de organizaciones de mujeres, en el interior de la cual circulaban diversos tipos de recursos: conocimiento, información, y fuerza política (Araujo, Guzmán, Mauro 2000). Los nuevos discursos y prácticas feministas y su interrelación con el movimiento feminista latinoamericano e internacional, proveyeron a los colectivos de nuevos esquemas a partir de los cuales reinterpretar las relaciones entre hombres y mujeres, y las situaciones de desventaja que afectaban especialmente a las últimas como producto de relaciones de poder desiguales entre los géneros. Estas condiciones confluyeron a favor de la emergencia de una nueva subjetividad colectiva que, si bien en sus límites externos era porosa y fluida, en su centro se caracterizó por una alta identidad y capacidad de pensamiento estratégico.

La emergencia de esta nueva subjetividad impactó sobre el resto de las colectividades, presionando con distinto éxito por la ampliación de las concepciones, contenidos y demandas de las políticas, y por el reconocimiento de nuevas líneas de conflicto que cruzan la sociedad. La emergencia de los colectivos de mujeres contribuyó al reconocimiento de nuevos sujetos políticos y tipos de demandas hacia los partidos y el Estado.

Varias razones pueden explicar el mayor reconocimiento de los movimientos de mujeres como movimientos políticos por parte de los partidos y otros colectivos. La oposición política contó con un aliado y fuerza adicional importante en su lucha por recuperar la democracia; se

benefició de la capacidad de convocatoria, iniciativa y creatividad, expresadas, por ejemplo, en los lemas usados en sus movilizaciones: “La libertad tiene nombre de mujer”, “Democracia en el país y en la casa”, “Mujer, Chile te quiere”, “Qué mejor que una mujer”, “Soy mujer, tengo derechos”, “Somos más”. Los partidos necesitaban ampliar su base de sustento social hacia nuevos grupos electorales y romper con el llamado conservadurismo de la votación de mujeres. Las mujeres políticas y las feministas les permitían acceder a las organizaciones de mujeres populares por los vínculos que éstas habían establecido con dichas organizaciones. Finalmente, muchas de estas líderes, por sus antiguas militancias y por formar parte de una misma generación que las elites políticas de oposición, tenían relaciones personales con los dirigentes de la Concertación por la Democracia, lo que favoreció la aceptación, al menos de manera formal, de sus demandas.

Al final de la dictadura, el movimiento feministas y de mujeres contaba con organizaciones, visibilidad, una agenda y un discurso propio, y había logrado incluir en el debate democrático las desigualdades de género. Sin embargo, las mujeres fracasaron en acceder a cargos de representación política y en desarrollar posteriormente el conjunto de su agenda. Para algunas investigadoras (Marques-Pereira, Stoffel 2005) (Frohman, Valdés 1995), la ausencia de estrategias sistemáticas para acceder a los cargos podría explicarse por la importancia dada a la horizontalidad en las relaciones, el rechazo a las organizaciones jerárquicas masculinas y la resistencia a compartir poder político.

Capítulo III:

El primer gobierno democrático: la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)

Con la recuperación del régimen democrático en 1990 se configuró un nuevo escenario político, el cual, aunque formalmente significó el fin de la dictadura militar, de hecho permaneció constreñido por los marcos jurídicos de la Constitución Política de 1980 y el poder fáctico ejercido por Augusto Pinochet, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. El ex dictador contaba con la lealtad incondicional de esta institución y con el apoyo de las fuerzas políticas de la derecha y del empresariado. El Gobierno, aunque legitimado por los resultados electorales y el reconocimiento internacional, tuvo que enfrentar la alianza tácita entre dichos estamentos y gobernar una sociedad que se presentaba fragmentada, además de cruzada por temores y desconfianzas (Waissbluth 2007).

En este escenario, el movimiento feminista enfrentó nuevos retos y una fuerte resistencia ideológica a su agenda de género de parte de fuerzas de derecha y de la iglesia y, también, de los militantes de la Democracia Cristiana. Sin embargo, el nuevo gobierno de la Concertación presidido por un demócrata cristiano asumió como compromiso de su programa la formación de una institucionalidad de género y una declaratoria de principios a favor de la igualdad.

La reacción de las fuerzas de derecha, de la Iglesia Católica y de los sectores conservadores, se hizo especialmente crítica en el momento de discutirse algunas iniciativas legislativas referidas a los derechos individuales y la autonomía personal de las mujeres, propuestas por parlamentarias feministas apoyadas por otros parlamentarios del PS y del PPD, y al debatirse los principios fundacionales, la misión y contenidos de la ley que creó una nueva institucionalidad de género en el Ejecutivo.

Los contenidos de la agenda de género para poder ser incorporados en la agenda institucional de la nueva institucionalidad y transformados en políticas públicas, tuvieron que atravesar distintos filtros políticos, jurídicos y constitucionales. Las relaciones del movimiento feminista con el Gobierno, los partidos políticos, y también con el movimiento de mujeres populares, se tornaron más complejas al diferenciarse los comportamientos políticos de los

distintos conglomerados, y las posiciones en el interior del movimiento en materia de relaciones con el Estado.

1. La magnitud de los desacuerdos

El primer gobierno de la Concertación, encabezado por Patricio Aylwin, se enfrentó a una derecha política que pudo ejercer un amplio poder de veto a las iniciativas gubernamentales dadas las particularidades del sistema electoral binominal implantado durante la dictadura,⁴⁵ aunque también se alimentó de los estrechos vínculos entre esa derecha y la poderosa elite económica beneficiada por las políticas del régimen militar (De la Maza 2010).

Una vez en el gobierno, la cohesión alcanzada entre los sectores integrantes de la Concertación a lo largo del proceso de recuperación de la democracia, dio lugar a consensos parciales. Los acuerdos con la derecha, en cambio, eran mínimos y se limitaban a lo que se había establecido en las negociaciones con la Junta Militar, en el momento de la transición. Estos acuerdos se referían básicamente a materias concernientes al respeto del derecho de propiedad, al modelo económico (la economía de mercado) y a la prioridad otorgada al diálogo como instrumento de acción política. Los desacuerdos se manifestaban en la forma de concebir los derechos laborales, la intervención militar y la política frente a las violaciones de derechos humanos y las libertades individuales (Fuentes 1999).

Más allá de esas líneas generales, sin embargo, las posturas en el interior de cada bloque, gobierno y oposición, no eran homogéneas. Distintos ejes de división se daban entre los partidos de uno y otro lado. Una primera línea divisoria separaba a aquellos que apoyaban la democracia protegida (Unión Demócrata Independiente, UDI; y Renovación Nacional, RN), de los que abogaban por la democracia representativa (partidos de centroizquierda). Un segundo eje de diferenciación se refería a la posición frente a las violaciones de derechos humanos. Las posturas en esta materia se distribuían en un continuo que abarcaba desde aquellos que planteaban el olvido (UDI, RN), a los que postulaban las reparaciones simbólicas y materiales (PDC; Partido Radical Social Demócrata, PRSD; Partido Socialista Renovado; PPD; ala liberal de RN) o el castigo (PS y PC). Un tercer eje diferenciaba las posiciones

⁴⁵ El sistema electoral binominal fue establecido en Chile en la Constitución Política de 1980 y regulado posteriormente por la Ley 18.556 sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral de 1986, y por la Ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios, dictada por la Junta Militar en 1988.

valóricas integristas (UDI, RN, PDC ala conservadora) de las posiciones conservadoras liberales (PDC ala liberal; RN liberal; Unión de Centro Centro, UCC) y de posiciones seculares (PDC, PPD, PS).

2. Recomposición de las elites políticas y cambios en el sistema político: la influencia de la Iglesia Católica

La Iglesia Católica, a través de sus distintas corrientes, influía fuertemente en las cúpulas políticas de derecha, pero también sobre algunos sectores de la Concertación.

En el caso de la elite política de derecha, parte importante de ella procedía de colegios y universidades confesionales y de grupos pastorales. La dirigencia de la UDI estaba compuesta por un grupo reducido de hombres, en su mayoría descendientes de familias tradicionales, de los cuales algunos pertenecían al Opus Dei u otros movimientos católicos conservadores. Sus integrantes estaban vinculados entre sí por lazos familiares o de amistad, y también por su carrera durante el gobierno militar en ministerios, municipios u organismos sectoriales de control social y político. Ideológicamente contaban con el apoyo de los sectores más conservadores de la Iglesia Católica, además de verse favorecidos por el largo papado de Karol Wojtyla, Juan Pablo II, y en Chile, en el nivel de las comunicaciones, por la disponibilidad de dos canales de televisión (Universidad Católica y Megavisión) (De la Maza 2010).

La influencia de la Iglesia Católica era fuerte también en algunos de los grupos de la Concertación, especialmente en aquellos escindidos de la DC que formaron el MAPU y la Izquierda Cristiana, y que luego se sumaron al PS o al PPD.

En este contexto, los sectores no católicos, como masones, radicales y socialistas históricos, que se socializaron en las instituciones educacionales laicas tradicionales (Universidad de Chile, Instituto Nacional), fueron perdiendo influencia, a la par que la perdían los centros de investigación autónomos, las ONG y la prensa independiente creada durante la dictadura.

Desde otro punto de vista, las dos grandes coaliciones a que dio lugar la aprobación del sistema electoral binominal debilitaron la tradición de la política chilena vigente hasta la dictadura, entendida como confrontación y diferenciación ideológica, cuyos ejes identitarios habían sido la actitud frente a la religión y la Iglesia Católica y su anclaje en estratos

socioeconómicos muy definidos (Macaulay 2006). Para poder gobernar el país, el sistema binominal obligó a la negociación, no exenta de conflictos, tanto en el interior de cada coalición como entre las coaliciones, y marginalizó del debate político oficial a las posiciones minoritarias.

El relevo generacional en la elite política favoreció la influencia católica en las cúpulas de la Concertación. Si bien la coalición gobernante estructuró sus liderazgos políticos sobre la base de las figuras tradicionales, la principal renovación dentro de la Concertación, y también en el bloque opositor en general, provino de la generación del 68, la que se nutrió de grupos de la elite católica que se desplazaron a la política desde el movimiento estudiantil (De la Maza 2010).

3. La estrategia de los consensos

Patricio Aylwin inició su gobierno teniendo que enfrentar paralelamente varios desafíos: hacer justicia en los casos de violaciones de los derechos humanos sin revivir el pasado ni tensar las relaciones con los militares, para evitar una regresión autoritaria; asegurar la gobernabilidad política del país, respondiendo a las demandas ciudadanas levantadas durante las campañas; mantener la estabilidad económica y el modelo económico, pagando al mismo tiempo la deuda social expresada en el alto porcentaje de pobreza a que se había llegado, en la mala calidad de los servicios sociales y en la baja cobertura de las políticas sociales (Marques-Pereira 2005).

En este contexto y en pos de la gobernabilidad del país, Aylwin asumió como orientación principal una estrategia de consensos, de la cual el principal ideólogo fue Edgardo Boeninger, ministro secretario general de la Presidencia y una de las figuras clave del proceso de transición a la democracia. Tras constatar la reducción del poder del Estado y sobre esa base, Boeninger identificó las condiciones necesarias para asegurar la gobernabilidad del país y el crecimiento económico con equidad, ambos objetivos prioritarios de esa etapa de la transición. Tales condiciones eran: i) la continuidad de las políticas y estrategias, lo que significaba aceptar la gradualidad del cambio político, económico y social, de manera de hacerlo compatible con el funcionamiento de la economía basada en la empresa privada; ii) la existencia de una coalición societal por el desarrollo y la democracia que proporcionara el

apoyo social mayoritario necesario para la gobernabilidad del país; y iii) una mayoría política capaz de gobernar (Boeninger 1994).

La estrategia de los consensos, con su búsqueda de acuerdos entre actores políticos, especialmente actores clave de la oposición (incluidas las Fuerzas Armadas), caracterizó el estilo de gobierno de Aylwin, que estuvo marcado por un fuerte liderazgo presidencial, elitismo decisorio y la constitución de esa suerte de partido transversal que fue la Concertación de Partidos por la Democracia (Fuentes 1999). Los partidos de la Concertación priorizaron la negociación con los partidos de derecha y con los empresarios en vez de atender las demandas de las bases sociales, con cuyo apoyo ya contaban, lo que tuvo el peligro de dejar en orfandad de representación política a las bases partidarias (Garretón 1999) y de desestimular la participación ciudadana. Es cierto que el hecho de que la Constitución de 1980 impidiese la actividad política de las organizaciones sociales, vecinales y sindicales, había contribuido decisivamente al debilitamiento de los nexos establecidos entre los partidos políticos y las bases sociales. Sin embargo, no fue ajena a esta tendencia la interpretación de un núcleo de intelectuales y políticos de la Concertación sobre el origen del golpe militar, que lo asociaba al conflicto político e ideológico entre fuerzas sociales opuestas. Esta lectura, con su énfasis en la polarización, relegaba a un segundo plano las profundas desigualdades existentes en el país, que alimentaron en parte el amplio respaldo ciudadano y participativo que tuvieron los programas de cambios estructurales presentados al país por la DC y la Unidad Popular (De la Maza 2010). Ello, por cierto, no facilitó la recuperación de los vínculos entre las bases sociales y los partidos.

El gobierno tuvo éxito en establecer pactos con la derecha en torno a la reforma laboral y tributaria, y en promover un acuerdo marco entre empresarios, Estado y trabajadores. No obstante, todos los intentos de reformar la Constitución Política de 1980 vía proyectos legislativos fracasaron. Solo fueron aprobadas las reformas que cambiaban preceptos de conductas terroristas, introducían cambios en la administración regional y provincial comunal, y reducían el mandato presidencial de ocho a cuatro años.

La atención a los derechos humanos tuvo una salida simbólica y significativa con la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación, la atención individualizada de las víctimas, y el reconocimiento de los tratados internacionales. No se avanzó igualmente en la aplicación de justicia a los violadores de los derechos humanos, dadas las presiones de las

Fuerzas Armadas por dar una solución rápida a los juicios a militares. De alguna manera, el programa de gobierno y cada una de sus medidas se transformaron en rehenes del estado coyuntural de las relaciones cívico-militares (Lira, Loveman 1999) y de las posiciones de los partidos de derecha. Muestra de ello es que, pese a la política de acuerdos con la oposición y las Fuerzas Armadas, la gobernabilidad se vio desafiada por movimientos militares en las distintas ocasiones en que el gobierno intentó investigar las violaciones de derechos humanos o aclarar malos manejos de fondos públicos durante el gobierno militar.

4. El movimiento feminista y los movimientos de mujeres en el nuevo escenario: sus relaciones internas y externas

La recuperación de la democracia y la reinserción del país en el escenario global exigieron a los movimientos feministas y de mujeres adaptarse a un nuevo clima político-cultural, a una mayor diferenciación de posiciones de sus integrantes en la sociedad, y a nuevas formas de relación con las organizaciones populares de mujeres, los partidos y el Gobierno. Este, básicamente, dejó de ser considerado como el enemigo común, para pasar ser visto como un actor susceptible de ser influido.

Las integrantes de los movimientos estructurados en torno a los derechos de las mujeres, trascendieron el espacio de las organizaciones no gubernamentales y desde nuevos ámbitos tuvieron mayores posibilidades de impactar a una variedad mayor de actores. Muchas se desplazaron a centros académicos, y algunas profesionales y líderes de base pasaron a formar parte de la nueva institucionalidad de género en el Estado, o a desempeñar funciones en otros sectores del Ejecutivo, ocupando algunas posiciones de mando intermedio o superior. De la mayor importancia fue también la presencia en el Congreso Nacional de mujeres parlamentarias, elegidas en los comicios de 1989, que posibilitó el ingreso y posicionamiento de temas de la agenda de género en el debate público y oficial.

En el interior del movimiento feminista mismo se transformó el carácter de los vínculos entre sus integrantes, relaciones que pasaron de ser horizontales y cotidianas a darse con menor frecuencia, y en torno a situaciones y problemas específicos. Una gran movilización de recursos, de conocimiento, de apoyo social y de fuerza política se destinó a apoyar la tramitación de algunas leyes y la puesta en marcha del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el nuevo organismo estatal encargado de coordinar políticas hacia las mujeres.

Un factor importante en estos procesos fue la reinserción internacional de Chile, que permitió al movimiento feminista beneficiarse de los recursos culturales que proveía la globalización. Así, inspirándose en estrategias desarrolladas en otros países, desplegó acciones políticas a favor del cambio de las relaciones sociales de género y del desencadenamiento de nuevos procesos societales. Un sustento importante para la legitimación de la agenda de género fue la existencia de un régimen internacional de normas en la materia, que difundía ideas de igualdad y justicia social que habían suscitado consenso internacional. Las redes transnacionales del movimiento feminista en torno a temas importantes de la agenda (la salud sexual y reproductiva, la violencia contra la mujer, los derechos de las mujeres, la representación política), así como el intercambio de estrategias y prácticas que tuvo lugar en eventos regionales, dotaron al movimiento en Chile de una agenda de trabajo con un horizonte de tiempo amplio que debía cumplirse a escala nacional, lo que le dio un cierto margen de independencia y distancia de la dinámica coyuntural. De esta manera, el movimiento feminista chileno actuó simultáneamente de acuerdo a dinámicas políticas nacionales, regionales y globales.

Varios procesos contribuyeron a transformar la situación de las mujeres de sectores populares y a debilitar sus nexos con las organizaciones de sectores medios y ONG. Entre 1989 y fines de 1992, la tasa de participación en la fuerza de trabajo de las mujeres aumentó de 31,6 a 33,4 por ciento, bajando sus tasas de desocupación de 6,1 a 5,6 por ciento. Junto con ello, la transferencia de recursos y servicios por parte de las políticas sociales y de distintos servicios a organizaciones de mujeres, las desestimuló de participar en las antiguas organizaciones sociales, que no ofrecían tales beneficios. Las nuevas organizaciones generadas en torno a las políticas sociales, como la Fundación para la Promoción y Desarrollo para la Mujer (PRODEMU) creada en 1990, con cobertura municipal, y los propios programas que implementaría el SERNAM, constituyeron otras alternativas de sostén organizativo para las mujeres. Paralelamente empezaron a disminuir los recursos destinados a las ONG que realizaban trabajos de desarrollo social.

Las relaciones del movimiento feminista con los partidos políticos se tornaron crecientemente complejas y contradictorias. Las integrantes del movimiento feminista y del movimiento de mujeres dejaron de ser reconocidas por los partidos como una fuerza política protagónica, para pasar a ser concebidas como militantes de base o en posiciones intermedias

de los partidos políticos; como integrantes de organizaciones sociales, colectivos de mujeres u organizaciones no gubernamentales; o como miembros de centros académicos, técnicas y profesionales del gobierno. Si bien en sus documentos o normativas internas algunos de los partidos de la Concertación asumieron algunos de los planteamientos feministas, postergaban fácilmente su defensa en el momento de negociar con otras fuerzas de la Concertación o de la oposición y bajo la presión de la Iglesia Católica, en especial cuando dichos planteamientos ponían en riesgo los acuerdos o equilibrios políticos alcanzados. Las prioridades del movimiento dentro o fuera de los partidos tenían un carácter meramente indicativo para los dirigentes partidarios.

Del conjunto de los partidos, fueron el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista (PS) y, en algunas ocasiones, corrientes de Renovación Nacional (RN), los que estaban más dispuestos a apoyar las iniciativas legales a favor de la igualdad de género. Desde sus orígenes, el PPD desarrolló una estrategia política basada en cuestiones de calidad de vida, planteada como objetivo al que era posible acercarse a través de la justicia social, la educación, la protección del medioambiente, el respeto de los derechos humanos de indígenas, mujeres, y homosexuales, y de los derechos del consumidor. El PPD abogó igualmente por el cuidado infantil compartido, por el derecho a la elección reproductiva, por la igualdad constitucional entre hombres y mujeres, y la implementación de medidas estatutarias de discriminación positiva para igualar la participación política de las mujeres. Se definió a sí mismo como un partido de ideas, no de ideología, y sus líderes se posicionaron a favor de enfrentar temas controversiales, como el divorcio, el aborto, la discriminación y el SIDA (Plumb 1998, citado por Macaulay 2006).

Renovación Nacional, por su parte, abogaba por iguales derechos en todos los campos en los cuales trabajan las mujeres junto a los hombres, siempre y cuando esas actividades fueran compatibles con las funciones de una mujer como madre y educadora de sus hijos.

Las feministas del PS produjeron recomendaciones sobre las relaciones de género, logrando que en los documentos del partido se afirmara el compromiso de crear un sentido de responsabilidad colectiva hacia el cuidado infantil y el trabajo doméstico, la paternidad responsable, el reconocimiento y protección de varias formas de familia (especialmente uniones de facto), una ley de divorcio y la aprobación constitucional de la acción afirmativa (Partido Socialista de Chile 1995).

La UDI y la DC competían en el mismo territorio. Aunque ninguna de estas dos colectividades es estrictamente confesional, ambas estaban muy influidas por la Iglesia Católica y buscaban su aprobación. En sus postulados, las mujeres eran consideradas como el cimiento de la familia y las portadoras y transmisoras de los valores de la nación, de los cuales ambos partidos clamaban ser los guardianes: la DC, debido a su rol hegemónico en la política desde los años 60; la UDI, por sus raíces en los principios nacionalistas del gobierno militar.

No obstante sus postulados básicos, las fuerzas modernizadoras de la DC, y las feministas dentro de ellas, abogaban por un mayor secularismo y pluralismo e insistían en que la política del partido en materia de familia y sexualidad no tenía por qué reflejar la de la Iglesia. Esta posición, y la influencia del PPD en la coalición gobernante del momento, terminaron por dividir a la DC en asuntos valóricos clave, tales como la descriminalización del adulterio y la sodomía, la regulación de la fertilización asistida, el reconocimiento parental de los niños, el divorcio, la adopción por parejas no casadas y los programas de educación sexual para adolescentes. La UDI, en cambio, era mucho más dogmática: adhería uniformemente a los preceptos integristas según los cuales los valores morales católicos están basados en la ley natural.

Más allá de los principios, sin embargo, y en los hechos, las cúpulas y militantes masculinos de los distintos partidos de gobierno no tenían la convicción ni la voluntad de compartir el poder con los nuevos actores políticos forjados en la dictadura, como las líderes del movimiento feminista y de mujeres, jóvenes universitarios protagonistas de las movilizaciones contra la intervención militar en las universidades, estudiantes secundarios e indígenas (De la Maza 1999). Los partidos rechazaron en forma explícita o implícita las sucesivas demandas de las mujeres para ser designadas en un 30 por ciento en los cargos de decisión del Ejecutivo, o establecer medidas de acción positiva para cargos de representación política (Marques-Pereira 2005). El ingreso de las mujeres a los espacios de decisión de los partidos y el desarrollo de sus carreras políticas se dificultaban a través de una serie de mecanismos sutiles anclados en la historia, en la cultura partidaria, en las formas de sociabilidad política marcadamente masculinas y en los procedimientos propios del quehacer partidario (Hola, Pischedda 1993).

A las resistencias mencionadas, el sistema binominal agregó desincentivos estructurales a la entrada de actores políticos no tradicionales y a la asignación de espacios

para la voz y la representación de las mujeres. En un sistema electoral binominal como el chileno, los candidatos de las dos coaliciones en que se agrupan los partidos son distribuidos, primero, por subcoalición y por partido, y, luego, por facción del partido, creándose así múltiples etapas en que las mujeres tienen que negociar. Según quejas de las propias mujeres de la Concertación, en esos años se las ponía a competir con otras mujeres por el mismo distrito, reduciéndose así aún más el fondo común de mujeres elegibles. Después de atravesar estas etapas y si eran seleccionadas, las candidatas debían batallar por los recursos y el apoyo decidido del partido, y de la coalición para su campaña.

Las relaciones del movimiento feminista con los partidos eran, entonces, tensas y contradictorias. Para movilizar sus agendas en el interior del Gobierno, el movimiento dependía de los partidos, en tanto estos eran reconocidos como mediadores entre las demandas de la sociedad y el Estado, además de desempeñar un papel fundamental en la inclusión o rechazo de determinados temas en el programa gubernamental, en el debate público y en la aprobación de reformas legislativas. Por otro lado, el acceso de políticas feministas a cargos de decisión partidaria o al Congreso Nacional estaba trabado por la forma en que los partidos estructuraban los sistemas de selección de candidatos.

En este escenario se produjeron distintas tensiones en el interior del movimiento. Una primera tuvo lugar entre aquellas corrientes que no querían comprometerse con las políticas del Estado, y las que consideraban que era importante participar en los procesos políticos e influir en el quehacer del Estado. Las integrantes de la primera tendencia priorizaban la autonomía del movimiento para preservar los rasgos que lo habían caracterizado en los años 80, cuando una clara línea divisoria separaba a las feministas de las no feministas. La segunda corriente planteaba la necesidad de reposicionarse en el espacio político y buscar nuevos canales de incidencia para incorporar el género en el quehacer del Estado y en las agendas de los partidos.

Esta segunda corriente desembocó, como ocurrió con los movimientos feministas de otras sociedades, en reivindicar políticas públicas que contribuyeran a transformar las relaciones de género en la sociedad, lo que implicaba reconocer el carácter omnipresente del Estado en la construcción de las relaciones de género, ya sea por acción u omisión; y cuestionar, por ende, el supuesto del carácter neutral de la acción del Estado. Consideraban importante actuar sobre el orden jurídico y legal para desmontar la creación jurídica de las

desigualdades de género (Guzmán 2001, Ballmer-Cao 2008). Además, querían mostrar que el Estado interviene con su acción sobre una realidad social configurada previamente por relaciones de género. Esta corriente empezó a interesarse en movilizar estratégicamente marcos discursivos sobre las desigualdades de género en la sociedad y producir nuevos argumentos sobre la conveniencia de incluir la equidad de género como principio de las políticas públicas de los nuevos gobiernos democráticos (Bonvin 2008).

Junto al apoyo que prestaban a la organización, participación y liderazgo de las mujeres en la promoción de una ciudadanía activa, los colectivos o grupos que integraban la segunda corriente mencionada pasaron a concebirse como centros de producción de conocimientos, de presión política y de incidencia pública. Para actuar en esta línea debieron ganar nuevas experticias, sobre todo en el funcionamiento de las instituciones del Estado y de los partidos políticos, herramientas de negociación y lobby (Molina 1997).

En breve, la escasa incorporación de las mujeres a cargos de representación política o de autoridad junto a la menor disposición de los partidos políticos a integrar nuevos liderazgos, disminuyeron la fuerza y visibilidad política ganada por ellas durante la lucha contra la dictadura. Los sectores del movimiento feminista interesados en influir sobre las concepciones que sustentaban la acción del Estado y las políticas públicas, debieron acumular fuerza apelando a otras formas de hacer política en la sociedad civil y en los espacios públicos no estatales. Establecieron alianzas con el movimiento feminista internacional, participaron en las grandes conferencias convocadas por la Organización de las Naciones Unidas e influyeron en las agencias de la cooperación internacional para que presionaran por la inclusión de la igualdad de género en los programas y políticas que apoyaban en el gobierno chileno.

Los intentos por parte del movimiento feminista de rearticular el movimiento de mujeres se combinaron con el desempeño de funciones de asesoría, de vigilancia, de lobby o presión política. Estas funciones, y las relaciones políticas y generacionales de las líderes y sectores del movimiento feminista con los miembros de la Concertación, facilitaron su labor de lobby para mover sus agendas; pero, a la vez, le hicieron difícil mantener una distancia crítica para afirmar su agenda de género.

5. La implementación de la agenda de género: la confrontación de distintos marcos cognitivos

Chile se caracteriza por ser un país altamente centralizado, con un régimen presidencialista fuerte, carácter que fue acentuado por la Constitución de 1980 al fortalecer las atribuciones legislativas del Ejecutivo mediante la capacidad de veto y de manejo de los sistemas de urgencia durante la tramitación legislativa, y haciéndolo el único poder que puede presentar proyectos que movilicen recursos públicos (Informe de Desarrollo Humano de Chile 2010).

El presidencialismo va a tener consecuencias contradictorias para la agenda de género. El Ejecutivo está facultado para formular proyectos a favor de la igualdad de género o contra la discriminación y, mediante el mecanismo de urgencia, darle distintos grados de prioridad a su tramitación. Pero, al mismo tiempo, la baja capacidad de iniciativa acordada al Legislativo y la imposibilidad de los legisladores de presentar proyectos públicos que supongan presupuestos fiscales, ha sido un obstáculo para movilizar los temas de la agenda de género excluidos de la agenda institucional del Gobierno y promover la iniciativa ciudadana junto a la parlamentaria.

Una vez recuperado el régimen democrático, parlamentarias feministas, junto a otros parlamentarios aliados, presentaron al Legislativo, de acuerdo con la agenda de género aprobada por la Concertación de Mujeres por la Democracia, proyectos de ley sobre la violencia contra la mujer, el divorcio y la reposición del aborto terapéutico, entre otros. Estas iniciativas despertaron la oposición radical de la jerarquía de la Iglesia Católica, de los sectores conservadores confesionales y de las fuerzas políticas de derecha.

El 4 de octubre de 1991, el arzobispo de Santiago, monseñor Carlos Oviedo, difundió su Carta Pastoral “Moral, juventud y sociedad permisiva”, en la que advirtió sobre el clima de creciente inmoralidad, erotismo malsano, deshonestidad, y delincuencia moral y económica que asolaba el país. Convocó a una campaña contra la crisis moral, la excesiva permisividad y el ejercicio de la sexualidad disociada del matrimonio y de la reproducción (Brito 1997). En noviembre de 1993, la Asamblea Plenaria de Obispos, apoyada por algunos políticos del Gobierno, se pronunció contra el divorcio y llamó a no confundir la modernidad con el liberalismo y a defender a la comunidad y los colectivos frente al individualismo.

Los personeros de partidos políticos de derecha y los responsables de los medios de comunicación masiva, hicieron suyos los contenidos de la Carta Pastoral, a la vez que criticaron las medidas legislativas propuestas por las parlamentarias de la Concertación que, a su entender, propiciaban el debilitamiento de la familia y el menoscabo de la libertad individual y de la autoridad paterna. Algunos periódicos alertaron también sobre las consecuencias de la intrusión de modelos sociales externos en las costumbres del país, mientras el canal de televisión estatal afirmaba la necesidad de educar a los jóvenes con prudencia y verdad.

La UDI temía que la familia se viera debilitada por la legalización del aborto, tema al que sumaba la pornografía y las drogas, así como lo que consideraba ataques sistemáticos a la familia, y a la moral pública y privada.⁴⁶

Los partidos de la Concertación estaban divididos frente a la agenda de género, especialmente la Democracia Cristiana, cuyos sectores más conservadores se oponían a la despenalización del aborto y a legislar sobre el divorcio vincular. Los personeros demócratacristianos no respondieron directamente a todos los contenidos de la Carta Pastoral, sino que se refirieron a sus contenidos relativos a la justicia social, lo que les permitió mantener un puente con ella.

El propio presidente Aylwin, miembro de la generación política que fundó la Democracia Cristiana, tenía una actitud ambigua frente a los temas de la igualdad de género. Su formación humanista cristiana lo comprometía con los temas de la pobreza y la justicia, y con los efectos más clamorosos de las desigualdades de género, tales como la feminización de la pobreza, la explotación y abuso de las mujeres, las consecuencias para la familia de los embarazos adolescentes y de las convivencias extramatrimoniales. Pero, por otro lado, la defensa de la familia y sobrevaloración de la maternidad lo hacía menos abierto a los temas referidos a la autonomía y derechos individuales de las mujeres. En sus relaciones con la Iglesia Católica y con las fuerzas de derecha evitó el tratamiento de estos temas conflictivos, o los argumentó desde marcos cognitivos más tradicionales.

⁴⁶ Andrés Allamand (RN) interpeló al gobierno exigiéndole abandonar su actitud contemplativa y reaccionar frente a los peligros señalados. Para este parlamentario, legislar a favor del aborto y del divorcio vincular relativizaba los valores basados en la naturaleza humana. El parlamentario Carlos Bombal (UDI), estimulado por la campaña en curso, anunció que solicitaría la intervención de la Corte de Apelaciones para cerrar los lugares reñidos con la moral (Brito 1997, Macaulay 2006).

Frente al debate, Aylwin respondió políticamente señalando la importancia de hacer un diagnóstico sobre la situación de la familia a fin de tomar medidas pertinentes para fortalecerla, sin referirse a la ley de divorcio vincular. En 1993 nombró una Comisión de la Familia integrada por personas de distintas corrientes de pensamiento, incluidos representantes de la Iglesia, para generar un documento de consenso.

La ministra del SERNAM de ese entonces, Soledad Alvear (DC), se comprometió a que la institución no apoyaría la ley de despenalización del aborto, ni patrocinaría la ley que se presentó al Legislativo, pero sí se mostró dispuesta a estudiar el caso de las nulidades matrimoniales y proponer medidas legales que solucionaran los problemas de la familia. Un año más tarde, la ministra Alvear se desistió del proyecto de despenalizar el adulterio para hombres y mujeres, aprobándose una igualación de la pena (Delsing 1993).

Las corrientes más progresistas (PS, PPD) no concordaban con los contenidos de la Carta Pastoral. En las declaraciones emitidas relativizaron la gravedad de las acusaciones pero no elaboraron un discurso que se opusiera a las concepciones de sociedad que sustentaba la Carta Pastoral ni que diera cuenta de las transformaciones culturales en curso. Y si bien estaban de acuerdo con los movimientos feministas sobre las consecuencias negativas, especialmente para las mujeres, de la ausencia de divorcio vincular, del no reconocimiento legal de las situaciones de convivencia, de la penalización del aborto terapéutico, les instaban a evitar los discursos que pudieran aparecer agresivos, tener en cuenta la lentitud de los cambios culturales, y las oportunidades y desafíos políticos que planteaba el momento.

El curso que siguieron las iniciativas legales sobre algunos de los temas priorizados en las agendas feministas, como ser violencia, sexualidad, trabajo e igualdad, promovidas desde el Ejecutivo o el Legislativo constituyeron un buen indicador de los efectos de la hegemonía cultural de la derecha, del poder de la Iglesia Católica, del presidencialismo y de los equilibrios políticos establecidos que confluyeron para obstaculizar el debate de una agenda más amplia. Las propuestas legislativas que tenían por objetivo el reconocimiento jurídico de la igualdad entre hombres y mujeres, y la ratificación de acuerdos internacionales a favor de la no discriminación de mujeres, no prosperaron sea por la baja urgencia que se les otorgó o el bloqueo que sufrieron por parte de las fuerzas de la derecha política. Mucho menos fue posible discutir la reposición del aborto terapéutico y la reproducción asistida. En el plano de los derechos de los trabajadores, se archivaron las propuestas relativas a la ampliación, hacia

las empleadas domésticas, de algunos derechos reconocidos a los trabajadores y la declaración de un feriado en el Día Internacional de la Mujer⁴⁷.

Tras los debates públicos y legislativos se vislumbraba la coexistencia de al menos dos marcos cognitivos y discursivos, que se harían presentes con distinta fuerza en ocasión de la tramitación de la ley de creación de un organismo de género en el Estado y de las distintas reformas legales a favor de la igualdad de género. Un primer marco, de carácter confesional-conservador, defendía la familia tradicional por su rol en la mantención del orden social y reconocía la autoridad paterna y el papel de madre y esposa de la mujer en la familia. Estas concepciones se oponían a la intervención del Estado en la regulación de las costumbres, argumentando que el matrimonio y la familia estaban más allá del Estado, no obstante requerir su protección como base de un orden social natural. Asimismo, se resistían a la difusión de modelos culturales foráneos. Para esta posición, el discurso del feminismo sobre los derechos de la mujer, las relaciones de género e igualdad entre los sexos, comportaba el riesgo de destruir todos los valores cristianos occidentales. El género, en tanto tema, era presentado como el nuevo rostro del internacionalismo de izquierda. La idea de un Estado socializador enfrentando la desigualdad e inequidad de género les parecía tan sospechosa como la del Estado intervencionista en lo económico que representaban los años de la Unidad Popular (Macaulay 2006).

Los marcos cognitivos del movimiento feminista planteaban, por el contrario, que la división del espacio social en privado y público, la posición subordinada de las mujeres al poder patriarcal en la familia, y la desigualdad en la distribución del poder entre hombres y mujeres en los espacios privado y público, eran responsables de las desventajas y de la situación de subordinación en que se encontraban las mujeres, y un obstáculo para la modernización y democratización de las sociedades. De acuerdo con las feministas, expresiones extremas de las desigualdades eran la violencia doméstica ejercida contra las mujeres y la apropiación de su cuerpo y sexualidad por otros, fueran estos ‘otros’ figuras masculinas o normas y discursos institucionalizados.

Entre ambos marcos polares se situaban otros discursos. Queremos destacar, por su mayor cercanía, en algunos aspectos, a los marcos cognitivos del feminismo, aquellos que

⁴⁷ (Ver Anexo del Capítulo III: Iniciativas legales del gobierno de Patricio Aylwin).

proviene de la tradición de la izquierda laica. El contenido de estos discursos remitía a la superación de las desigualdades sociales, el laicismo, la afirmación del carácter no confesional de las instituciones y, a la vez, rescataban el papel del Estado como garante de los derechos sociales y económicos. Estas concepciones dejaban poco espacio para la discusión de los temas de la libertad, de la autonomía y de los derechos individuales, porque asociaban estas demandas con el liberalismo de derecha.

6. La creación de un organismo de género dentro de la institucionalidad del Estado

La creación del Servicio Nacional de la Mujer (1991) formó parte de la reforma del Estado que pudo realizar el Ejecutivo, ya que otras reformas sustanciales a la Constitución fueron bloqueadas por las fuerzas políticas de la derecha. Esta, en cambio, se vio favorecida por la suscripción de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y estuvo encauzada por las propuestas elaboradas por la Concertación de Mujeres por la Democracia, las que, como hemos señalado, fueron nutridas por las experiencias internacionales, especialmente del Instituto de la Mujer de España y del Consejo Nacional de la Mujer, de Brasil. La Concertación de Mujeres proponía que, junto al carácter normativo y coordinador del SERNAM, se le permitiera ejecutar políticas y mantener los vínculos con las organizaciones populares de mujeres para asegurar la participación de estas organizaciones en el diseño de los programas orientados al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres y, a la vez, proveerse de una base de fuerza social y política.

El SERNAM se formó un año antes de su aprobación por ley en el Congreso Nacional. Su fundación fue resultado de delicadas negociaciones en las que se evitaron los conflictos con la Iglesia Católica, la derecha y los sectores conservadores de la Democracia Cristiana. En la elección de su primera autoridad se modificó el procedimiento seguido para la designación de responsabilidades en otros ministerios y organismos. En lugar de que la coordinadora de la Comisión Programática de la Concertación de Partidos por la Democracia encargada del tema Mujer, fuera elegida directora de la nueva institución, se buscó a una profesional de la Democracia Cristiana que no había participado en el movimiento feminista. La coordinadora de la Comisión fue vetada por su carácter “liberal” y por tener un estatus civil poco claro, al ser conviviente y no casada, por lo que fue designada subdirectora. En las reuniones de

negociación en torno a la formación de esta institución, tanto las líderes políticas del movimiento feminista y los dirigentes de la Concertación como los representantes de la Iglesia evitaron referirse a los temas del divorcio, la convivencia y, por supuesto, eludieron cualquier alusión a la interrupción de los embarazos. Todos trataban de adaptar su discurso a los marcos ideológicos de la Iglesia Católica y de los sectores más conservadores de la Democracia Cristiana.

En la primera ronda de nombramientos de los cargos de dirección del futuro organismo, fueron elegidas mujeres cercanas a los líderes de los partidos de la Concertación, respetándose el equilibrio entre las facciones y partidos de esta coalición, criterio que en algunos casos tuvo prioridad sobre consideraciones de capacidad técnica o compromiso con el tema.

La íntima relación del SERNAM con la coalición gobernante, a través de relaciones de amistad, familiares y partidarias, fue una espada de doble filo. Por un lado, aumentó la autoridad del SERNAM y le dio fácil acceso al Gobierno y al sistema de partidos políticos, pero también disminuyó su autonomía frente a las consideraciones de equilibrio político que les imponían los dirigentes de los partidos. Los otros nombramientos de profesionales tuvieron en cuenta la experiencia profesional y política en el movimiento feminista, lo que aseguró una mayor continuidad entre el movimiento y el nuevo organismo, y el apoyo del movimiento feminista y de mujeres al proceso de formación de la institución. Los conocimientos acumulados por las ONG feministas, las redes personales y sociales, fueron puestos a disposición de la nueva organización, a la que consideraban un logro propio y, en cierto sentido, la prolongación del movimiento dentro del Estado.

El proyecto de ley enviado por el presidente Aylwin al Congreso para impulsar la creación del SERNAM en tanto órgano de género en el Estado, responsable de coordinar políticas para las mujeres, le otorgaba carácter de ministra a su directora. Con ello, se incluía a una mujer en el gabinete ministerial, hasta ese momento compuesto solo de hombres.

En el curso de la tramitación de la ley del SERNAM, la creación en 1990 del programa de Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), instancia de derecho privado sin fines de lucro, dependiente de la primera dama, quitó al proyecto del SERNAM sus atribuciones ejecutivas y de enlace con las organizaciones de mujeres. Según las entrevistas realizadas, PRODEMU se creó en el momento en que la Fundación CEMA Chile pasó de estar bajo la

responsabilidad de la primera dama a la de la esposa del comandante en jefe del Ejército. Esta, apoyada por la fuerza de Pinochet, no renunció a dirigir la institución, que constituía una base de clientela política. El PRODEMU se formó, además, porque el gobierno debía dar respuesta a organizaciones de mujeres populares que no se integraron al CEMA y a las organizaciones de voluntariado, las que, de acuerdo con la tradición de los gobiernos democráticos anteriores de Frei Montalva y Allende, esperaban contar con el aval del gobierno.

Durante el gobierno de Aylwin se formó la Comisión de Diagnóstico sobre la Familia Chilena, presidida por Josefina Bilbao, directora del Instituto Carlos Casanueva.⁴⁸ Fiel al estilo de gobernabilidad consensual elegido para esta etapa de la transición a la democracia, en la Comisión se integró a representantes de todas las corrientes de pensamiento: personeros de la Iglesia Católica, demócratacristianos y feministas socialistas. Su objetivo explícito era entregar un diagnóstico consensuado sobre la situación de la familia en el país; su objetivo más simbólico, dar una señal de la importancia que el gobierno otorgaba al tema y la amplitud de la convocatoria gubernamental en la materia, al invitar a todas las corrientes de pensamiento presentes en los sectores más influyentes del país.

6.1 El debate legislativo de la Ley 19.023

La aprobación de la Ley 19.023 en enero de 1991 fue, sin lugar a duda, un avance importante en los procesos de institucionalización del género dentro del Estado. Esta ley concibe al SERNAM como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personería jurídica y con patrimonio propio, cuya directora tiene rango de ministro de Estado.

El contenido de la ley aprobada fue el resultado de confrontaciones y sucesivas negociaciones en torno a los principios fundacionales, la misión, los objetivos y la posición jerárquica de la futura instancia. La UDI y RN se opusieron a que el SERNAM tuviese un estatus plenamente ministerial que le diera poderes ejecutivos y un presupuesto separado, de manera que fue definido como un “servicio” (esto es, un departamento gubernamental) que se limitaba a coordinar y planificar, pero no a implementar políticas públicas. Se mantuvo el estatus de ministra de la directora, lo que le garantizaba un asiento en el gabinete y el acceso directo al presidente, pero el Servicio fue ubicado bajo la responsabilidad del Ministerio de

⁴⁸ El Instituto Carlos Casanueva (hoy Instituto Profesional Carlos Casanueva) es una corporación educacional fundada en 1952. Entre otras materias, imparte desde hace más de treinta años, la carrera de Orientación en Relaciones Humanas y Familia, hasta hace una década denominada Orientación Familiar y Juvenil.

Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en línea con su mandato intersectorial. La derecha insistió en limitar el número de su personal, so pretexto de no inflar la burocracia estatal, y le negó su presencia municipal, temiendo que los partidos gobernantes pudieran usarlo para sus propósitos políticos o electorales (Macaulay 2006).

Las fuerzas de derecha fijaron los parámetros del debate público, lo que fue aceptado por el SERNAM y las fuerzas de la Concertación a fin de que se aprobara la ley y de no dar a la oposición una oportunidad de menoscabar la autoridad moral del nuevo gobierno. De esta forma, la derecha dejó su marca en los principios fundacionales del SERNAM. Sus representantes bregaron por identificar a las mujeres con la familia, invocando que los roles de sexo-género femenino y masculino son complementarios y fijados biológicamente. La única parte del proyecto que no fue votada unánimemente fue un ítem introducido por el fundador de la UDI, senador Jaime Guzmán, que intentó definir el rol de las mujeres en la sociedad como primariamente dentro de la familia. De acuerdo con la orientación impuesta por las corrientes de derecha, la tarea principal del SERNAM era fortalecer la familia (mencionada en no menos de cinco de los objetivos de su misión), dar mayor dignidad y valor al trabajo doméstico y enfatizar el valor fundamental de la maternidad. Las fuerzas conservadoras lograron excluir de los contenidos del mandato del SERNAM, conceptos fundamentales que sustentan la construcción de estos organismos en el nivel internacional, tales como el reconocimiento del carácter construido de las relaciones de género y la existencia de derechos de las mujeres.

En el Artículo 2, la ley define al SERNAM como “el organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto al hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico, cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de familia”.

En cuanto a las principales funciones que tendría este organismo, la ley señala que estas son: Realizar y promover estudios destinados a formular diagnósticos y análisis de la realidad de la mujer y su grupo familiar; Fomentar y proponer medidas tendientes a fortalecer la familia, entregando las condiciones sociales para su desarrollo como grupo humano y el crecimiento de cada uno de sus miembros; Impulsar medidas tendientes a dignificar y valorar

el trabajo doméstico como un aporte indispensable para el funcionamiento de la familia y la sociedad; . Fomentar medidas concreta que destaquen el valor fundamental de la maternidad para la sociedad, velando por su efectiva protección.

Al mismo tiempo, la ley contempla la formación de un Consejo de Asesoría formado por diez personas de distinta orientación ideológica, nombradas por el Presidente de la República, *ad honorem*. Agrega la ley: “A este Consejo le corresponderá analizar las acciones, planes y programas propuestos, hacer las sugerencias que estime conveniente, formular las observaciones y proposiciones que considere necesarias y, en general, dar su opinión acerca de las materias en que se solicite su colaboración”.

Una vez conformado, el SERNAM debió a abocarse a una compleja tarea que incluía los siguientes aspectos: construirse como organismo del Ejecutivo con una misión institucional determinada; definir su agenda institucional y concordarla con el Programa de Gobierno; legitimar su existencia frente al resto del Estado, el sistema de partidos políticos, la sociedad y el movimiento feminista; generar fuerza política, para mantener los problemas de su agenda en la agenda de gobierno y en el debate público.

6.2 La construcción del nuevo organismo estatal

Durante los primeros años, la institución estuvo cruzada por conflictos ideológicos y políticos en torno a las concepciones, orientaciones y objetivos institucionales. Las distintas posiciones en juego pueden ser agrupadas en dos grandes corrientes, coincidentes con la procedencia política y social de las funcionarias y funcionarios del SERNAM.

La corriente liderada por la ministra-directora (Soledad Alvear, DC) priorizó el tratamiento de los temas relativos a las discriminaciones de género en los marcos jurídicos y legales y la atención de las mujeres en situaciones de vulnerabilidad. La determinación de estas prioridades estuvo condicionada por su formación, militancia política e interpretación de la misión de la institución en el Gobierno. Su compromiso con el gobierno demócratacristiano la llevó a priorizar los equilibrios políticos del gobierno y resguardar la calidad de las relaciones con la Iglesia Católica.

La corriente liderada por la subdirectora (Soledad Larraín, PS) tenía el apoyo de líderes y organizaciones de mujeres. Adherían a ella las mujeres profesionales y activistas feministas que procedían de ONG o de organizaciones sociales, las que militaban mayoritariamente en el

PPD y el Partido Socialista. Contaba, además, con el apoyo de la cooperación internacional, que fue decisiva en el financiamiento del SERNAM durante los primeros años.

La elaboración de la agenda institucional fue un campo de confrontación y negociación. La ministra abogaba por no alejarse de las prioridades del Programa de Gobierno y de la protección de la familia. Por su parte, la subdirectora, inspirada en la experiencia española, planteaba abrir el debate cultural y estimular la participación de las organizaciones de mujeres como una manera de ampliar los márgenes de una democracia tan pactada. Básicamente, proponía incluir los conceptos de relaciones de género, derechos de las mujeres y otros temas movilizados por el movimiento feminista internacional, como la violencia contra la mujer y el divorcio, además de implementar mecanismos de redistribución de poder y recursos entre hombres y mujeres.

La estructura organizacional nacional-regional del SERNAM también exacerbó las tensiones que cruzaban la institución central. Las regiones tenían una directora regional que dependía de las autoridades regionales, a la vez que en cada región había una responsable de los programas que dependían del SERNAM nacional. De esta manera, en el nivel regional se producía una doble línea de mando entre la responsable regional y la jefa del programa, habitualmente adscritas a corrientes diferentes.

En la corriente liderada por la subdirectora, la falta de la experiencia previa en el Estado y de conocimientos sobre los condicionantes institucionales e ideológicos, y el menor conocimiento y compromiso con la agenda feminista de la directora, agudizaron los conflictos, lo que llevó a la renuncia de la subdirectora en 1992.

6.3 Formulación de la primera agenda institucional del SERNAM

Los contenidos de la primera agenda institucional resultaron de la selección de los problemas incluidos en el programa de la Concertación de Mujeres por la Democracia, que tenían mayor sintonía con las prioridades planteadas por el Programa de Gobierno. Las autoridades y funcionarias del SERNAM desarrollaron argumentos específicos para lograr continuidad de sentido entre los temas incluidos en el Programa de Gobierno y los temas de su agenda institucional. De acuerdo a esta estrategia, establecieron una línea de continuidad de sentido entre las restricciones jurídicas impuestas por la dictadura y las discriminaciones jurídicas que afectaban a la mujer, presentes en los distintos códigos; y entre la violación de

los derechos humanos y la violencia ejercida contra las mujeres. La pobreza de las mujeres, especialmente de las jefas de hogar, fue representada como parte de la deuda social que el Gobierno se había comprometido a abordar. La identificación de colectivos de mujeres vulnerables (jefas de hogar, temporeras, mujeres violentadas) como objetivos de políticas estaba en consonancia con la manera en que se definía la política social en el momento: se la entendía como un medio de habilitación de las personas mediante programas de capacitación y de derivación de distintos recursos a los grupos más vulnerables (entre los que se incluía a las mujeres pobres) para que se integraran al mercado.

La construcción de la agenda institucional fue producto de la negociación entre las corrientes en torno a los temas que se debían incorporar y excluir, así como entre los marcos cognitivos a partir de los cuales las corrientes representaban los problemas. El discurso oficial, sobre todo después de la renuncia de Soledad Larraín a la subdirección de la nueva institución, priorizaba los derechos de la familia y la superación de ciertas discriminaciones legales evidentes. Los temas de desigualdad de género eran incluidos dentro de un marco de sentido específico: el de la vulnerabilidad. Las mujeres eran consideradas grupos vulnerables, asociándose de esta manera la desigualdad de género a la pobreza.

En este contexto, las demandas de género en sus dimensiones más emancipadoras — divorcio, violencia contra la mujer, derecho a una sexualidad no restringida a la reproducción, autonomía de las mujeres y acceso a la representación política— no fueron incorporadas en posiciones prioritarias de la agenda institucional. La cooperación internacional, que fue una fuente de ingreso institucional importante en los primeros años, junto al convencimiento de las funcionarias que procedían del feminismo, constituyó una presión favorable y persistente para que estos temas no fueran excluidos de la agenda institucional. En efecto, la subdirectora y otras profesionales de distinta jerarquía insistían en que las desigualdades de género afectaban a todas las mujeres y no solo a las más pobres, por ser expresión de un sistema generador de desigualdad con una lógica propia, diferente a la lógica de los otros sistemas generadores de desigualdad (clase, etnia, edad). Ellas presionaron para que el SERNAM se comprometiese con la tramitación de una ley contra la violencia hacia la mujer mientras que la ministra priorizaba la elaboración de una propuesta legal sobre un nuevo régimen de participación de gananciales dentro del matrimonio.

Las características del consenso logrado no permitieron una discusión más profunda de ideas sobre las causas de las desigualdades de género y los efectos de las medidas propuestas para el debilitamiento del orden de género; esto es, las causas relativas a la división sexual del trabajo, a la creencia en la diferencia radical entre hombres y mujeres, a la valoración desigual de lo masculino y femenino, al confinamiento de las mujeres y sus problemas en los espacios privados y a su menor acceso a los espacios públicos y de decisión. La discusión se orientaba más a las consecuencias de la política en el bienestar de las mujeres.

6.4 Contenidos de la primera agenda institucional del SERNAM

Los contenidos de la primera agenda institucional del SERNAM pueden organizarse en torno a tres ejes: igualdad de derechos de hombres y mujeres, difusión de sus derechos entre las mujeres, y atención a situaciones de vulnerabilidad que afectan a mujeres (Guzmán, Lerda, Salazar 1994).

Eje 1: Igualdad de derechos de hombres y mujeres

Reformas laborales

Se redactaron proyectos encaminados a compensar las situaciones de desventaja existentes en los trabajos desempeñados mayoritariamente por mujeres —empleadas de casa particular; trabajadoras de comercio, de restaurantes y hoteles; trabajadoras temporeras—, con una regulación de sus jornadas, condiciones de trabajo, descanso e ingresos. También se preparó un proyecto sobre acoso sexual en el trabajo. Finalmente, parte de las reformas propuestas estuvieron enfocadas a garantizar la protección de la maternidad de las trabajadoras y el cuidado infantil, y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos de los trabajadores varones en tanto padres.

Reformas al Código Civil

Las reformas al Código Civil que se plantearon tenían por finalidad disminuir la dependencia de la mujer dentro del matrimonio. Se proponía el régimen de participación en gananciales y un proyecto de ley que reconocía la igualdad de los derechos de los hijos nacidos fuera y dentro del matrimonio.

El proyecto de violencia intrafamiliar fue presentado por la diputada Adriana Muñoz con el apoyo de la Red Contra la Violencia a la Mujer y, luego, fue asumido y patrocinado por el SERNAM.

Eje 2: Difusión sistemática de los derechos entre las mujeres

Se crean los Centros de Información de Derechos de las Mujeres (CIDEM) con el propósito de entregar información y orientación para que las mujeres conocieran sus derechos y los medios con que cuentan para ejercerlos y, a la vez, conocer de manera directa las demandas e intereses de las mujeres, de manera de ser un puente articulador entre éstas y el diseño de políticas públicas por parte del Estado.

Eje 3: Atención a situaciones de vulnerabilidad que sufren las mujeres, a través de programas específicos de carácter piloto

Programa de Mujeres Jefas de Hogar (1992)

Tenía por objetivo aumentar la capacidad económica de las mujeres jefas de hogar y de los núcleos de escasos recursos, mejorar la calidad de vida de los integrantes del hogar y avanzar en la superación de la discriminación que las afecta.

Programa Mujeres Trabajadoras Temporeras (1991)

Tenía como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras temporeras que se desempeñan en los sectores de la agro exportación. El programa articulaba diferentes ofertas institucionales para intervenir integralmente en las diversas dimensiones que configuraban la situación de vida de las mujeres temporeras.

7. La legitimación e institucionalización del tema “igualdad de género” frente al Estado, los partidos y la sociedad

Una vez creado, el SERNAM tenía que legitimarse frente al Estado, los partidos y la sociedad, para llevar a cabo su tarea de “colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre”, según la misión que le fue asignada por la ley que le dio origen.

La legitimación y la aceptación de la agenda institucional del SERNAM por parte del resto del Gobierno y los otros poderes del Estado, no dependía solo de la voluntad y actuación de las autoridades y funcionarios del nuevo servicio. También dependía de las ideas y discursos de género en el Estado, de los marcos jurídicos, reglas y organización administrativa de los distintos sectores de la administración pública, y de la fuerza política que sustentaba las demandas vinculadas a la igualdad de género.

El análisis de los dos primeros Mensajes Presidenciales a la Nación (21 de mayo de 1991 y 1992), de los discursos de ministros del área social con ocasión del 8 de marzo (Día Internacional de la Mujer) en 1993 y de entrevistas a autoridades y funcionarios que ingresaron en esos años al Gobierno, ofrece una visión aproximada del grado de comprensión que tenían de la misión del SERNAM y de su receptividad para incluir la igualdad de género como dimensión de las políticas en el ámbito de responsabilidad de cada uno.

Los Mensajes Presidenciales mencionados hacían alusiones retóricas a las mujeres en el interior de contextos discursivos más amplios, referidos a la democracia, el respeto a los derechos humanos, la justicia social y el desarrollo. Solo evocaban específicamente la situación de desventaja de las mujeres en dos momentos: el primero, cuando trataban los temas de pobreza y vulnerabilidad y daban cuenta de las actividades de los ministerios sociales (MIDEPLAN, Salud, Vivienda, Justicia y Trabajo); el segundo, cuando se referían al cumplimiento de los compromisos internacionales sobre el tema (Guzmán, Lerda, Salazar 1994).

Los discursos emitidos por las autoridades de los ministerios sociales con ocasión del 8 de marzo de 1993 son heterogéneos y, algunas veces, contradictorios. Las responsabilidades de algunas carteras permitían a sus autoridades y funcionarios conocer en mayor o menor medida la situación de las mujeres y los cambios experimentados por las relaciones entre mujeres y hombres. Por ejemplo, la creciente inserción laboral de las mujeres, los mayores niveles educativos de las trabajadoras, la mayor demanda de empleo femenino, tendía a sensibilizar a la Dirección del Trabajo y al Ministerio de Educación sobre los problemas de doble jornada y de cuidado que se derivan del ingreso de las mujeres al mercado laboral. Los distintos arreglos familiares y el no reconocimiento de los derechos de las mujeres convivientes se hacían evidentes en los momentos de adjudicación de vivienda por el Ministerio responsable.

La investigación referida de Guzmán, Lerda y Salazar (1994) también da cuenta de los discursos de los funcionarios y funcionarias que ingresaron a la administración bajo el gobierno de Aylwin. En principio, por las circunstancias históricas que les había tocado vivir, estas personas deberían haber sido más propensas a la aceptación de nuevas ideas. Sin embargo, las respuestas de los entrevistados de sexo masculino en el estudio citado, aunque fueron diferentes entre sí, en general mostraron una baja receptividad a la inclusión del tema en las políticas públicas. Los que afirmaron conocer y “simpatizar” con el tema de género lo hacían como una preocupación más académica que política. Reconocían la existencia de desigualdades que consideraban de origen cultural y, por ende, necesitadas de un tiempo de transformación más largo que los tiempos de la política. Para ellos, las desigualdades de género constituían un tema de convicciones personales y no un objeto de políticas públicas. En los hechos, desconocían el papel del Estado en la representación que la sociedad tiene de lo femenino y masculino, en el grado de valoración de sus aportes, en el reconocimiento del derecho a la participación paritaria, en el acceso a recursos y en los niveles de autonomía logrados. Al diferenciar lo social y lo político de lo cultural, desconocían que lo cultural es también un producto social y que las creencias, costumbres y normas están atravesadas por relaciones de poder. Otro grupo comunicó su desconocimiento sobre el tema, pero, al mismo tiempo, afirmaba su disposición a entenderlo. Un tercer grupo se mostró francamente resistente.

Los entrevistados que estuvieron de acuerdo en considerar la inclusión de los problemas derivados de las desigualdades de género en las políticas públicas a su cargo, planteaban requisitos muy altos para hacerlo. Básicamente, sus exigencias se referían al grado de elaboración que debía tener el planteamiento de dichos problemas, a que su solución fuera sustentada por amplios acuerdos societales y a que fueran posibles de articular con temas de interés más general. Estos requerimientos debían ser cumplidos por el SERNAM, al que se le atribuía la totalidad de la responsabilidad política y técnica sobre el tema.

Las medidas de acciones positivas hacia las mujeres suscitaban en general muchas resistencias por considerarse que atentaban contra el requisito de universalidad de las políticas públicas, contra la libertad de elección de los sujetos, y desconocían el valor del esfuerzo y el mérito personal.

Las mujeres autoridades y funcionarias entrevistadas se mostraron mucho más dispuestas a incluir la igualdad de género como una dimensión de las políticas públicas, obviamente, por su mayor empatía intelectual y vital con el tema. En posiciones de autoridad eran más proclives a contratar o promocionar la carrera profesional de otras mujeres, y coincidían en su interés por generar climas laborales basados en el respeto y la colaboración entre los trabajadores, hombres y mujeres, más que en el ejercicio jerárquico de la autoridad. Eran más sensibles a los mecanismos de discriminación que operan en los espacios laborales, en la vida pública y en la política. Además, concordaban en su apreciación de los efectos negativos que tenía en la vida de las mujeres, la ausencia de modelos femeninos heterogéneos en los ámbitos públicos, y respecto de los efectos perniciosos de las imágenes sociales estereotipadas, que ocultan la diversidad de experiencias y de prácticas de vida, y la singularidad de las personas.

Entre las mujeres entrevistadas puede distinguirse un grupo de funcionarias feministas que formaban parte de la red de apoyo informal al SERNAM. Este sector cuestionaba la asociación exclusiva del tema de género con la pobreza y subrayaba la importancia de reformas legales o políticas públicas que beneficiaran a todas las mujeres. Otras entrevistadas, aunque no se identificaban a sí mismas como feministas, reconocían ser parte de una experiencia social sexuada diferente a la de los hombres, que las había enfrentado a distintos tipos de discriminación.

Un tercer grupo de mujeres en cargos de autoridad, de mayor edad que las restantes entrevistadas, no incluía la dimensión de la desigualdad de género en su práctica profesional, salvo cuando los hechos adquirían un carácter urgente o eran francamente disonantes; por ejemplo, el que la vivienda quede a nombre del varón cuando este abandona el hogar, despojando a la mujer y sus hijos de ese bien. En general, no se mostraban de acuerdo con acciones de afirmación positiva para las mujeres, porque con ello se desfavorecería a otros grupos y no se respetaría el criterio de universalidad en las políticas.

Los marcos constitucionales y jurídicos y la organización administrativa imponían limitaciones de otro tipo a la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas. La Constitución no reconocía explícitamente la igualdad entre mujeres y hombres y la estructura administrativa, dividida en sectores organizados en forma vertical y jerárquica, dificultaba el tratamiento de temas transversales, como es el caso de las desigualdades de género. De

acuerdo con estudios de esa época (Lahera 1993), las características del funcionamiento de los sectores obstaculizaban la posibilidad de innovar. Las misiones y objetivos de los ministerios eran confusos y primaba un estilo de dirección autoritario y burocrático, volcado al cumplimiento formal de los procedimientos y con poco interés en evaluar los resultados de las acciones. A esto se agregaba la inamovilidad de los funcionarios del régimen anterior, reacios a los temas relacionados con las diferencias de género.

Pese a que la reforma del Estado no era un objetivo del Programa de Gobierno, algunos sectores, por iniciativa propia, iniciaron un proceso de modernización (por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos, el Instituto Nacional Previsional, el Fondo Nacional de Salud, el Registro Civil y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas). El Ejecutivo, por su parte, ideó la fórmula de los comités interministeriales para abordar agendas compartidas. Junto a estos comités se constituyeron comisiones nacionales, grupos de trabajo y unidades técnicas. Los comités de coordinación horizontal eran nombrados por instructivo presidencial en torno a temas específicos. Se dio inicio también a la elaboración de metas ministeriales destinadas a fijar el conjunto de tareas o planes prioritarios que los ministerios y organismos autónomos se proponían desarrollar en el período siguiente, lo que facilitaba evaluar el desempeño por resultados (Lahera 1993).

Las medidas señaladas favorecían el tratamiento coordinado de temas horizontales que incumbían a varios ministerios a la vez, y facilitaban evaluar efectivamente el logro de las metas propuestas.

Actuó también en sentido positivo, la incorporación a la administración pública de un nuevo contingente de personas de entre 35 y 55 años, en tareas profesionales, jefaturas medias o cargos de autoridad. Esta generación de hombres y mujeres estaba influida por nuevas corrientes de pensamientos e ideas, que en muchos casos habían asimilado durante su permanencia en el extranjero por razones de exilio o profesionales. Provenían de medios académicos, universitarios y políticos y compartían una experiencia laboral importante en organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, y centros académicos y universitarios. Algunos de estos personeros, antes de asumir sus funciones gubernamentales, establecieron nexos con diferentes organizaciones y movimientos sociales. Para muchos, ingresar a la administración pública representó un desafío que interpretaron como una

oportunidad para abordar masivamente la solución de viejos problemas a partir de nuevos conocimientos y metodologías de trabajo.

Estos nuevos funcionarios y funcionarias reconocieron rápidamente la pesada inercia del aparato estatal al que se estaban incorporando, la resistencia que oponía tanto a su voluntad de cambio como a la búsqueda de soluciones integrales, y la multiplicidad y diversidad de solicitudes que encontraban en su trabajo, que les dejaban poco tiempo para la reflexión. No obstante, dieron pie a un interesante impulso orientado a elevar la reflexividad y flexibilidad institucional. Incluso se nombró a profesionales feministas en el desempeño de algunos cargos importantes, como fue el caso de la subdirección del Instituto Nacional de Estadísticas y la dirección del Registro Civil, entre otros.

Finalmente, aunque no menos importante, factores que incidieron positivamente en la posibilidad de incorporar los temas de género en la institucionalidad estatal, fueron los vínculos que la ministra, la subdirectora y directoras del SERNAM tenían, por razones generacionales y políticas, con autoridades y funcionarios de gobierno, a los cuales podían acceder directamente, saltándose los canales burocráticos.

Un elemento que posiblemente jugó en contra de una instalación más sólida de los temas de género en el Estado a través del SERNAM, fue que las organizaciones sociales de mujeres que podrían haber sostenido a la institución, habían sido puestas bajo el PRODEMU. Ello coincidió con que el movimiento feminista se encontraba en un proceso de readaptación al nuevo escenario, tratando de desplazar su acción desde el apoyo a las organizaciones de mujeres, a la lucha por la igualdad (Molina 1997).

8. La estrategia del SERNAM

Los grados de tensión interna y los aún escasos recursos con que contaba el SERNAM para cumplir su misión, no frenaron a la institución. Sus integrantes, inspiradas en experiencias internacionales, pero también a partir del compromiso personal y de la propia interpretación y reflexión sobre las consecuencias de cada una de sus acciones, fueron diseñando una estrategia, no necesariamente intencional ni consciente, que les permitió sortear los obstáculos y filtros impuestos por marcos discursivos, constitucionales y organizativos distantes de la temática de género.

En primer lugar, debieron proveerse de tiempo y espacios en el interior del Ejecutivo para discutir su agenda y establecer acuerdos en torno a medidas de acción conjunta. El SERNAM inició talleres de capacitación a escala nacional y regional, a los cuales asistían en un comienzo mayoritariamente mujeres de rangos administrativos o técnicos bajos, pero que iban generando una base dispersa de apoyo.

La presencia de mujeres en cargos clave, como en el Instituto Nacional de Estadísticas y el Registro Civil, fue fundamental para producir información oficial desagregada por sexo y mostrar el valor de las estadísticas de género para interpretar la realidad desde nuevas perspectivas y diseñar propuestas de política.

Como parte de la estrategia del SERNAM, se establecieron coordinaciones bilaterales con algunos ministerios, especialmente los sociales, a fin de establecer convenios de acción conjunta. Inicialmente, estos convenios dieron lugar a medidas aisladas y de carácter disperso, por lo general escasamente priorizadas dentro de las agendas de los funcionarios responsables de implementarlas.

Se crearon distintas comisiones interministeriales, en algunas de las cuales se invitó a participantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema. Tal fue el caso de la Comisión Interministerial de Violencia Intrafamiliar, la Comisión Interministerial del Programa Jefas de Hogar y, posteriormente, la Comisión Interministerial del Programa de Prevención del Embarazo Adolescente, a las cuales se integraron representantes de los distintos ministerios. La mayoría de ellos eran asesores de gabinetes ministeriales (Vivienda, Trabajo, Salud, Educación) o desempeñaban cargos en los niveles de decisión (Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Justicia) (Guzmán, Lerda, Salazar, 1994; Araujo, Guzmán, Mauro 2000). No obstante, en estos casos, el compromiso de los integrantes era desigual y no les resultaba fácil transmitir y hacer cumplir en sus sectores los compromisos adquiridos dentro de las respectivas comisiones.

La implementación de programas específicos mostró que era posible dar respuesta a los problemas de género, sobre todo si se los abordaba de manera integral, haciendo converger recursos humanos para atender las distintas dimensiones que los configuran. Un ejemplo de ello es el Programa de Jefas de Hogar. A sus participantes se les otorgaba un mayor puntaje cuando postulaban a la vivienda, se aseguraban los cupos para la atención de sus hijos en los jardines infantiles del Ministerio de Educación, tenían asesoría jurídica y eran capacitadas por

el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) para elevar su empleabilidad. Los programas, especialmente el de jefas de hogar y el de temporeras, fueron implementados en coordinación con las municipalidades, llegando de esta manera a un mayor número de mujeres de sectores populares. Un resultado exitoso e inesperado fue la organización de las participantes que, más allá de los beneficios recibidos, se afirmaron como protagonistas en la implementación de los programas, y como interlocutoras de los municipios y del SERNAM. Desde los distintos programas se ejercía presión para incluir los temas abordados en las agendas sectoriales. De alguna manera, los programas permitieron vislumbrar que, en el caso de las políticas de género, la acción pública necesita articularse con la movilización y organización social si quiere ser exitosa y sustentable en el tiempo. Ejemplo de lo anterior fue la forma en que se abordó la violencia contra la mujer, desarrollando una estrategia compleja de carácter integral que implicó la participación de la sociedad civil. Como ya indicamos, la Red contra la Violencia hacia las Mujeres y una diputada feminista, elaboraron el primer pre-proyecto de ley sobre violencia intrafamiliar el que posteriormente fue asumido por el SERNAM. Otro caso fue la elaboración de los proyectos de reformas legales, sustentados en el apoyo de expertos reconocidos en la esfera del Derecho, que fueron invitados a la discusión de las distintas propuestas de reformas enviadas al Congreso durante el primer gobierno de la transición, aunque estas reformas fueron aprobadas en los gobiernos posteriores.

El SERNAM también recurrió a otras estrategias para el logro de sus objetivos como, por ejemplo, la creación de comisiones de expertos que legitimaran sus propuestas o la creación de redes formales e informales que sirvieran de canales de difusión de las nuevas ideas, y permitieran encontrar puntos de inserción dentro de las políticas en curso para incluir medidas favorables a la igualdad de género.

En el establecimiento de redes ministeriales favorables a los fines del SERNAM, desempeñó un papel central la autoridad y ubicación de las personas dentro de la estructura jerárquica de su respectiva cartera. Ello porque las funcionarias y funcionarios en posiciones de mediana o escasa autoridad dentro de los ministerios tienen menor movilidad y flexibilidad para coordinar con otros funcionarios dentro del departamento al que están asignados y dentro del ministerio mismo. En este marco, el nombramiento de sectorialistas del SERNAM a cargo de la relación con los ministerios tuvo como finalidad —implícita o explícita— introducir flexibilidad a la gestión del Estado y lograr movilidad entre las distintas oficinas y cargos, para

coordinarlos en torno a medidas de políticas específicas. También por iniciativa del SERNAM se crearon nuevas instancias de género dentro de distintos sectores gubernamentales.

9. El primer Plan de Igualdad de Oportunidades

La elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM) en el último año de gobierno de Aylwin significó un cambio en la estrategia de la institución que marcó un hito en la consolidación y reconocimiento de la institución por parte de los otros sectores del ejecutivo y otros poderes del Estado.

La experiencia del Instituto de la Mujer de España (IM), principal organismo público de igualdad en la administración central española de ese entonces, fue una fuente de inspiración para las autoridades y funcionarias del SERNAM que promovieron el PIOM, ya que éstas conocían de cerca dicha experiencia. La decisión de elaborar el Plan se basó en un acuerdo muy general relativo a la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para las mujeres. Como la legitimidad del tema y de la institución era escasa y la experiencia acumulada en políticas transversales era reciente, los distintos sectores de la administración pública no participaron activamente en su formulación. Se contrató a una feminista de un centro de estudios de la mujer, que gozaba de gran legitimidad, para elaborar el pre proyecto del Plan y un equipo de responsables dentro de la institución dio seguimiento al proceso.

La propuesta de Plan se nutrió de experiencias internacionales en políticas de género y de los conocimientos y reflexiones producidas en el país por el movimiento feminista que integró la Concertación de Mujeres por la Democracia, y de la experiencia del SERNAM y de otros profesionales, especialmente mujeres, que trabajaban en distintos sectores del Estado

Los lineamientos generales fueron elaborados cuidadosamente, anticipando la resistencia de las fuerzas conservadoras. Para contrarrestar el débil conocimiento sobre el tema, cada objetivo fue acompañado de propuestas de medidas concretas para orientar a los funcionarios sobre lo que podían hacer respecto a la igualdad de oportunidades de las mujeres.

La formulación final del plan fue producto de la negociación entre las distintas concepciones de las autoridades del SERNAM y de la evaluación que ellas hacían de la correlación política entre los distintos partidos y las posibilidades de aceptación de los contenidos del Plan.

El objetivo general del Plan quedó formulado de la siguiente manera: “promover la redistribución entre los géneros de los recursos y tareas sociales, derechos civiles y participación, posiciones de poder y autoridad y valoración de las actividades que realizan hombres y mujeres”. Además del objetivo general contaba con objetivos específicos que dieron lugar a los siguientes capítulos:

I Desarrollar y aplicar cambios constitucionales, legales y en la práctica jurídica para resguardar la igualdad de derecho entre mujeres y hombres;

II Facilitar la igualdad de oportunidades a todos los tipos de familias y contribuir a que ellas se constituyan en una instancia de generación de derecho y oportunidades para mujeres y hombres;

III Favorecer la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos educativos y de producción y transmisión de conocimientos;

IV Promover una imagen social plural y no discriminatoria de las mujeres en la cultura y la comunicación;

V Facilitar el acceso y mejorar la posición de las mujeres en el mercado de trabajo;

VI Mejorar la situación de salud de las mujeres;

VII Incentivar la participación social y política de las mujeres y su acceso a las instancias de toma de decisiones;

VIII Fortalecer la institucionalidad pública para la implementación, seguimiento y evaluación de políticas de igualdad de oportunidades.

Cada capítulo estaba precedido de un breve diagnóstico que identificaba los mecanismos responsables de la desigualdad, de los cuales se derivaban los lineamientos y medidas de acción propuestos. Para cada objetivo específico se señalaban los actores involucrados en el campo de la política específica y su responsabilidad en la solución de los problemas.

Las medidas de acción propuestas, se concentraban en tres áreas temáticas: familia, salud, trabajo. En el capítulo de familia, se ubicaron objetivos diferentes y a veces contradictorios para evitar que los objetivos relativos a los derechos individuales de las mujeres fueran considerados competitivos en relación con el objetivo, consensual entre las fuerzas políticas, de fortalecimiento de la familia. De esta manera los objetivos referidos a la erradicación de la violencia intrafamiliar y las medidas a favor de las jefas de hogar fueron

puestos bajo el capítulo de familia. Las medidas referidas al campo de la sexualidad y la reproducción en el capítulo de la salud eran justificadas como medio de prevención de enfermedades y de normalización del ejercicio de la sexualidad bajo lo que se entendería como sexualidad “sana”. Tampoco tuvo un desarrollo importante del capítulo referido a la participación social y política de las mujeres, y las propuestas relacionadas con su acceso a las instancias de decisión fueron bastante tímidas.⁴⁹

En resumen, la formulación final del Plan se orientó a resolver las situaciones de desventaja y desprotección evidente de las mujeres y niños que se encuentran en posiciones de mayor debilidad, mediante la derivación de recursos que les permitieran salir de su situación, producir ingresos, debilitar la dependencia económica de su pareja y acceder a las oportunidades ofrecidas por el Estado. Los objetivos menos desarrollados fueron los referidos a la participación, la representación política de las mujeres, y el reconocimiento de derechos individuales incluidos los derechos sexuales y reproductivos.

⁴⁹ Algunos ejemplos de la versión final del PIOM son los siguientes: “objetivo 2.1 acción 2.1.3 Promover un amplio debate y estudiar propuestas de legislación sobre el divorcio en el marco de la protección jurídica de la familia y proponer la alternativa más acorde a la realidad vigente y a la necesidad de cautelar los derechos de los miembros más débiles. A pesar de de lo que puede sostenerse, en Chile existe un divorcio vincular que se concreta a través de la falsa alegación de incompetencia del oficial del Registro Civil. Es decir, se utiliza una vía no idónea, que tergiversa el sentido de la ley para obtener por medio de la nulidad los efectos que tendría un divorcio vincular (...). Los efectos de la práctica de la nulidad son muy negativos, por cuanto pueden dejar a los hijos de ese matrimonio y alguno de sus cónyuges, generalmente las mujeres, en total desprotección y sujeto a extorsiones”.

En el capítulo seis referido a mejorar la situación de salud de las mujeres se promueve en la acción 6.2.6 “Replantear el programa de salud materno-perinatal en dos programas diferenciados dirigidos, uno a las necesidades de salud de la mujer y otro a las necesidades de desarrollo de los recién nacidos”. Las acciones propuestas para lograr este objetivo son: “Asegurar el derecho a una sexualidad libre de riesgo para la salud física y mental de las mujeres”.

Por su parte, las Acciones 6.6.1 se plantean como objetivo “Desarrollar programas informativos sobre las enfermedades de transmisión sexual, sobre su prevención, síntomas y tratamiento, introduciendo las condiciones específicas que enfrentan las mujeres”. La Acción 6.6.2, a su vez, busca “Realizar estudios para conocer actitudes, imágenes personales y socialmente compartidas sobre la sexualidad de las mujeres y de los hombres de distintos sectores sociales, edades en las diferentes etapas de su ciclo vital y de diferentes etnias, a fin de diseñar programas educativos tendientes a una sexualidad sana.

En otro ámbito la Acción 7.2.1 se refiere a “Estudiar y proponer modificaciones a la ley electoral y a las modalidades de designación de candidatos, para asegurar una mayor participación de las mujeres. La Acción 7.2.2 propone “Estudiar el establecimiento de distintos mecanismos que permitan identificar y promover a mujeres calificadas a altos cargos, en el momento que el Gobierno designa los funcionarios de confianza”; y la Acción 7.2.3, “Estudiar la contribución a la igualdad de oportunidades de las medidas de acción positiva promovidas en partidos, organizaciones e instituciones públicas y privadas y evaluar sus ventajas y posibilidades de ampliar su aplicación”.

10. A modo de conclusión

El gobierno de Patricio Aylwin confrontó dos desafíos simultáneos: respetar marcos constitucionales muy constrictivos y relacionarse con una derecha beneficiada con el sistema binominal y el sistema de quórum para modificar la constitución, a la vez que fortalecida por su alianza con los poderes fácticos y el empresariado. Debía gobernar una sociedad dividida frente a temas sustantivos debido a la ausencia prolongada de un debate público democrático. En este escenario, el gobierno de Aylwin y la Concertación hicieron de la gobernabilidad política y el crecimiento económico objetivos ineludibles, por lo que se postergó el tratamiento de temas conflictivos, como ser aquellos relativos al horizonte democrático deseado, y se desincentivó la participación de la ciudadanía en el debate público y en el diseño de las políticas que la concernían. El gobierno movilizó distintos recursos para negociar con la derecha: se apoyó en sectores progresistas de la Iglesia Católica para que estos actuaran de mediadores frente a las jerarquías eclesiásticas y los sectores de derecha, apeló a los tratados internacionales y al apoyo internacional que suscitaba su gobierno, para hacer respetar los derechos humanos y, además, hizo uso de las atribuciones otorgadas por el presidencialismo, evitando confrontar ideológicamente la oposición de la derecha.

Un conjunto de factores conflujo positivamente, dentro de los márgenes señalados, en la movilización de nuevas concepciones de género y la creación de una instancia responsable de la igualdad de género en el Estado. El movimiento feminista nacional desde la década de los ochenta, conectado con el movimiento feminista transnacional y gracias al apoyo de la cooperación internacional, construyó una base de autonomía e independencia ideológica y orgánica, y una agenda propia que logró incorporar a los debates políticos de recuperación de la democracia. Su mayor éxito fue incluir las desigualdades de género como una nueva dimensión de la democracia que, además, era valorada por venir desde los movimientos sociales. La existencia de una normativa de género internacional, cuya expresión más significativa era la CEDAW, fue marco de referencia de las demandas feministas a los gobiernos democráticos. Finalmente el ingreso de feministas al SERNAMEG, la cercanía de sus autoridades con los círculos de decisión del gobierno, así como el ingreso de sectores culturalmente más modernos a la administración pública, hicieron posible la aceptación inicial de ideas progresistas sobre el género, en el gobierno.

Las demandas de género fueron asimiladas dentro de los marcos cognitivos y prioridades políticas de cada gobierno. En el caso del gobierno de Aylwin, el tema de la igualdad de género fue reinterpretado a partir de sus concepciones sobre el papel de la mujer en la familia y la justicia social. Las desigualdades de las mujeres se atendieron en tanto ellas fueron concebidas dentro de los grupos vulnerables. El gobierno fue especialmente sensible a las dimensiones de violencia, pobreza y abuso, y menos receptivo a las dimensiones más emancipadoras de las demandas de género, relativas al reconocimiento de los derechos individuales de las mujeres.

La creación del SERNAM marco un hito decisivo para la inclusión de la igualdad de género en los discursos y políticas de gobierno. Los contenidos de la ley que creó la institución, la agenda institucional y la estrategia de instalación de la institución dieron lugar a debates permanente e intensas negociaciones condicionados por la presión permanente de la Iglesia Católica y las fuerzas conservadoras, el marco constitucional vigente, y la aún débil legitimidad de la igualdad de género como una dimensión de la democracia.

Sin embargo, aunque los recursos que podía movilizar el SERNAM para cumplir su misión eran restringidos, muy poco institucionalizados, dependientes de la voluntad de las autoridades y funcionarios, y situados en gran medida todavía fuera del Estado, existían condiciones para abordar su misión institucional.

La incorporación al Estado de nuevas generaciones provenientes de la sociedad civil, la presencia de mujeres receptivas a nuevas ideas y la red informal de mujeres funcionarias feministas que apoyaban decididamente las iniciativas de la institución, constituyeron importantes recursos. La inexistencia previa de una institución responsable del tema liberaba al SERNAM del peso de la inercia, de las rutinas, de la resistencia de funcionarios, a la vez que le daba más libertad para beneficiarse con las experiencias de organización y estrategias de acción de otros organismos similares fuera del país, en especial del Instituto de la Mujer de España y el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer de Brasil.

Si bien los marcos constitucionales no reconocían explícitamente la igualdad entre mujeres y hombres, la ratificación de tratados internacionales, como la CEDAW, era una presión para la modificación de los marcos constitucionales y legislativos. Los límites impuestos por la organización administrativa y la estricta sectorialización pudieron sortearse con la creación de organismos intersectoriales e interministeriales, poniendo en evidencia —

como veremos más adelante— la relación virtuosa que puede darse entre políticas de género y reforma del Estado. El nombramiento de una responsable del tema “género” en distintos ministerios, aunque de carácter más simbólico que real, abrió un espacio para la discusión. Los lazos políticos, de amistad y familiares entre las autoridades y las fuerzas de la Concertación, más la red de mujeres feministas en el gobierno y entre parlamentarias afines, contribuyeron a asentar el debate.

Parte importante del tiempo del SERNAM, durante este primer gobierno, estuvo dedicado a producir y movilizar información y conocimiento sobre las distintas expresiones de las desigualdades de género, y a formar recursos humanos para que distintas instancias — ministerios, servicios, comisarías— asimilaran las propuestas de la institución y modificaran su quehacer.

El convencimiento de las integrantes del SERNAM y su capacidad de argumentación y de negociación fueron, entonces, elementos centrales en la estrategia desplegada. Los programas resultaron una importante demostración de la efectividad de aquellas políticas integrales que coordinan distintos esfuerzos sectoriales y recursos, en función de atender las distintas alternativas de un problema público.

Más allá del Estado, fue fundamental para la instalación del tema en la discusión pública, el apoyo dado a nivel nacional e internacional por las ONG y el movimiento feminista, que aportaron los conocimientos necesarios para la argumentación de las propuestas del SERNAM, a las vez que las dotaron de fuerza a través de movilizaciones. Tal fue el caso de la aprobación de la propia ley de creación del SERNAM y de la que sanciona la violencia intrafamiliar.

Capítulo IV:

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle: reforma del Estado, crecimiento económico e igualdad de oportunidades

A diferencia de la agenda y del estilo del gobierno de Patricio Aylwin, preocupado de abordar los temas relacionados con la institucionalidad democrática y los derechos humanos sin poner en riesgo la gobernabilidad, el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle tuvo una agenda más propositiva y pragmática referida a temas de desarrollo económico y modernización del país y del Estado (Fuentes 1999, Garretón 1999).⁵⁰ El objetivo de su programa fue la modernización del Estado y de la sociedad a través del crecimiento económico, la reforma del Estado y la implementación de políticas que aseguraran la igualdad de oportunidades y la reducción de la pobreza. Durante su mandato se profundizaron las relaciones internacionales en el plano económico con una gran cantidad de países.⁵¹ En los primeros cuatro años de su administración el Producto Interno Bruto (PIB) avanzó a tasas promedio de 7,8%, se mejoró la infraestructura a través de la asociación del Estado con privados, se impulsó la reforma educacional y se dio inicio a la histórica reforma del sistema procesal penal.⁵²

Los objetivos programáticos del gobierno de Frei tienen las características de una ofensiva modernizadora desde arriba, basada en la construcción de nuevas alianzas con los empresarios, lo que de paso contribuía a debilitar la lealtad de estos últimos con el régimen militar. Mediante las políticas sociales se buscaba distribuir oportunidades para asegurar la calidad y el uso eficiente de los recursos humanos en el desarrollo, a la vez que elevar la calidad de vida.

⁵⁰ Eduardo Frei Ruiz-Tagle, hijo de Eduardo Frei Montalva, impulsó el Comité Pro Elecciones Libres y participó activamente en la campaña del No para el plebiscito de 1988. Ingeniero civil, ingresa a la actividad empresarial en 1969, alejándose de ella en 1987 para dedicarse exclusivamente a la política. Su patrimonio quedó a cargo de su hermano.

⁵¹ Chile logró ingresar como miembro asociado al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y dio inicio a negociaciones que en el siguiente Gobierno llevarían a la firma de sendos tratados de libre comercio con países como los Estados Unidos y China, y economías como la de la Unión Europea (UE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

⁵² Iniciada por la ministra de Justicia del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Soledad Alvear, esta reforma reemplazó el viejo sistema inquisitivo y escrito que operaba en Chile desde principios del siglo XX, por un sistema acusatorio y oral, cuyos protagonistas son los Fiscales del Ministerio Público y los Defensores, que deben litigar (acusando o defendiendo al imputado respectivamente) en procedimientos orales, ante los Juzgados de Garantía o Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, según sea el caso.

En los primeros años del gobierno de Frei, las prioridades de la agenda de crecimiento postergaron los objetivos democráticos referidos a la participación ciudadana, y a hacer justicia en los casos de violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, a partir del año 1997 la agenda política democrática pasará a ocupar nuevamente el centro de la escena. El distanciamiento de la Concertación por parte del movimiento sindical y estudiantil, el resultado de las elecciones parlamentarias de 1997, los debates de la intelectualidad concertacionista y de los partidos en torno a la participación ciudadana y el sentido de la democracia y, principalmente, la detención de Augusto Pinochet en Londres, en 1998, reponen con fuerza el debate político sobre los derechos humanos y el sentido de la sociedad que se desea construir.

Sin embargo, durante estos primeros años, el debate político-cultural con los sectores más conservadores y con la Iglesia Católica, fue intenso. La igualdad de oportunidades para las mujeres, la posición del gobierno chileno frente a las Conferencias convocadas por las Naciones Unidas,⁵³ las reformas legales en curso, el plan nacional de educación sexual y la implementación del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM), dieron lugar a ásperas confrontaciones en el parlamento, en los medios de comunicación y en la sociedad civil. El SERNAM, el gobierno y los parlamentarios de la Concertación tomaron una posición firme frente a la embestida de los sectores conservadores, lo que permitió la aprobación de algunas de las reformas legislativas presentadas y la implementación de las políticas referidas a la educación sexual. Todo lo anterior exigió permanentes negociaciones en las que fue necesario argumentar las propuestas dentro de marcos cognitivos aceptables para la Iglesia Católica y la oposición de derecha. En la argumentación se prescindió de las referencias a la autonomía y a los derechos de las mujeres, y del reconocimiento del carácter secular de la sociedad. El gobierno reafirmó el compromiso con el fortalecimiento de la familia, valoró el papel fundamental de la maternidad aunque, al mismo tiempo, reconoció, contra las posiciones más conservadoras, la existencia de varios tipos de familia. En las argumentaciones se afirmaba, por ejemplo, que la ley de violencia intrafamiliar fortalecería la familia, que la educación sexual era necesaria para la modernización de la sociedad, que el

⁵³ Conferencia de Población y Desarrollo, El Cairo, 1994. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995.

divorcio terminaría con el carácter fraudulento de las nulidades. Los discursos combinaban la importancia de avanzar hacia la modernidad con el respeto al orden moral tradicional.

No obstante, el programa de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle permitió enriquecer los marcos de sentido que sustentaban la agenda del SERNAM, ampliando su horizonte desde atender la vulnerabilidad de las mujeres hacia garantizar la igualdad de género, la que fue colocada en el marco mayor de la igualdad de oportunidades.

Durante la campaña, Eduardo Frei Ruiz-Tagle se comprometió con la implementación del PIOM y, una vez en la presidencia, lo asumió como plan de gobierno, recomendando su aplicación en los distintos ministerios. En el nivel legislativo se comprometió a aprobar la ley de violencia y la ley de filiación que asegura la igualdad de los hijos ante la ley, proseguir con la discusión del divorcio, regular los delitos de violación, avanzar en la ley de acoso sexual y crear los tribunales de familia. Por otra parte, una vez electo, incluyó a tres mujeres en su gabinete, en cargos de importancia: la ministra de Justicia, ex ministra del SERNAM, que fue responsable de la importante reforma penal, la ministra de Bienes Nacionales, ministerio tradicionalmente masculino, y la ministra del SERNAM, persona de su confianza, sin trayectoria política previa, lo que le dio una gran independencia de acción. A su vez, el presidente de la democracia cristiana Alejandro Foxley, ex ministro de Hacienda del gobierno de Aylwin, se comprometió a promover la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres de su colectividad dentro del partido y en los procesos electorales.

En este escenario, el movimiento feminista se constituyó en una importante fuente de ideas, de conocimientos y de soporte experto del quehacer del SERNAM, y ejerció una presión significativa para mantener algunos temas en la discusión pública, aunque éstos estuviesen excluidos de la agenda institucional. Su papel fue fundamental en la elaboración y evaluación de los planes de igualdad de oportunidades, en los estudios que se usaron para argumentar distintas propuestas de políticas públicas y en la preparación de las dos principales Conferencias convocadas por Naciones Unidas, la Conferencia de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).⁵⁴ En la medida que los contenidos del PIOM tenían continuidad con las propuestas de la Concertación de las Mujeres por la Democracia, los colectivos feministas apoyaron la

⁵⁴ Algunas de sus integrantes participaron en todas las reuniones preparatorias y en las Conferencias señaladas, ya sea como parte de la delegación oficial o como representantes de ONG y/o de organizaciones sociales de la sociedad civil.

implementación del PIOM, pero a la vez reinterpretaban sus objetivos dentro de los marcos de sentido del feminismo, presionaban por el cambio de sus prioridades internas y promovían el control ciudadano sobre el cumplimiento de los objetivos del PIOM, y de los tratados suscritos por el gobierno en las distintas Conferencias y Convenciones. Los principales centros feministas organizaron el Grupo Iniciativa (GI) que se constituyó en un interlocutor del gobierno y mediador entre las demandas de las mujeres y el Estado. Los documentos políticos producidos en ese entonces, especialmente por el Instituto de la Mujer y el Programa de la Mujer de FLACSO (1993, 1995, 1997) proponían rearticular el movimiento de mujeres a partir de las múltiples situaciones de desigualdad que experimentan las mujeres poniendo el acento entonces, no, como en el pasado, en la identidad común de las mujeres, sino en las posiciones desiguales que ocupan en el interior de las relaciones sociales y en la vida laboral, política y cultural (Molina 1997). Para contrarrestar la tendencia de las mujeres a organizarse en torno a sus papeles tradicionales, el GI diseñó una doble estrategia: por un lado, difundir los derechos de las mujeres, fortalecer sus organizaciones y generar capacidades de liderazgos; por otro, crear canales de interlocución entre mujeres organizadas y el Estado, en torno a demandas construidas colectivamente por las mujeres.

1. Debate ideo-político en torno a la igualdad de género

La discusión legislativa en torno a propuestas de reformas legales, los contenidos del PIOM y la participación del Gobierno en la Conferencia de Población y Desarrollo en El Cairo (1994) y la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), dieron lugar a fuertes debates que pusieron en cuestión los equilibrios políticos e ideológicos construidos entre el gobierno, la derecha y la Iglesia Católica. El debate sobre los valores y la vida privada invadió el campo político, colocando a un lado a los que defendían derechos individuales y la secularización del Estado y al otro, a los que defendía los valores tradicionales y la libertad individual y de la familia frente a la intervención del Estado (Martínez, Palacios, 2000).

La Iglesia Católica y la derecha, defendieron y explicitaron, con algunos matices diferentes, concepciones muy conservadoras que ofrecían resistencia a la mayoría de los cambios propuestos concernientes a la igualdad de género, denunciando las supuestas conspiraciones contra el orden moral que encerraban las propuestas de la Concertación. De acuerdo a la derecha, las propuestas atentaban contra el orden social, no consideraban las

experiencias, las motivaciones y las expectativas de la mayoría de las mujeres y abrían el camino al intervencionismo del Estado en la sociedad. Su argumentación alertaba contra las nefastas consecuencias que se ocultaban tras el carácter aparentemente razonable de algunas propuestas. De acuerdo a estas posiciones, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos abriría el camino a la aprobación del aborto; la aceptación del concepto de género llevaría a la aceptación de varios géneros y, por ende, a aceptar la homosexualidad; la educación sexual estimularía la iniciación sexual precoz y el libertinaje; y la ley de violencia familiar permitiría la intervención del estado en ámbitos privados. La derecha movilizó viejos argumentos anticomunistas, denunciando el carácter totalitario e impositivo de las ideas. Muchos de los discursos presentados bajo el ropaje de la defensa de la cultura tradicional nacional eran difundidos y reforzados simultáneamente por las corrientes conservadoras transnacionales que hacían uso de redes globales (Bonan 2002).

La estrategia discursiva del gobierno y de la mayoría de los dirigentes políticos de la Concertación fue ambigua. Algunos militantes de la Concertación, procedentes principalmente del PPD y el PS reafirmaban los derechos individuales, especialmente los referidos a la esfera de la libertad personal, el carácter laico del Estado y secular de la sociedad pero, al mismo tiempo, se comprometían a mantener la gobernabilidad mediante el desarrollo de estrategias de consenso con la derecha. Los discursos de la Concertación, en general, se orientaron a aplacar los temores y resistencias de la derecha y sobre todo de la Iglesia Católica, a la que consideraban importante para asegurar la gobernabilidad de la sociedad y la legitimidad del gobierno.

1.1 La moción sobre el divorcio y la ley de Violencia

En setiembre de 1990, Adriana Muñoz (PPD) y Sergio Aguiló (PS) presentaron un proyecto sobre la violencia contra la mujer fundamentado en el reconocimiento de los derechos de la mujer a la integridad física y psicológica, de la igualdad ante la ley garantizada por la Constitución y de los compromisos asumidos por el Estado de Chile en especial con la firma de la convención de la CEDAW. Tal como estaba redactado el proyecto ponía a la mujer, como sujeto de derechos civiles y políticos, en el centro del debate.⁵⁵ Luego de algunas

⁵⁵ En esta etapa del proceso, la Red de Violencia contra la Mujer jugó un importante papel, transfiriendo a las parlamentarias los conocimientos y la experiencia acumulada en el tratamiento de la violencia. La propuesta de

tensiones iniciales con el SERNAM, éste patrocinó el proyecto proponiendo algunas modificaciones. Se cambió la denominación de violencia doméstica por violencia intrafamiliar, lo que desplazó el foco de atención desde la mujer hacia la protección de la familia, y se fundamentó la ley en el marco de los derechos humanos y no en el reconocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres.

En el reporte emitido por el Senado, dominado por las posiciones conservadoras, se desplazó la discusión desde la protección de los derechos de las mujeres hacia la protección de la familia, eliminándose las referencias a los derechos de la mujer a la integridad física y a la igualdad ante la ley (Araujo, Guzmán, Mauro, 2000; Gómez 2005). Mientras el proyecto original definía la violencia intrafamiliar como cualquier agresión entre miembros de la familia aun si tales agresiones no dejaran marcas, el Senado restringió esta definición a las acciones que afectaban significativamente la salud de las víctimas, para evitar las denuncias indiscriminadas de incidentes. Se cambió la jurisdicción de los casos, situando la ley entre los códigos penales y civiles, y se eliminó las referencias a la necesidad futura de crear tribunales especiales de la familia. En términos de procedimiento el Senado propuso que los jueces demandaran acciones preventivas sólo después del primer comparendo, cuyo principal objetivo sería la conciliación. En breve, se circunscribió la intervención del Estado a los casos más serios: cuando hay daños físicos graves y no se llega a la conciliación. Estos cambios fueron rechazados enérgicamente por los parlamentarios del PS y el PPD, minoría en la cámara alta, que consideraban que las modificaciones habían distorsionado el sentido del proyecto presentado. En la sesión del 19 de enero de 1994, la cámara baja rechazó las modificaciones introducidas por el Senado señalando que se había excedido en sus atribuciones. Frente a este desacuerdo se conformó un comité compuesto por miembros de ambas cámaras. La intervención de Soledad Alvear, primera ministra del SERNAM y posteriormente ministra de Justicia en el gobierno de Eduardo Frei, permitió llegar al acuerdo de que fuera el Ejecutivo quien introdujera las modificaciones. La ley se aprobó luego de cuatro años de presentada.

los diputados fue mandada a revisión a los comités pertinentes. Mientras tanto el SERNAM, en su calidad de rama ejecutiva, presentó otro proyecto. La tensión se resolvió con el patrocinio del SERNAM al primer proyecto, lo que conllevó algunos cambios en su formulación pero también muchas ventajas adicionales. La ministra puede intervenir en las urgencias dadas al tratamiento del proyecto, asistir a los comités del parlamento donde éste se discute y asistir a los comités del Congreso.

1.2 La política nacional de educación sexual para el mejoramiento de la calidad de la educación

En 1993, bajo el gobierno de Patricio Aylwin, el Ministro de Educación de ese entonces, Ricardo Lagos Escobar, creó el Comité consultivo para la elaboración de una política en sexualidad, coordinado por la Directora del Programa de la Mujer del Ministerio de Educación, María de la Luz Silva, que provenía del movimiento feminista (Guzmán, Seibert 2010).⁵⁶

Los integrantes de la comisión abordaron la tarea desde diferentes marcos cognitivos que trataron de hacer prevalecer, mientras el gobierno se movía dentro de los límites que le imponía la búsqueda de consenso para evitar una confrontación que hiciera fracasar la aprobación de una política de educación sexual.

Los planteamientos más innovadores provinieron del FNUAP, agencia de Naciones Unidas que asesoró al Gobierno. Sus representantes defendían las concepciones y conclusiones alcanzadas en la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995). De acuerdo a sus puntos de vista, la educación sexual era una dimensión fundamental de la educación integral y un derecho humano que debía ejercerse desde temprano. La sexualidad era una esfera de consolidación de los derechos humanos y un ámbito de desenvolvimiento del proyecto de vida autónomo, por lo que los sujetos debían ser habilitados para tomar decisiones libres y responsables en relación a la afectividad, la sexualidad y la salud reproductiva. El Estado debía entonces propiciar las condiciones y oportunidades para que los sujetos fueran capaces de un desarrollo autónomo, con capacidad de decisión y de comprensión de las consecuencias de sus decisiones en el campo de la sexualidad.

Las fuerzas católicas más conservadoras, muchas de ellas en posiciones de autoridad eclesiástica en ese momento y con ascendencia sobre una red de colegios católicos, afirmaban la relación indisoluble entre la sexualidad y la reproducción y el ejercicio de la sexualidad dentro del matrimonio heterosexual. Rechazaban el uso de métodos anticonceptivos, a

⁵⁶ La composición del Comité era heterogénea pues se buscaba avanzar en la creación de consenso entre distintos sectores. Participaban en el Comité representantes del Ministerio de Salud (MINSAL), de la Comisión Nacional del SIDA (CONASIDA), del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), del Instituto de la Juventud (INJUV), del Fondo de Población y Desarrollo (FNUAP), de diferentes ONG, de la Iglesia Católica y de la masonería. Un papel central jugó el jesuita Tony Mifsud, experto en moral y asesor del Obispo Carlos González, quien se integró en calidad de asesor de la coordinadora.

excepción de los naturales, la convivencia y relaciones sexuales prematrimoniales, y prácticas sexuales como la masturbación. Para ellos, la sexualidad representaba un ámbito que debía controlarse, regularse y normalizarse para evitar el pecado.

Se oponían, también, a la intervención del Estado en un campo que consideraban responsabilidad de los padres y temían la imposición de ideas sin respetar las creencias religiosas de los padres y las orientaciones de las escuelas confesionales. Pensaban que la educación sexual debía transmitir normas y asegurar el control externo, dando menos importancia a la posibilidad de desarrollar una moral autónoma. La educación sexual no debía ser considerada un fin en sí misma sino un medio para prevenir problemas mayores, como el embarazo adolescente, los abortos y las enfermedades sexuales.

Otros sectores minoritarios de la Iglesia Católica proponían el desarrollo de una moral más autónoma que dialogase con la cultura moderna y respetase la dignidad y decisión de los sujetos (Merks, Karl-Wilhelm 2000).

Las iglesias evangélicas tenían distintas posiciones frente a la sexualidad, desde las más fundamentalistas hasta otras más abiertas. Entre las últimas, cabe destacar la Iglesia Evangélica Luterana en Chile que entendía la sexualidad como un don de Dios que debía disfrutarse dentro de una relación de amor.⁵⁷ Reconocían la existencia de cambios históricos y sociales, entre ellos, la emergencia de nuevas prácticas en el campo de la sexualidad, cuyo ejercicio encerraba algunos riesgos relativos al contagio del VIH /SIDA, las enfermedades de transmisión sexual o los embarazos adolescentes. Por ello, estaban de acuerdo con programas de educación sexual cuyo sentido, pensaban, debería ser construido a través de la interacción de los distintos actores concernidos para ponerse de acuerdo sobre el contenido de la sexualidad, las normas que debían regularlas y los límites de lo legítimo e ilegítimo.

En el Comité, los planteamientos iniciales de los miembros del Gobierno, muchos de los cuales procedían de movimientos democráticos y feministas, eran muy semejantes a los del FNUAP y de los movimientos sociales. Sin embargo, como veremos, los contenidos finales de las propuestas del Gobierno fueron el resultado de la negociación con los otros actores. El sector de la Iglesia Católica más cercano al gobierno jugó un papel de bisagra entre el gobierno y los sectores más conservadores de ésta (Guzmán, Seibert, Staab 2010).

⁵⁷ A su vez, consideraban legítima la soltería como opción de vida y la existencia del divorcio como mal menor. Esta iglesia era más tolerante frente a la masturbación y reconocía a las parejas homosexuales fundadas en el amor.

La estrategia discursiva desarrollada por el gobierno enfatizó el carácter integral que debía tener la educación sexual al articular la sexualidad con la afectividad, la espiritualidad y el respeto a la pluralidad de principios y orientaciones valóricas. Concedía que el Estado no era el principal educador pero que sí tenía el derecho y el deber de velar por la educación sexual, jugando un papel de co-ayudante de la función de la familia. Finalmente, el Gobierno reconoció la libertad de los colegios para participar y adecuar los programas de educación sexual a sus principios y orientaciones. Concordó también con la participación de personas de la comunidad en la implementación de los programas (Guzmán, Seibert, Staab 2010).

El Gobierno afirmaba, además, que las transformaciones sociales y culturales en curso y la pluralidad de posiciones no explicitadas, hacían imprescindible la comunicación y el diálogo entre las distintas visiones, promoviendo de esta manera una actitud reflexiva y responsable frente a los comportamientos sexuales.

El documento Política de Educación Sexual para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación, elaborado en 1993 (Guzmán, Seibert, Staab 2010) fue producto de las negociaciones hechas entre los distintos sectores. Este documento asociaba la educación sexual a la generación y desarrollo de la vida humana, la construcción de la persona y los fundamentos éticos de la cultura, la historia social y la creatividad cultural de la comunidad.

El Estado debía colaborar con la familia en la formación relativa a la sexualidad así como respetar las orientaciones de los diversos establecimientos escolares y comunidades pero, a la vez, debía promover la explicitación de los discursos sobre sexualidad existentes en la sociedad, favoreciendo la identificación de los elementos comunes en ellos.

La Política de Educación Sexual dio lugar a las primeras Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad (JOCAS),⁵⁸ las que constituyeron un hito significativo en la historia de los establecimientos donde se llevaron a cabo, al involucrar, en su preparación y ejecución, a todo el plantel. Esto ocurrió especialmente en aquellos liceos municipalizados o privados no católicos donde la discusión alcanzó mayores grados de libertad. La participación de los jóvenes en las JOCAS fue alta y entusiasta.

Pese a los esfuerzos del Ministerio de Educación para disminuir la resistencia de algunos sectores, invitando a religiosos y miembros reconocidos de la colectividad, la

⁵⁸ Las JOCAS tenían la finalidad de satisfacer necesidades básicas de aprendizaje en materia de afectividad y sexualidad, y abrir y fortalecer el diálogo sobre estos temas entre los jóvenes, las familias y los docentes, con el apoyo de los agentes educativos y la comunidad.

reacción de la derecha y el debate público no se hizo esperar. El 8 de septiembre de 1996 después de unas jornadas realizadas en Puente Alto, al sur de Santiago, *El Mercurio*, diario más antiguo del país y de mayor circulación nacional, vinculado a los sectores conservadores de la derecha y de la Iglesia Católica, publicó un reportaje distorsionado que mostraba a estudiantes del primer ciclo de enseñanza con condones en las manos. También presentaba los carteles producidos por los estudiantes al final de la jornada, los cuales graficaban sus principales preocupaciones. El Mercurio afirmaba, en un tono de denuncia, que las JOCAS estimulaban el inicio sexual temprano y el uso de anticonceptivos sin autorización de los padres. Agregaba que éstas propiciaban la descalificación de las posiciones de la Iglesia Católica sobre la regulación de la fecundidad, la masturbación y el aborto.

Todo lo que había sido trabajosamente acordado en la Comisión para disminuir las resistencias que las JOCAS pudieran suscitar, fue desconocido en el reportaje, lo que reavivó los temores de los sectores conservadores. La Iglesia Católica rechazó vehementemente el programa, pidió su retiro inmediato y la revisión del programa por la Conferencia Episcopal (Araujo 2005). El Vicario de Educación afirmó que las JOCAS eran la punta del iceberg de una política malthusiana (Fernández 1996). Por su parte, los parlamentarios de derecha amenazaron con recortar el presupuesto asignado a las JOCAS.

Desde las iglesias evangélicas surgieron voces conciliadoras y de apoyo a la política de educación sexual que, sin embargo, no tuvieron resonancia en los medios de comunicación.⁵⁹ Si bien partieron reconociendo el rol de los/as padres/madres en la educación sexual, también estaban de acuerdo en las limitaciones que éstos tenían frente a la velocidad de los cambios, por lo que consideraban necesario el rol del Estado en esta materia.

El Presidente Frei y las autoridades de gobierno objetaron el reportaje por su carácter tendencioso. Rechazaron retirar y revisar el programa afirmando que no era posible esconder la cabeza ante la realidad nacional y las necesidades de los jóvenes en materia de educación sexual. A su vez, la responsable de las JOCAS desplegó un intenso *lobby* entre los parlamentarios.

El Gobernador y las personas de Puente Alto, los estudiantes que fueron aludidos por el reportaje hicieron marchas en defensa del programa y los profesores y directores de escuelas

⁵⁹ En una Declaración Pública sobre la Educación Sexual (SEPADE, CTE y CCI, 1996) diferentes iglesias evangélicas hicieron suyos los diagnósticos que sustentaron las JOCAS.

participaron en debates televisivos defendiendo la realización de las JOCAS. Así mismo, las encuestas de opinión pública publicadas en los diarios mostraron un masivo apoyo a los programas de educación sexual.⁶⁰ En muchas columnas periodísticas, políticos e intelectuales progresistas, se refirieron a los cambios de la sociedad chilena, de los comportamientos sexuales de los jóvenes y a la obligación que tenía el Estado de dar cuenta de las transformaciones socioculturales en sus políticas, criticando al mismo tiempo el desfase de la moral católica con la moral ciudadana (Araujo, 2005).

Pese al apoyo de amplios sectores de la sociedad, de la posición de las iglesias evangélicas y del hecho que la Iglesia Católica suavizara su posición reconociendo la importancia de la educación sexual, el Gobierno terminó admitiendo la necesidad de revisar las JOCAS. Le bajó el perfil público al debate, modificó la composición de la comisión multisectorial que coordinaba el programa, de la que salieron los representantes de las posiciones más críticas a las propuestas confesionales de la derecha.

De esta manera, la presión de los sectores más conservadores de la Iglesia Católica logró desvirtuar el sentido de las JOCAS, eliminando el momento donde los alumnos expresaban libremente sus opiniones y sacaban conclusiones. El apoyo espontáneo de estudiantes, de Centros de Padres, del movimiento de mujeres y de la opinión pública, a través de encuestas sobre el tema, no fue suficiente para que el Ministerio de Educación defendiera el modelo inicial.⁶¹

1.3 La posición del gobierno de Chile ante la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)

La cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer fue precedida de una larga preparación que requirió un enorme trabajo de organización, de producción de conocimientos, de elaboración, discusión y difusión de documentos, en seminarios y encuentros locales, nacionales, regionales y globales. El proceso se inició en el nivel internacional en 1990 luego

⁶⁰ La encuesta a la que nos referimos reveló el apoyo del 90,5% (“Educación sexual: un tema necesario”, La Tercera, 27 de septiembre de 1997).

⁶¹ Sin embargo, este modelo no se perdió y siguió siendo implementado en colegios por las organizaciones académicas y ONG de la sociedad civil. Entre 2001 y 2003, el Centro de Estudios de Género y Cultura en América Latina comenzó a implementar el “Proyecto sociocultural en sexualidad, juventud, género. Encuentro de saberes y renovación de enfoques”. Este proyecto tiene un enfoque plural, no confesional e incorpora los últimos estudios teóricos y metodológicos sobre la producción y transferencia de un modelo educativo conversacional en sexualidad y salud reproductiva.

que la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU evaluara el cumplimiento de las estrategias aprobadas en Nairobi.⁶²

Tal como lo señalaron, en su momento, algunas autoras, “La preparación de la conferencia constituía un escenario privilegiado para poner en juego la capacidad social de incorporar nuevos conceptos, de aceptar diferencias en relación al signo mujer, y al lugar y rol de las mujeres en lo público y en lo privado” (Olea, Grau, Pérez 2000). Para las instituciones de género en el Estado y para las ONG constituyó un importante aprendizaje de diálogo entre diversas posiciones, a la vez que les permitió interiorizarse de las reglas y procedimientos de las Naciones Unidas para llegar a acuerdos.

La preparación de la Conferencia, el foro de las ONG, el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, el informe nacional del Gobierno a la Conferencia suscitaron crispados debates. Las discusiones se dieron en torno a la igualdad, la discriminación sexual, los derechos de la mujer, y los conceptos de familia, de género, de derechos reproductivos y de igualdad de oportunidades (Achurra 1995).

El debate se inició cuando la ministra del SERNAM, Josefina Bilbao, dio a conocer la propuesta de reformar el artículo 1 y 19 de la Constitución, que utilizaba la palabra genérica hombre sin incluir explícitamente a la mujer, para establecer la igualdad de la condición humana ante la ley. Precisó que esta propuesta era la primera medida contenida en el Plan de

⁶² En 1990, la asamblea general de las ONU acordó convocar a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995. La CEPAL fue nombrada secretaria permanente de la Conferencia, encargada de coordinar las actividades regionales relacionadas con ésta. La preparación de la Conferencia se inició en 1992 y se trabajó en ella a lo largo de tres años, plazo en el cual tuvieron lugar una serie de mesas directivas, la mayoría ampliada con la presencia de expertos, representantes de las agencias de la ONU y de las ONG de la región. En la región la Unidad de la Mujer de la CEPAL se encargó de estimular y coordinar el Plan de Acción Regional. Durante 1994 se realizaron, en el nivel mundial, Conferencias Regionales y Subregionales, al mismo tiempo que las ONG efectuaron los Foros paralelos a los encuentros gubernamentales. En el nivel de los gobiernos, las actividades de la región estuvieron coordinadas por las comisiones de la ONU y se centraron en la elaboración de Planes Regionales de Acción, basados en los informes nacionales preparados por los gobiernos de los países. En el nivel de las ONG, la actividad regional estuvo a cargo de un equipo coordinador y puntos focales específicos. Estos, a partir de informes nacionales preparados por las ONG y grupos de mujeres, también trabajaron la propuesta de un Plan Regional de Acción. Cada Conferencia Preparatoria Regional contó con un Foro Regional de ONG paralelo que discutió temas específicos. En el caso de América latina y el Caribe los temas discutidos fueron: participación política, violencia contra la mujer y derechos humanos, democratización y políticas de ajustes estructurales. Paralelamente se realizó el Foro Mundial de Mujeres en Houairu. Su objetivo fue evaluar la condición de la mujer desde que fueron aprobadas las Estrategias de Nairobi en 1985. El Foro de ONG “Mirando el mundo con ojos de mujer” perseguía influir en los contenidos de la Plataforma de Acción que los Estados Miembros adoptarían en Beijing.

Igualdad de Oportunidades, el mismo que se constituiría en el marco de referencia para la elaboración del Documento Nacional del Gobierno a Beijing (Olea, Grau, Pérez 2000).

El presidente Frei envió la propuesta de reforma constitucional para que se reconociera, explícitamente, la igualdad formal de hombres y mujeres en el artículo 1 y 19. Frente a las críticas que suscitó la propuesta de parte de la derecha, el presidente Frei afirmó: “Para quienes tienen asegurada su posición en la sociedad este cambio puede parecer una pura cuestión de forma, lo que implica menospreciar el poder del lenguaje” (*El Mercurio*, 5 de mayo, 1995). Puntualizó también que “el fuerte arraigo de las discriminaciones se traduce [. . .] en las palabras y expresiones que utilizamos a diario” (*La Segunda*, 3 de mayo 1995, citado por Olea, Grau, Pérez 2000).

Si bien algunas mujeres de derecha afirmaron que la modificación de la Constitución debería permitir “resolver algunas discriminaciones contra la mujer”, manifestaron su desacuerdo con las campañas feministas por la igualdad, aduciendo que éstas “crean más discriminación contra la mujer, especialmente en el trabajo” (María Angélica Cristi, citada por Olea, Grau y Pérez, 2000)

El Plan de Igualdad fue cuestionado por la UDI y Renovación Nacional. El Instituto Libertad y Desarrollo, espacio que agrupa a intelectuales orgánicos de la derecha, en un documento publicado en la revista *Temas Públicos*, señaló que el PIOM “revelaba un totalitarismo cultural impensable en un país democrático, pluralista y cristiano como Chile, y más inimaginable aún luego de la caída del muro de Berlín” (citado por Olea, Grau, Pérez 2000). A su entender el plan expresaba las ideas de una corriente filosófica propia de las feministas de izquierda. Se alertaba sobre el riesgo de que las políticas públicas y el PIOM impusieran criterios y valores que podrían constituir una “violación a las libertades esenciales como la libertad de educación, de trabajo y de expresión, e invadir las esferas más íntimas de todo ser humano como lo son la familia y la vida sexual” (*La Segunda*, 2 de junio 1995, citado por Olea, Grau, Pérez 2000).

Luego, el foco del debate se desplazó hacia el informe que el Gobierno presentaría en la Cuarta Conferencia Mundial. La derecha denunciaba que el documento había sido hecho con sigilo y premura, que la ciudadanía desconocía sus contenidos y sobre todo alertaba sobre las funestas consecuencias políticas que tendría su aprobación en el futuro. Afirmaron que sus contenidos no interpretaban el pensamiento del grueso de las mujeres chilenas y que el Estado

a través de sus intervenciones en materias de salud, educación, familia, sexualidad y control de la natalidad, estaba imponiendo un modelo de mujer que restringía la libertad de acción de cada una de ellas para elegir su propio camino, fuera o dentro de la casa. Por esto mismo, señalaban que el informe se alejaba de los objetivos que fortalecían la familia como núcleo básico de la sociedad.

El Obispo Medina⁶³ expresó sus aprehensiones frente a la Conferencia de Beijing y llamó a sectores de cristianos a organizarse en la Asociación por la Vida y la Dignidad. La derecha se dirigió al presidente Eduardo Frei, instándole a defender la familia monógama y heterosexual. El sacerdote Luis Eugenio Silva, afirmó que el pensamiento cristiano, mayoritario en Chile, se oponía a la concepción antropológica de corte laico feminista materialista y reduccionista⁶⁴ y compartía, por el contrario, una concepción antropológica basada en el derecho natural y en el catolicismo. El texto terminaba alertando sobre las consecuencias negativas que tendría adoptar las conclusiones de la Conferencia como referencia para las próximas legislaciones (Olea, Grau, Pérez 2000).⁶⁵

Los sectores conservadores temían que el reconocimiento de los derechos reproductivos abriera la puerta a la despenalización del aborto y la autorización jurídica de las relaciones homosexuales. Renovación Nacional presionó para que el Gobierno en Beijing expresara una posición contraria al aborto y, en reunión especial en la cámara de diputados,

⁶³ Jorge Medina Estévez, conocido por sus posturas ultra conservadoras, nació en Santiago de Chile, el 23 de diciembre de 1926. Su carrera en la Curia se inicia formalmente el 11 de noviembre de 1985, cuando el papa Juan Pablo II lo designa Obispo auxiliar de la Diócesis de Rancagua (Chile) y simultáneamente Obispo titular de Thibilis (Announa, Argelia). De manos de Juan Pablo II recibe la Ordenación Episcopal, en enero de 1986, en la Basílica de San Pedro del Vaticano. El 25 de noviembre de 1987, a los 60 años, es nombrado titular de la Diócesis de Rancagua. Seis años más tarde, el 16 de abril de 1993, obispo de Valparaíso. Por decisión papal, Monseñor Medina se desempeñó como secretario de la IV Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (Santo Domingo, 1992). Renunció a la Diócesis de Valparaíso el 21 de junio de 1996, para asumir las nuevas funciones que se le confiaran como Pro-Prefecto de la Congregación para el Culto Divino y la Disciplina de los Sacramentos. Actualmente es Cardenal de la Iglesia romana y Arzobispo chileno. Es Prefecto Emérito de la Congregación para el Culto Divino y la Disciplina de los Sacramentos.

⁶⁴ Esta concepción despojaría a la mujer de su real ser femenino, de la espiritualidad y de su más excelente calidad que es la maternidad. Además, presentaría y definiría a la mujer en una relación de competencia con el sexo masculino para ocupar posiciones en el mundo social y político. Esta ideología estaría ligada a una forma de socialismo europeo, agnóstico y en algunos casos ateo, y al materialismo hedonista.

⁶⁵ Sorpresivamente, días antes de la Conferencia, el papa Juan Pablo II dio a conocer la Carta a las Mujeres, donde hacía una dura denuncia de la discriminación de la mujer y, en este sentido, reconocía los aportes de la Conferencia. El sacerdote Joaquín Allende, en representación de la Asociación por la Vida y la Dignidad, convocó a las mujeres y sus familiares a participar en una peregrinación denominada, Mujer: Grito de Dignidad, para crear conciencia de la importancia de la Cuarta Conferencia y manifestar el agradecimiento de los católicos al Papa.

promovió una declaración defendiendo el derecho a la vida y el rechazo al aborto. La ministra Bilbao trato de disminuir los temores y las resistencias, afirmando que Chile iba a mantener la misma posición que en El Cairo y que la postura del país ante la Cumbre de Beijing estaba siendo concordada con la del Vaticano. Al mismo tiempo se entrevistó con el Cardenal de Santiago, Monseñor Carlos Oviedo, decidiéndose en este encuentro que un representante de la Iglesia Católica participara en los debates del informe nacional asumiendo así el papel de garante moral (Olea, Grau, Pérez 2000).

La publicación preliminar del Informe Nacional a la Conferencia suscitó los mismos reparos y cuestionamientos que el Plan de Igualdad de Oportunidades. Nuevamente se insistió en la peligrosidad de los conceptos de género y de derechos reproductivos, y el riesgo de imponer un estilo de vida, marcadamente liberal que no concordaba con los valores propios de nuestra cultura. Integrantes de Renovación Nacional se mostraron más abiertas a los nuevos debates culturales pero se apresuraron a distinguir entre un feminismo bueno, fundado en la concepción cristiana y el feminismo radical que inspiraría las propuestas del SERNAM. Este último, afirmaban, no lucha por la igualdad jurídica y social de la mujer sino por la completa identificación de los sexos. *El Mercurio* reconoció que esta polémica enfrentaba posiciones opuestas sobre la interpretación de las diferencias entre hombres y mujeres, de carácter natural para la derecha y construidas socialmente para el SERNAM.

El debate se expandió a los gremios económicos: tanto la mayoría del Consejo General del Colegio de Abogados como el presidente de la Confederación de la Producción y Comercio criticaron que en el PIOM no hubiese referencia al orden moral. Llamaron a no confundir la igualdad de oportunidades con igualitarismo utópico, forzado y artificial que pretendía igualar los roles de mujer y hombre, desconociendo la diversidad y desperdiciando el aporte que la complementariedad de los sexos realiza al desarrollo de la sociedad.

Gonzalo Vial Correa, en un editorial de *La Segunda* y usando un lenguaje altamente emotivo y descalificador afirmaba que “se quiere que un cónyuge evadido de sus responsabilidades, y con nueva pareja, haga familia con los hijos anteriores del primero o de la segunda o aun de ambos”. Y agregaba, “se está admitiendo así matrimonios de homosexuales y de lesbianas y su derecho a construir familias y adoptar niños” (Citado por Olea, Grau, Pérez 2000).

El debate se agudizó de tal manera que llegó al parlamento cuando los senadores demócratas cristianos se vieron compelidos a solicitar al presidente de la cámara, Gabriel Valdés, una sesión especial para discutir el tema. Mientras tanto en la Cámara de Diputados se aprobó la moción de la Concertación de apoyar la posición del SERNAM en la Conferencia Mundial.

El texto del acuerdo aprobado en el Senado, donde la derecha tenía mayoría, repitió los mismos argumentos contra el PIOM y contra el informe que el SERNAM llevaría a la cuarta Conferencia, desarrollados por la derecha y la Olea, Grau, Pérez 2000).Iglesia Católica

Si bien hubo diferencias entre las posiciones de la derecha, de acuerdo al partido, el sexo, y las características personales de quien las emitía, las posiciones coincidían en la naturalización de las diferencias de hombres y mujeres, la confusión de la demanda de igualdad con la fusión de la identidad masculina con la femenina, la defensa de un solo tipo de familia como la célula de la sociedad, y la defensa de la autoridad de los padres y de la Iglesia Católica. Coincidían también en afirmar la libertad de los padres y de la educación, junto con el libre mercado y en resistir la intervención del Estado como entidad encargada de garantizar la igualdad de oportunidades y el cierre de las brechas de la desigualdad social y de género.

Mientras tanto las parlamentarias de la Concertación, María Antonieta Saa, Fanny Pollarolo e Isabel Allende, que apoyaban el PIOM, trataron de desideologizar el debate, y de persuadir a las parlamentarias de la UDI y RN de que se sumaran a la lucha contra las desigualdades de género y respaldaran la demanda de mejorar la representación política de las mujeres. Mariana Aylwin asumió las posiciones más críticas frente a la embestida de la derecha y defendió tajantemente los planteamientos elaborados por el Gobierno para la Conferencia.

El Gobierno se mantuvo firme en su posición y en la defensa de un concepto amplio de familia, estableciendo, eso sí, que esto no implicaba necesariamente la aceptación de matrimonios homosexuales.

El SERNAM respondió con transparencia, entregando la información solicitada desde distintos sectores. Estableció a lo largo del año, como lo hizo durante todo el periodo en que fue dirigido por Josefina Bilbao,⁶⁶ un abanico de relaciones con distintos actores sociales y políticos. Con algunos de éstos, parlamentarias de la Concertación, mujeres del movimiento

⁶⁶ Entrevista a Josefina Bilbao, ministra del SERNAM 1994-1999, realizada en julio, 2009.

feminista, mantuvo una alianza estrecha. Con otros, autoridades y funcionarios de gobierno, creó una relación de cercanía. El hecho de haber sido, Josefina Bilbao, durante años directora del Instituto Carlos Casanueva, al cual asistieron muchas mujeres demócratas cristianas, algunas de las cuales estaban ligadas familiarmente con las autoridades políticas, incluyendo la esposa del presidente, le aseguró un ascendiente indirecto sobre las autoridades políticas. Por otra parte, su contacto permanente, en tanto ministra, con el embajador de Chile en el Vaticano, para conocer la posición oficial de la Santa Sede sobre la Conferencia, contrarrestaba los temores de los sectores conservadores de la derecha y la Iglesia Católica.

El PPD y el PS intentaron, en algunos momentos, levantar una voz crítica frente a algunos planteamientos pero no lograron articular un polo discursivo diferenciado, ni mucho menos promover debates más profundos sobre el laicismo y la secularización de las sociedades. El debate se caracterizó por un amplio despliegue de la discursividad conservadora junto a una notable carencia de argumentaciones progresistas. Las formas que adoptó la negociación política, exigieron la recurrencia a formas retóricas que bajaron el sentido disruptor de sus discursos (Olea, Grau, Pérez, 2000). La participación de las feministas en el debate de los medios de comunicación fue baja, desaprovechando la oportunidad de confrontar los marcos teóricos cognitivos de la derecha y exponer las concepciones propias que daban un horizonte de sentido mayor al PIOM y las Conferencias. Su baja presencia podría explicarse por la coincidencia de las líneas editoriales de los principales medios de comunicación con las vertientes conservadoras, así como la dificultad del movimiento feminista para acceder a los medios de comunicación y articular allí un discurso coherente, específico y disidente, que le permitiera plantear discrepancias y divergencias conceptuales, teóricas, políticas y técnicas. En las escasas intervenciones de mujeres feministas en los medios de comunicación, sus discursos se limitaron a denunciar el carácter ideológico y distorsionador de las posturas conservadoras que atribuían a los documentos intenciones que éstos no tenían. Denunciaron, también, la negación, por parte de la derecha, de las transformaciones sociales y culturales acontecidas en la sociedad chilena. Para esto hicieron uso de una documentada argumentación que ponía en evidencia los nuevos comportamientos sociales y la persistencia de las desigualdades entre mujeres y hombres. No obstante, no confrontaron los fundamentos filosóficos y políticos de las posiciones de la derecha y de la Iglesia Católica. Algunas analistas interpretaron esta conducta como expresión

de la autocensura del movimiento para evitar agudizar confrontaciones que pusieran en riesgo la gobernabilidad y los avances que se podrían obtener con la implementación del Plan. (Barrig 1997).⁶⁷

La aplicación de una encuesta nacional sobre liberalismo y conservadurismo en Chile, realizada por el GI, mostró la distancia que existía entre las posiciones de la derecha y de la Iglesia Católica, y las opiniones de la ciudadanía, así como la coexistencia de distintos marcos culturales y cognitivos en la sociedad chilena, siendo posible distinguir corrientes conservadoras, confesionales y liberales, seculares (Martínez y Palacios 2000).

Aunque poco presente en el debate de los medios de comunicación, las feministas en distintos espacios de la sociedad civil promovían la profundización de la democracia y la secularización de la sociedad. Afirmaban la existencia de distintos tipos de familias, diferenciaban los derechos de las mujeres de los de la familia y articulaban las demandas de igualdad y libertad con una perspectiva secular. Las feministas abrieron nuevos canales de comunicación con las organizaciones sociales en torno a la elaboración de un informe sobre la situación de la mujer en Chile, en el contexto del proceso de preparación de la cuarta Conferencia Mundial para la Mujer y para la implementación de los acuerdos alcanzados en dicha conferencia y en el Foro de ONG. Por otra parte, las feministas en las interacciones cotidianas, en la sociedad y en el estado fueron desmontando las concepciones conservadoras de género y ofreciendo nuevos significados para interpretar las transformaciones que socavaban el poder de los discursos conservadores.

2. La agenda legislativa y la igualdad de género

Las iniciativas legales aprobadas fueron más numerosas que bajo el gobierno de Aylwin, lo que es entendible, en parte, por el tiempo que insume la tramitación de las leyes y por ser el segundo gobierno de una misma alianza política.

La influencia de las Convenciones internacionales y la Conferencias de El Cairo y Beijing, la actuación del movimiento de mujeres y feministas, y la defensa del Gobierno de sus iniciativas legislativas ampliaron las posibilidades de avanzar en temas importantes de la

⁶⁷Maruja Barrig, consultora peruana de la FORD, hace un análisis de la situación de las ONG feministas en Chile, refiriéndose especialmente al Grupo Iniciativa. Entrevista a cincuenta y una personas de organizaciones e instituciones de mujeres, de tres programas de estudios universitarios y de tres departamentos de políticas públicas. Documento: Cal y Arena, 1997.

agenda de género referidos a la ley de filiación, la violencia intrafamiliar, la tipificación del acoso sexual en el trabajo, el reconocimiento constitucional de la igualdad y la aprobación de la Convención Belem do Para. Todas estas medidas significaban garantías para la integridad física de las mujeres y el reconocimiento del carácter público de problemas anteriormente considerados privados.

El resto de las iniciativas aprobadas derivaban recursos de distinto tipo a las mujeres en su calidad de trabajadoras, de madres o miembros de la familia, lo que favorecía su menor dependencia económica de su pareja u otros, en caso de ser jefa de hogar.

La agenda más progresista, sin embargo, no logró ser aprobada, permaneciendo en el estado de tramitación, archivada o rechazada.⁶⁸

3. Las organizaciones feministas, el Plan de Igualdad y la Cuarta Conferencia Mundial para la Mujer (Beijing, 1995)

En 1993 la representante de UNIFEM-Brasil convocó a treinta ONG del país para conformar un grupo de iniciativa (GI)⁶⁹ que debía elaborar un documento nacional sobre la situación de la mujer en Chile como paso preparatorio del Foro Regional de ONG en Mar del Plata. Esta tarea ofreció a las ONG feministas de la Región Metropolitana y de las distintas regiones del país una oportunidad de rearticularse en torno a esta tarea y realizar encuentros regionales para diagnosticar los problemas y demandas de las mujeres. Estos encuentros confluyeron en un seminario nacional en julio de 1994.⁷⁰ El GI, ya sea en calidad de grupo de presión autoconvocado o como grupo de intermediación entre colectivos de mujeres y el

⁶⁸ Ver en Anexos del Capítulo IV, el Anexo 1: Iniciativas legales del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

⁶⁹ Fueron invitadas a constituir el GI, el Centro de Estudios de la Mujer (CEM), la publicación Marea Alta, la Red de Información de Derechos de las Mujeres (RIDEM), ISIS (Servicio de Información y Comunicación de las Mujeres), Instituto de la Mujer, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Corporación El Canelo de Nos, Centro de Estudios Sociales (CESOC), Colectivo El Telar, Comisión Chilena de Derechos Humanos, Corporación de Desarrollo de la Mujer DOMOS, Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO), Centro de Investigación de la Educación (CIDE), Servicio Evangélico para el Desarrollo (SEPADE), Centro de Estudios en Comunicación Audiovisual (CENECA) Corporación de Salud y Políticas Sociales (CORSAPS), Casa de la Mujer La Morada, Red de Comunicación Alternativa de la Mujer, FEMPRESS, SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación, Movimiento de Emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH), Centro de Promoción Humana Tierra Nuestra, Grupo de Investigación y Capacitación en Medicina Social (GICAMS), Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Programa de Economía del Trabajo (PET), Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIEE), Centro de Estudio y Atención del Niño y la Familia (CEANIN), Red de Violencia contra la Mujer y el Instituto de Educación Rural (IER)

⁷⁰ Se organizaron quince grupos focales, los que estuvieron a cargo de los debates regionales. En cada una de las jornadas participaron organizaciones de mujeres, de la sociedad civil, militantes de partidos, parlamentarias, y funcionarias de gobiernos regionales y municipales.

Estado, se transformó en la organización política visible y legítima para interactuar con el SERNAM y los distintos sectores de gobierno.⁷¹

De acuerdo a la documentación de esa época, los problemas destacados en el informe elaborado por el GI sobre la situación de las mujeres, fueron la pobreza, la fragmentación social, la falta de poder de las mujeres en todos los ámbitos, la distancia entre el Estado y la sociedad civil y la reproducción de estereotipos culturales de género por parte del Estado. Los objetivos del Seminario Nacional Preparatorio Foro Beijing 1993 (Valdés 1995) trascendían largamente los temas de la agenda institucional del SERNAM, lo que representaba un polo de pensamiento independiente de los límites políticos impuesto por la estrategia del consenso. Estos objetivos fueron: 1) Asegurar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres a lo largo de la vida; 2) Reconocer la diversidad de las familias frenando la circulación de imágenes estereotipadas, promulgar el divorcio vincular y promover la redistribución el trabajo doméstico; 3) Eliminar la violencia intrafamiliar, doméstica y sexual; 4) Promover el acceso de las mujeres a los círculos de decisión mediante la implementación de medidas de acción positiva; y 5) Reconocimiento de los derechos individuales de las mujeres. Participaron en el seminario, organizaciones feministas históricas, colectivos de la sociedad civil, representantes de redes temáticas, mujeres de partidos y funcionarias de gobierno.

Luego de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) el GI asumió las tareas de difundir, promover y dar seguimiento a la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing. El GI desarrolló una triple estrategia: formó comités consultivos de expertos para profundizar y adecuar, a la realidad del país, cada uno de los capítulos de la Plataforma de Acción y para formular propuestas adaptadas a la realidad del país y sus distintas regiones; impulsó la organización y debate entre mujeres en encuentros de carácter regional; se relacionó con las autoridades de Gobierno, para reforzar los compromisos asumidos por éste en la Cuarta Conferencia y crear canales de escucha entre las autoridades y las organizaciones de las mujeres.

Más de tres mil mujeres participaron en el proceso de apropiación y difusión de la Plataforma de Acción de Beijing. Mediante la elaboración participativa de la "Agenda de las

⁷¹ La identidad del GI fue un tema de debate permanente entre sus integrantes que oscilaban entre concebirse como una coordinadora de organizaciones de mujeres que hacía de intermediaria entre estas organizaciones y el Estado y/o como un grupo autoconvocado de presión e impulsor de debate público.

mujeres chilenas", se pretendía definir un conjunto de prioridades de acción y orientar el control ciudadano de las organizaciones sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno, los cuales, al no ser vinculantes, dependían de la acción desplegada desde la sociedad civil, particularmente por las mujeres (Valdés 1998).

Luego de un año dedicado a la elaboración de agendas regionales, el GI convocó al "Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing", donde se priorizó la evaluación de los siguiente objetivos: promover el acceso de las mujeres al poder y a la toma de decisiones; combatir la pobreza y favorecer la autonomía económica de las mujeres, favorecer el acceso de las mujeres a la educación, cultura y medios de comunicación; y garantizar el respeto a los derechos humanos de las mujeres (violencia, salud reproductiva, etc.)

De manera simultánea a estas actividades, las integrantes del GI se reunieron con los presidentes de partidos políticos de la Concertación y con autoridades del gabinete político, del SERNAM y de algunos servicios, con las cuales se llegó a algunos acuerdos que estas autoridades debían ratificar públicamente en un Acta de Compromiso que se firmó en el Foro Nacional.⁷²

La inclusión de las ONG feministas en iniciativas transnacionales y en los procesos de seguimiento de los organismos internacionales sobre el estado de los derechos de las mujeres y el grado de cumplimiento de los acuerdos suscritos por los Estados, amplió el campo de reflexión y acción de las organizaciones feministas, que tuvieron un patrón de comparación externo que les ayudó a tomar distancia de los condicionantes políticos nacionales y les amplió el marco referencial para ejercer control ciudadano. En diciembre de 1997, el Instituto de la Mujer convocó al Primer Tribunal de Derechos de las Mujeres Chilenas, en cumplimiento de acuerdos asumidos en la Conferencia de Derechos Humanos.⁷³ Los informes sombras⁷⁴ de las ONG elaborados con ocasión de los informes oficiales de los gobiernos al Comité de la

⁷² Ver en Anexos del Capítulo IV, el Anexo 2: Acta de Compromiso firmada en el Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing.

⁷³ El Tribunal consistió en un juicio oral y público, en que organizaciones sociales de mujeres denunciaban, ante un jurado de notables, las violaciones de derechos y discriminaciones sufridas por mujeres que aceptaron exponer su caso. Las recomendaciones de este Primer Tribunal denunciaron la existencia de cuerpos legales discriminatorios y la ausencia de normativas que aseguren el cumplimiento del principio de la no discriminación. Los siguientes tribunales fueron organizados en octubre de 1999, en diciembre del 2001, y en diciembre del 2003.

⁷⁴ Se trata de un informe alternativo o "sombra" que las organizaciones de la sociedad civil hacen paralelamente a los informes que los gobiernos presentan en las sesiones periódicas del Comité de la CEDAW, donde se hace un seguimiento de los avances de los objetivos de la Convención suscritos por los Estados.

Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW) sobre el estado de situación sobre el cumplimiento de esta Convención, permitieron al GI profundizar la distancia crítica con el Gobierno. Las organizaciones feministas desarrollaron así una nueva línea de control ciudadano sobre el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno, que se expresó en la creación futura de los índices de compromisos cumplidos, a través de los cuales se pretendía evaluar la voluntad política de los gobiernos, los procesos desplegados y los resultados obtenidos.⁷⁵

En la Séptima Conferencia Regional de la Mujer convocada por la CEPAL en Santiago de Chile, el GI junto a las ONG feministas y de mujeres de la región emitieron una Declaración Política, en la que solicitaron a los gobiernos de la región que se comprometieran con los procesos de empoderamiento de las mujeres, con la ampliación de su ciudadanía y con la materialización de los compromisos contraídos en Conferencias y Cumbres, a través de una mayor asignación de recursos.

4. La implementación del primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM): construyendo institucionalidad de género

El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres elaborado hacia el final del gobierno anterior, dotó al SERNAM de un marco de sentido que le permitió transitar más fácilmente desde los programas pilotos y las propuestas de reformas legales hacia el quehacer del conjunto del Estado, y presionar para que la igualdad de oportunidades de género se incluyese como una dimensión de las reformas del Estado impulsada por el Gobierno.

A diferencia del momento de su formulación durante el año 1993, su implementación se benefició con la experiencia del SERNAM en las conferencias mundiales de El Cairo y Beijing, y los acuerdos alcanzados que se constituyeron en referentes globales. La ministra Josefina Bilbao organizó su gestión en torno a la implementación del Plan, realizando actividades, jornadas y talleres, para que las funcionarias y funcionarios se apropiaran de su contenido y desarrollaran un sentimiento de pertenencia institucional que terminara con el clima de confrontación dentro del SERNAM, que había caracterizado a la gestión anterior. La

⁷⁵ Se consideran indicadores de voluntad política, el conjunto de acciones gubernamentales y parlamentarias programadas y ejecutadas con la finalidad de que las políticas consideren las diferencias de género. Los indicadores de procesos, se refieren a aquellos en curso a favor de la equidad de género, mientras que los indicadores de resultados miden las consecuencias de las medidas implementadas.

independencia partidaria de la ministra, su capacidad de negociación y de manejo de conflicto así como la firmeza de sus decisiones, contribuyó a cohesionar la institución en torno a un estilo de dirección cercano y respetuoso del trabajo de las funcionarias.⁷⁶ La capacidad profesional y las redes políticas de la subdirectora contribuyeron, también, a legitimar la institución frente a la sociedad, los partidos y las autoridades del gobierno.

El Plan amplió el tiempo institucional al proponer un horizonte de futuro que permitió reinterpretar los sentidos de las acciones específicas realizadas hasta ese momento y trascender la inmediatez de la acción presente, contrarrestando la desmotivación que suelen suscitar las resistencias arbitrarias y/o la lentitud de los procesos de incorporación de la igualdad de género en el Estado.

El cumplimiento de los objetivos y medidas propuestas en el Plan exigía la participación de otros actores públicos ubicados en distintos sectores del Ejecutivo, los que debían hacer suyos los objetivos y las medidas propuestas en los planes, para cuyo cumplimiento era necesario que los incluyeran en sus programaciones, derivaran recursos humanos y financieros, lo que les significaba no sólo readecuar las prioridades de su agenda sino también muchas veces transformar los modos habituales de operar.

Entre el SERNAM y el cumplimiento de los objetivos del Plan se interponían, así, otros grupos de autoridades y funcionarios de distintos sectores, a los que Subirats (2008) denomina grupos objetivos, con los cuales era necesario vincularse para incidir sobre procesos que no estaban bajo el control de las funcionarias del SERNAM. Estos grupos solían orientar sus acciones a partir de concepciones tradicionales de género y actuar con una lógica sectorial que define líneas de mando muy jerárquicas. En las relaciones cotidianas con distintas contrapartes de gobierno, las funcionarias debían identificar a las personas que decidían y ejecutaban las políticas, que tenían mayor legitimidad y autoridad política, conocer sus concepciones, evaluar su voluntad, conocer la organización, las reglas y los procedimientos propios de cada sector. Debían, así, atravesar barreras ideológicas, políticas, procedimentales, organizacionales y administrativas, antes de poder establecer una red de vínculos en el interior de la administración pública y de los distintos poderes del Estado. Fue necesario articular tiempos y espacios de gestión diferentes, apropiarse del contenido de las

⁷⁶ Autoridades y funcionarios del SERNAM entrevistados a lo largo de veinte años, coincidieron en afirmar que el Plan constituyó una carta de presentación y una herramienta de negociación útil frente a los interlocutores.

reglas, formales e informales, de la cultura institucional, y simultáneamente ir legitimando la institución frente a sus interlocutores. Sólo de esta manera, era posible permear las actividades de los distintos sectores, afectar la cultura organizacional, sugerir cambios en reglas y procedimientos, y promover nuevas modalidades de entrega de servicios que aseguraran no sólo la redistribución de recursos entre mujeres y hombres, sino también que las mujeres fuesen reconocidas como interlocutoras en la elaboración e implementación de las políticas en los distintos servicios y ministerios.

El carácter innovador de los contenidos del Plan transformaba la institución en un polo de iniciativas dentro del Estado, no sólo por el contenido de las políticas sino también por sus propuestas de gestión más flexibles adecuadas al carácter sistémico de las desigualdades de género, lo que exigía gran flexibilidad de acción y capacidad de autorreflexión sobre las consecuencias de sus acciones. El SERNAM tuvo que experimentar formas de abordar los problemas de carácter transversal, cuya definición, por lo demás, no era estática sino que estaba sujeta a reinterpretaciones de parte de otros actores.

El Plan transmitía ideas de distinto nivel de generalidad. En la presentación del Plan y la argumentación que precedía cada capítulo se explicitaban los marcos cognitivos que orientaban al plan, los objetivos generales constituían lineamientos programáticos de políticas y las medidas eran propuestas de intervenciones específicas. Las acciones específicas eran aceptadas más fácilmente por los funcionarios porque éstas no cuestionaban, necesariamente, el sentido de las políticas ni los marcos cognitivos, y tampoco estaba asegurada su continuidad en el tiempo. Sin embargo, permanecer en este nivel tenía el riesgo de fragmentar el Plan en una serie de acciones descoordinadas entre sí. Por el contrario, cuando estas medidas formaban parte de un programa mayor, las distintas intervenciones se potenciaban entre sí.⁷⁷ De allí la importancia que las funcionarias y funcionarios del SERNAM fuesen capaces no sólo de negociar medidas específicas sino, además, transmitir el sentido de ellas al incluirlas dentro de una concepción programática. El hecho de que los funcionarios y funcionarias de otros sectores hicieran suyas las ideas de las propuestas redundaba positivamente en el compromiso y capacidad de iniciativa de éstos.

⁷⁷ La instalación de mudadores en las oficinas de atención del Ministerio de Bienes Nacionales tuvo el efecto simbólico de visualizar a las mujeres como interlocutoras de las políticas del Ministerio. Este efecto simbólico se potenciaba, a su vez, con otras medidas de mayor profundidad como aquella que entregaba el título de regulación de dominio a las mujeres, si eran éstas las que hacían los trámites.

Las ideas de mayor profundidad que sustentaban la demanda de programas integrales como aquellos contra la violencia doméstica, precisaban una mayor comprensión del problema por parte de la autoridad o funcionario interlocutor y su disposición a alterar las formas de gestión sectorial habitual, abriéndose a formas de gestión intersectorial e integral. Finalmente, ideas como la de justicia de género, la igualdad, la autonomía y la capacidad ética de las personas para tomar decisiones que le competen en su vida privada, significaba transformar y enriquecer los marcos cognitivos que sustentaban al programa de gobierno.

La respuesta de las autoridades y contrapartes fue diferente de acuerdo al sector del que se tratase, del grado de reconocimiento de las desigualdades, de la prioridad que se otorgaba al tema, así como de la evaluación de las contrapartes sobre los posibles riesgos de pérdida de legitimidad y eficiencia que podían derivarse de la incorporación de las propuestas del SERNAM.

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, las resistencias argumentativas frente a la igualdad de género se organizaban en torno a algunos ejes: el principio de la universalidad de las políticas, de la meritocracia, o de la focalización de recursos en situaciones de extrema vulnerabilidad.⁷⁸ Por otro lado, se apelaba permanentemente a la necesidad de diferenciar la dimensión técnica, de la política y de la cultural.

La emergencia en el debate público e institucional de nuevos discursos, en particular el de Derechos Humanos y el de desarrollo humano, facilitó el reconocimiento de la desigualdad de género como un problema de política pública. Ambos discursos cuestionan el universalismo abstracto y rescatan la singularidad de las situaciones de vida de las personas y los colectivos. La legislación comparativa y el análisis de la jurisprudencia favorecieron también la apertura a las propuestas y contrarrestaron las inercias que originan el apego a formas de actuar preestablecidas. De la misma manera, los compromisos internacionales en materia de género asumidos por el Estado y la presión ejercida por la cooperación internacional para que los programas gubernamentales incluyeran como criterio la igualdad de género, facilitaron la aceptación del principio de igualdad de género en las políticas públicas.

⁷⁸ En una entrevista con la subsecretaria de Vivienda, ella señaló que de acuerdo a su experiencia las familias allegadas tenían muchos conflictos que podían deteriorar las relaciones afectivas en las familias y con el entorno. En cambio, las jefas de hogar viviendo en hogares extensos podían contar con soporte afectivo y apoyo doméstico lo que hacía innecesario otorgarle un puntaje adicional por su calidad de jefa de hogar.

4.1 Las estrategias de implementación del PIOM en los distintos sectores

El SERNAM ha sido una de las instituciones más extensamente estudiadas. La mayoría de los estudios y evaluaciones coinciden en señalar la complejidad de su tarea, dada la diversidad, multidimensionalidad y multisectorialidad de su quehacer (Invertec IGT 1998). Las evaluaciones concuerdan además en reconocer el grado de compromiso y dedicación de sus autoridades y funcionarios/as para cumplir la misión institucional y el trabajo que les significaba posicionarse dentro de la estructura del Estado.⁷⁹

Para abordar los temas de la agenda institucional las autoridades y funcionarias debieron desarrollar actividades tan diversas como la producción de conocimientos, de información y de materiales de trabajo, el diseño de metodologías de gestión e intervención, y la formulación de propuestas de políticas. Estas actividades se acompañaban de talleres de sensibilización, de capacitación de funcionarias/os, y de talleres o seminarios abiertos al público. La implementación de planes pilotos acotados se reveló como una estrategia interesante para mostrar que era posible atender desde el Estado los problemas derivados de las desigualdades de género. En todos los casos el SERNAM tenía que dar asesoría y seguimiento técnico a sus interlocutores, lo que obligaba a sus funcionarios/as a hacerse cargo del ciclo total de acción y acompañar las tareas ejecutadas por otros/as funcionarios/as.

Gran parte del avance en el trabajo del SERNAM y del PIOM dependía, como hemos visto, de la respuesta de los interlocutores, de su organización, de las normas institucionales y de la cultura organizacional. No se podía avanzar en el cumplimiento de los objetivos si la contraparte no estaba ni preparada, ni dispuesta a cambiar sus prioridades y compromisos.

Si bien la institución hacía esfuerzos sostenidos por vincularse con los distintos sectores y participar en los debates y decisiones de los grandes temas, lo que era facilitado por la presencia de la Ministra en el Gabinete, el apoyo del gobierno al PIOM y la integración de la Ministra en el Gabinete Social, la institución debía contrarrestar permanentemente las presiones de parte de otras autoridades y funcionarios para circunscribir su intervención a los temas “de mujeres”. Era difícil convencer a ciertos sectores que las reformas en curso de la

⁷⁹Judith Astelarra, asesora técnica del SERNAM bajo la gestión de Josefina Bilbao, señala que la institución ha logrado niveles de legitimidad más altos que en el pasado, los documentos están mejor estructurados y hay un mejor aprovechamiento de las fuentes de información.

justicia, de la salud y la modernización del Estado, podían reproducir las desigualdades de género.

El crecimiento a veces desordenado del SERNAM fue una respuesta a esta situación. La institución avanzaba aprovechando oportunidades y resquicios para ampliar la red de interlocución incluyendo nuevos actores o ampliando la cobertura de sus acciones. Su estrategia de inserción era más inclusiva que selectiva (Hola, Ríos 1998). En las regiones la mayor concentración en áreas temáticas, no estaba acompañada por una mayor profundización del tratamiento del tema y, en muchas ocasiones, las actividades ejecutadas disminuían.

La complejidad del trabajo del SERNAM repercutía en su estructura organizacional. Al tener una actuación transversal sobre distintos sectores, con distintas modalidades de intervención y distintos usuarios, cualquier manera de distribuir las labores se prestaba a descoordinación (Invertec IGT 1998). Así mismo, aunque el SERNAM tenía funciones radicalmente distintas que el resto de la estructura ministerial, se creó con una estructura departamental típica del sector público, de manera tal que los departamentos abordaban los problemas de la mujer desde distintas perspectivas: reformas legales, capacitación, estudios, programas de sectores, comunicación, desarrollo regional, relaciones internacionales y las propias direcciones regionales.

De esta estructura se derivaban varios problemas, entre ellos, canales poco claros de relación con los distintos ministerios. A una misma instancia interlocutora podían acceder distintos programas del SERNAM sin coordinarse adecuadamente entre ellos. Se estableció una excesiva parcelación de actividades al crearse departamentos estancos con agendas y presupuestos propios. Hubo también dificultades para armar y desarmar equipos *ad hoc*, sobrecarga de peticiones no coordinadas, a las direcciones regionales y, finalmente, dificultades de comunicación interna, como ha sido señalado por diferentes evaluaciones.

4.1.1 Producción de conocimientos

Un primer tipo de actividades estuvo destinado a generar y circular nuevas ideas sobre la realidad social de género. Durante los dos primeros años de la gestión de Josefina Bilbao se realizaron alrededor de 150 estudios en las áreas priorizadas: trabajo, educación, participación, pobreza, y familia. De acuerdo con sus objetivos, estos estudios se clasificaron en las

siguientes categorías: autonomía económica,⁸⁰ y promoción de los derechos y participación de las mujeres.⁸¹ En cuanto a los temas, estos fueron: mujeres, familias, y bienestar.⁸²

4.1.2 Formación de recursos humanos

Las capacitaciones realizadas por organismos ejecutores desde el año 1992,⁸³ fueron un canal más de circulación de nuevas ideas de género en el Estado y de los principios normativos de políticas referidos a la igualdad, la no discriminación, la participación en la gestión de políticas y la consideración de la igualdad de género en los procesos de modernización del Estado. Estaban dirigidas a los funcionarios y funcionarias responsables de implementar acciones del PIOM, o relacionados/as con los programas de Jefas de Hogar, Trabajadoras Temporeras y Centros de Información sobre los Derechos de las Mujeres.⁸⁴ A las capacitaciones asistieron muchas funcionarias de rango medio que si bien no tenían un alto poder de decisión se constituyeron en una masa crítica favorable a la equidad de género, lo que las llevó a formar parte de las redes informales que se fueron creando entre distintos sectores del Estado.

4.1.3 Adecuación de las prioridades del PIOM a la realidad de las regiones y comunas del país

Se hicieron esfuerzos permanentes por incorporar medidas del PIOM a las estrategias de desarrollo regional. Se constituyeron los comités regionales de seguimiento del Plan de

⁸⁰ En relación con el objetivo de la autonomía económica, algunos de los temas abordados por los estudios fueron: presencia de la mujer en el mercado de trabajo, calidad del empleo femenino, características de las situaciones laborales de alta concentración femenina (temporeras, trabajadoras del salmón, trabajadoras a domicilio), pobreza femenina y tareas de cuidado.

⁸¹ En cuanto al objetivo de promoción de derechos y participación de las mujeres, la mayoría de los trabajos fueron estudios legales realizados por el departamento de reformas legales y estuvieron referidos a la violencia contra la mujer y la ratificación de convenios internacionales.

⁸² Respecto a los temas de mujer, familia y bienestar, los estudios estuvieron orientados a mostrar la diversidad de familias, hacer visibles los temas de compatibilización entre el trabajo y la familia, y los temas de violencia y familia.

⁸³ Las capacitaciones han sido dictadas por centros feministas (CEM, CEDEM, Instituto de la Mujer) Programas académicos (FLACSO), programas de género universitarios y centros de estudios universitarios.

⁸⁴ De acuerdo a la evaluación de Invertec IGT hasta 1997 se habían capacitado más de 131.000 funcionarios, 85.000 profesores y 30.000 carabineros en los temas de violencia intrafamiliar, educación y género, análisis diferencial de género en diseño y evaluación de programas, y modernización del Estado e igualdad de oportunidades.

Igualdad y del desarrollo de iniciativas locales para articular la equidad social y la equidad de género con los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO).

4.1.4 Los convenios intersectoriales

En el Estado coexisten concepciones heterogéneas sobre las relaciones de género, como hemos visto en el capítulo anterior. La respuesta de los distintos sectores dependía de una constelación de factores que podían actuar en sentido contradictorio. Así, por ejemplo, la misión del Ministerio de Educación podría haber hecho que esta entidad se volviera más sensible a la discriminación de género, sin embargo, la injerencia de la Iglesia Católica en el sistema educativo y el control ejercido por la derecha sobre la posible intervención del Estado en la formación de los jóvenes, fueron obstáculos importantes para avanzar en la ejecución del PIOM en el sector. Las concesiones políticas de la Concertación a la Iglesia Católica y a las fuerzas conservadoras dieron prioridad a la libertad educativa sobre la igualdad de oportunidades que debía asegurar el Estado.

Los ministerios que tenían una relación directa con las personas, especialmente cuando sus autoridades y funcionarias eran mujeres sensibles al tema (Salud, Vivienda, Dirección del Trabajo y programas orientados a superar la pobreza) estuvieron más dispuestos a trabajar con el SERNAM. En el proceso de inclusión del género en sus actividades, las funcionarias de otros sectores fueron más sensibles a los efectos de la segregación y discriminación en sus ámbitos de responsabilidad y en sus trayectorias laborales.

La institución estableció relaciones formales con el sector público a través de convenios bilaterales o intersectoriales. Logró acuerdos centrales y generales que incluyeron convenios marcos y convenios específicos. Desplegó, así, una variedad de estrategias mostrando una gran flexibilidad y capacidad de adaptación a los interlocutores. Se formaron comisiones sociales, coordinaciones intersectoriales, grupos multisectoriales de coordinación de actividades programáticas, mesas temáticas y mesas bilaterales. Se constituyeron redes formales e informales a partir de la capacitación de funcionarios públicos y la implementación de planes de acción común con los distintos sectores. Muchas de estas redes incluían organizaciones de la sociedad civil.

La Cooperación Sueca jugó un papel decisivo en el fortalecimiento institucional del SERNAM al apoyar las actividades intersectoriales y financiar las actividades

comprometidas en los convenios.⁸⁵ Para dar seguimiento a los acuerdos se crearon instancias con distintos grados de formalidad que aseguraban la estabilidad y las interacciones entre funcionarios y sectores del estado: comisiones, mesas de trabajo, redes, en las que también participaban organizaciones de la sociedad civil.

El trabajo del SERNAM en regiones se amplió a través de convenios con el Programa de la Mujer (PRODEMU), con la creación de oficinas de las mujeres en las municipalidades en torno a los temas de familia, trabajo y participación. La incorporación de las directoras regionales en los gabinetes regionales, debido a la decisión de carácter contingente de un funcionario sensible al tema en la Subsecretaría de Desarrollo Regional, encargado de reglamentos y estatutos de los gobiernos regionales, amplió las posibilidades de incluir la igualdad de oportunidades de género en la discusión de las estrategias de desarrollo.

La crítica sobre el centralismo, compartida por las autoridades regionales del SERNAM y de las secretarías ministeriales (SEREMIAS), generó una suerte de complicidad y de mutua escucha entre los SEREMIS y las directoras regionales, lo que, sin embargo, no siempre dio frutos, dada la escasa formación en el tema de género de los funcionarios y el consiguiente menor cuestionamiento de las relaciones de género tradicionales.

Las diferencias en recursos de las direcciones regionales del SERNAM trataban de ser contrarrestadas a través de programas de capacitación permanente del Departamento de Regiones y jornadas de planificación y autoevaluación.

Desde otros sectores, autoridades y funcionarias sensibles al tema, impulsaron acciones favorables a la equidad de género, constituyéndose, así, en un sostén político del SERNAM. En esos años cabe destacar las iniciativas desarrolladas por el Ministerio de Agricultura, la Dirección del Trabajo y el Ministerio de Bienes Nacionales. En el Ministerio de Agricultura, se creó una instancia encargada de coordinar e impulsar políticas de género y se establecieron convenios entre el PRODEMU e INDAP para trabajar con las organizaciones de mujeres campesinas en las áreas de capacitación, fortalecimiento de la organización y transferencia de créditos.

En el caso de Bienes Nacionales, la presencia de una ministra mujer y de otras mujeres en cargos de autoridad fue decisiva para implementar el PIOM. La igualdad de género fue

⁸⁵ La Cooperación Sueca apoyó las actividades intersectoriales del SERNAM a través de fondos que la institución transfería a los servicios para la realización de acciones conjuntas.

incluida en el programa “estrella” del Ministerio, referido a la regularización de los títulos de propiedad de tierras. Además de incluir un programa específico orientado a jefas de hogar, las normas administrativas otorgaban el título de regulación a nombre de las personas que hacían los trámites, lo que favorecía a las mujeres que eran, en la mayoría de los casos, las encargadas de hacerlos. Los servicios y los horarios de atención fueron adaptados a las necesidades de las usuarias. En el nivel más general, la información, los diagnósticos y las evaluaciones incluyeron sistemáticamente la variable sexo.

Al mismo tiempo, la implementación del PIOM dentro del Ministerio promovió la presencia proporcional de hombres y mujeres en todos los niveles jerárquicos mediante el ascenso de mujeres a las jefaturas de las distintas divisiones y la contratación de profesionales mujeres. Finalmente, las políticas destinadas a conciliar trabajo doméstico y productivo fueron dirigidas a hombres y mujeres para evitar los costos que estas medidas tendrían en la trayectoria laboral, si solo eran dirigidas a trabajadoras.

La directora de la Dirección del Trabajo impulsó un estudio sobre las transformaciones del mercado laboral, los cambios en la organización del trabajo y la calidad heterogénea de los empleos, a fin de adecuar las normas de funcionamiento a la nueva realidad laboral. El fortalecimiento de la División de Estudio permitió un conocimiento más profundo de las transformaciones en curso y de la evolución de la situación de las mujeres trabajadoras (ver Anexos del Capítulo IV).

En el nivel local, en distintas municipalidades, por iniciativa de mujeres feministas que habían ingresado a ellas en cargos profesionales o de autoridad política, se implementaron Oficinas de la Mujer, a partir de las cuales se desarrollaron políticas a favor de las mujeres. Es el caso de la Municipalidad de Conchalí, de Santiago y de Renca, entre otras.⁸⁶

4.1.5 La participación: una dimensión de sostenibilidad de los programas de género

El SERNAM continuó con la responsabilidad de coordinar la ejecución de programas, es decir, de resolver algunas problemáticas de carácter integral, difíciles de abordar sectorialmente. Sus acciones en este sentido se dirigieron a grupos de mujeres específicos: Programa de Mujeres Jefas de Hogar, Programa de Mujeres Trabajadoras Temporeras,

⁸⁶ Ver en Anexos del Capítulo IV, el Anexo 3: Actividades intersectoriales desarrollada por el SERNAM, a partir de la implementación del PIOM.

Programa nacional de Prevención y atención de la Violencia intrafamiliar, Programa de Prevención del Embarazo Adolescente, y los Centro de Información de Derechos de las Mujeres. Estos programas permitieron experimentar nuevos modelos de gestión basados en la coordinación interministerial para atender las distintas dimensiones que configuraban las situaciones y derivar una variedad de recursos diferentes a las mujeres. Los modos de gestión se inspiraron en las experiencias de intervención integral de las ONG, que abordaban la totalidad de dimensiones presentes en una situación problemática.⁸⁷

La transferencia de estos programas a los sectores fue un tema importante en el proceso de institucionalización del género que como veremos posteriormente conlleva necesariamente una transformación de los modelos de gestión.

Por otra parte, los programas coordinados por el SERNAM fueron dirigidos frecuentemente por profesionales feministas, que reconocían la importancia del empoderamiento y la organización de las mujeres como condición necesaria para superar las desigualdades. Las beneficiarias eran convocadas en los procesos de evaluación y programación de los programas, y a participar en encuentros con distintas autoridades a quienes expresaban sus propuestas. De tal manera, a través de estas políticas, las mujeres beneficiadas accedían a una nueva identidad como parte de un colectivo mayor que favorecía su reconocimiento social y ampliaba sus relaciones con nuevos actores. Esta dimensión participativa era fundamental para la sostenibilidad del programa.⁸⁸

En torno al Programa nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar se crearon redes comunales conformadas por actores procedentes de instancias estatales y de la sociedad civil que permitieron debatir la violencia desde distintos puntos de vista y de acuerdo al contexto institucional de pertenencia de los actores. El Programa de Mujeres Trabajadoras Temporeras convocó a partir de 1995 a encuentros regionales en los que las trabajadoras temporeras se reunían con el SERNAM, las municipalidades y otros actores del Estado, tales

⁸⁷ Las ONG de mujeres de orientación feminista tenían una larga experiencia de trabajo con organizaciones de mujeres pobres desde una perspectiva de recuperación de la autoestima, confianza en sí misma, conocimiento de sus derechos, y empoderamiento personal y grupal.

⁸⁸ De acuerdo a los estudios de Serrano (SERNAM, 2002), los programas del SERNAM daban mayores espacios a la participación social y ciudadana que los otros programas sociales implementados por el Gobierno. Los estudios de Serrano muestran que solo en el 18,9% de las iniciativas analizadas en su estudio se puede hablar de participación ciudadana, la que se manifestaba en el establecimiento de acuerdos, alianzas estratégicas, mesas de trabajo o implementación de redes de las organizaciones sociales. Sólo en el 10,4% de los casos los usuarios habían participado en la formulación, diseño e implementación de políticas.

como el Ministerio de Salud, la Dirección del Trabajo, el Ministerio de Educación, la Fundación para la Promoción y desarrollo de la Mujer (PRODEMU), y el Fondo Nacional de Salud del Ministerio de Salud, (FONASA). Los encuentros tenían por finalidad el levantamiento de un auto-diagnóstico para diseñar o rediseñar las actividades del Programa. En el auto-diagnóstico se identificaban las principales demandas y necesidades de las mujeres; las motivaciones y las barreras para la participación; y se recogía información respecto a las diferentes líneas del programa. Hasta 1998, los encuentros regionales seguían una línea temática decidida desde el nivel central, pero a partir de ese año, el SERNAM entregaba lineamientos generales y cada región postulaba sus propios proyectos y temáticas a discutir en los encuentros. Los encuentros constituyeron una experiencia de participación de carácter evaluativo y pese a que los temas tratados muchas veces desbordaban los límites del Programa, respondían a las necesidades de acogida, recreación y expresión de demandas de las trabajadoras.

El CIDEM convocó a partir de mediados de los noventa a Cabildos y Parlamentos de mujeres para identificar necesidades colectivas y a partir de ello elaborar propuestas. Los parlamentos, experiencia posterior a los cabildos, tenían por objetivo que las mujeres se capacitaran para la negociación con el Estado y otros actores públicos. Los parlamentos dieron lugar a partir del año 2000 a las Primeras Mesas de Seguimiento del PIOM para hacer control ciudadano de los compromisos establecidos en el Plan.

El Consejo Comunal de la Mujer, la Secretaría Municipal de la Mujer, y la Municipalidad de Santiago implementó a partir de 1990, programas orientados a favorecer la participación de las mujeres y la búsqueda de igualdad de oportunidades.⁸⁹

⁸⁹ En 1995, se creó la Oficina Municipal de la Mujer. En 1997 la Oficina Municipal de la Mujer desarrolló procesos de capacitación y formación en liderazgo y ciudadanía de mujeres. En 1999, se realizó en la comuna una Convención de la Mujer. En noviembre del mismo año la Secretaría de la Mujer organizó otro encuentro para pensar y planificar la ejecución y seguimiento del PIOM 2000 – 2010. Desde la Oficina se elaboró un proyecto orientado a apoyar y potenciar la constitución de una red comunal de mujeres. La coordinación de los grupos ha conseguido formar una red de 170 organizaciones de base de mujeres de Santiago que en relación con universidades, centros de estudios y organizaciones no gubernamentales formaron el Consejo Comunal de la Mujer. El Consejo se ha constituido como interlocutor del Municipio y ha elaborado con este fin una plataforma de trabajo con las autoridades municipales.

Programa de Mujeres Jefas de Hogar del SERNAM - año 1992

Tenía por objetivo aumentar la capacidad económica de las mujeres jefas de hogar y de los núcleos de escasos recursos, mejorar la calidad de vida de los integrantes del hogar y avanzar en la superación de la discriminación que las afecta.

El programa ofrecía los siguientes apoyos en coordinación con otros ministerios: capacitación laboral y formación para el trabajo, atención en salud, nivelación de estudios y cuidado de hijos, atención judicial.

Bajo el gobierno de Patricio Aylwin fue un programa piloto ejecutado en 5 comunas. Bajo el gobierno de Frei, en los años 94-97, se implementó en 84 comunas y se transformó en un programa de Gobierno. Se creó un Directorio Nacional presidido por la Ministra del SERNAM, que definía sus orientaciones y lineamientos, y contaba con la participación de órganos de la administración de diferente nivel. En él participaban seis ministerios (Educación, Trabajo, Salud, Ministerio de Planificación Social, Secretaria Ministerial de la Presidencia, Ministerio de Bienes Nacionales, tres direcciones nacionales (JUNJI; FOSIS; SENCE, JUNAEB, INTEGRA) y el presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades.

Programa Mujeres Trabajadoras Temporeras - año 1991

Tenía como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras temporeras que se desempeñan en los sectores de la agroexportación. El programa articulaba diferentes ofertas institucionales para intervenir integralmente en las diversas dimensiones que configuraban la situación de vida de las mujeres temporeras.

En torno a la situación de las temporeras se realizaron una multiplicidad de acciones interministeriales: programas de educación, información de derechos laborales, salud ocupacional, liderazgos en talleres y encuentros, promoción de fiscalización laboral de los parkings, instalación de 119 centros de atención para hijos de trabajadoras temporeras en 78 municipalidades con colaboración de la JUNJI, JUNAEB y otras entidades.

Centro de Información de Derechos de las Mujeres - CIDEM

Tenía el propósito de entregar información y orientación para que las mujeres conocieran sus derechos y los medios con que cuentan para ejercerlos y, a la vez, conocer de manera directa las demandas e intereses de las mujeres, de manera de ser un puente articulador entre éstas y el diseño de políticas públicas por parte del Estado.

En estos Centros las mujeres son atendidas en forma individual o colectiva y son derivadas de acuerdo a sus necesidades a diversas instituciones especializadas del Estado, tales como Tribunales de Justicia, Servicios de Asistencia Judicial, Departamento Social Comunal, etc., que conforman la red institucional de apoyo a los CIDEM. Los CIDEM tienen una cobertura nacional, existiendo al menos uno por región. Simultáneamente se capacita a los funcionarios sobre las relaciones de buen trato que deben establecerse en los servicios como parte de los derechos de las usuarias.

Programa de Violencia contra la Mujer - VIF

Política integral e intersectorial. La Ley N°19.325 (1994) permitió reconocer la Violencia Intrafamiliar a través de la sanción de quienes ejercían maltrato en el espacio familiar. El programa impulsa acciones de coordinación interministerial que dieron lugar a estrategias de sensibilización de la sociedad chilena a través de campañas comunicacionales, implementación de medidas de prevención, atención de sus víctimas y sanción para quienes ejercían las distintas formas de violencia en el espacio doméstico. En torno al programa se generaron redes institucionales y sociales.

La comisión interministerial estaba conformada por el SERNAM, el Ministerio de Salud, de Educación, de Justicia y de Relaciones Exteriores. Contaba con la participación de la Red de Violencia contra la Mujer.

Acciones: atención a víctimas de violencia, Casas de Acogida, capacitación a funcionarios y carabineros en contacto con las víctimas, formulación y seguimiento de la ley.

Programa de Prevención del Embarazo Adolescente

En él participa el Ministerio de Educación, de Salud y el SERNAM. La actividad de mayor incidencia fue la realización de las Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad (JOCAS).

Fuente: Invertec IGT, Consulting Group, octubre 1998.

4.2 Avances en la institucionalización de la agenda de género

El grado de importancia alcanzado por cada uno de los objetivos del Plan (INVERTEC, 1998), es un indicador aproximado de las barreras ideológicas, normativas y administrativas que cada uno de los temas que componen la agenda de género tuvo que atravesar para ser incorporado en el quehacer de otros sectores. Cada uno de los objetivos propuestos fue adaptado y reinterpretado en el interior de los marcos administrativos y culturales de cada sector.

Los temas más abordados fueron la violencia doméstica y la pobreza de los hogares, especialmente los de las mujeres jefas de hogar. Tanto la violencia como la jefatura de hogar femenina fueron incluidas dentro del objetivo mayor de fortalecimiento de la familia. De esta manera pudieron ser fácilmente asimilados en distintos marcos cognitivos, tanto en los de aquellos actores que estaban comprometidos prioritariamente con el fortalecimiento de la familia y/o con la superación de la pobreza, como en los de aquellos actores que veían en las medidas propuestas un medio de empoderamiento de las mujeres. La prevención del embarazo adolescente concitó igualmente el apoyo de actores que postulaban la necesidad de regular la sexualidad de las jóvenes para evitar las consecuencias del ejercicio libre de ésta, como de aquellos otros que ponían el acento en la protección de los derechos individuales de la adolescente y en garantizar el ejercicio de una sexualidad satisfactoria y responsable, como una dimensión del desarrollo personal. Los sentidos atribuidos a las medidas fueron motivo de negociación o conflicto durante la implementación de las políticas.

Los objetivos referidos a la transformación de las normas legales, jurídicas y administrativas discriminatorias y la difusión de los derechos de las mujeres, fueron aceptados sobre todo en lo que se refería a los derechos que protegen a las mujeres de grupos más vulnerables. Junto a la difusión de los derechos, los CIDEM facilitaron el acceso de las mujeres a los recursos movilizados por distintos servicios públicos.⁹⁰

Menor apoyo concitaron las propuestas de homologar la legislación nacional con las disposiciones de los convenios internacionales suscritos por el gobierno de Chile, la generación de instancias y mecanismos que cautelaran la igualdad de derechos de las mujeres y los programas de sensibilización a los jueces, actores clave en la interpretación de las leyes.

⁹⁰ Las beneficiarias del programa se constituyeron en un puente para llegar a mujeres más pobres, ampliando las redes del SERNAM hacia la sociedad.

No lograron consenso, entonces, los objetivos que ponían el acento en las desigualdades de género que experimentan las mujeres independientemente de los grados de pobreza, y que tenían un mayor potencial transformador del orden de género. No se avanzó en medidas para incrementar la participación de las mujeres en cargos de dirección ni decisión ni tampoco en medidas para favorecer las trayectorias laborales equitativas entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo.

Si bien se pretendió afectar las políticas de educación para eliminar los rasgos sexistas de los currículos, los textos didácticos y las prácticas pedagógicas, las medidas adoptadas no fueron enmarcadas dentro de campañas culturales amplias a favor de una socialización no discriminatoria ni de esfuerzos sostenidos para contrarrestar la acción de los medios de comunicación en la reproducción de imágenes estereotipadas y la simplificación de la variedad de experiencias de las mujeres.

Las autoevaluaciones de las autoridades y funcionarias confirman estos énfasis al destacar el aporte del SERNAM de acuerdo a los objetivos del PIOM.⁹¹

En síntesis gran parte de las medidas se concentraron en el campo de las políticas sociales, y las mujeres no contaron con los recursos necesarios para constituirse en interlocutoras válidas frente al Estado debido a sus dificultades para acceder a los niveles de decisión, al déficit en el ejercicio de la ciudadanía y a una aún muy escasa representación pública (Introducción del Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000- 2010)). Tuvieron menor relevancia aquellos temas del PIOM que interpelaban aspectos básicos del orden de género relativos a la redistribución del trabajo doméstico y de cuidado, los derechos sexuales y reproductivos y la separación de la sexualidad de la reproducción.

Por otra parte, se hicieron escasos esfuerzos por apoyar la expresividad e iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil y/o promover amplios debates culturales que afirmaran a las mujeres de todos los sectores sociales como sujetos políticos.

⁹¹ Ver en Anexos del Capítulo IV, el Anexo 4: Objetivos del Plan de Igualdad de Oportunidades organizados de acuerdo al grado de importancia.

5. La elaboración del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000- 2010)

Durante el último año del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en las proximidades de la campaña de las elecciones presidenciales, la ministra Josefina Bilbao decidió elaborar un segundo Plan de Igualdad de Oportunidades, para reformular los lineamientos y contenidos de acuerdo a las características de los nuevos contextos culturales y políticos. También para que las nuevas autoridades contaran con un nuevo instrumento, que diera continuidad a las políticas.

La cohesión institucional lograda bajo la conducción de Josefina Bilbao, el conocimiento mayor de la administración pública en materia igualdad de oportunidades de género, y el contexto sociopolítico más favorable a nivel internacional⁹² y nacional permitió sustentar el segundo plan en una visión más programática sobre el orden de género (Schmidt, 2008). Las concepciones que lo animaron, las ideas normativas y cognitivas que lo orientaron, la forma de abordar la planificación y los mecanismos de participación implementados en su elaboración, expresaron la voluntad de las autoridades del SERNAM de incluir la igualdad de género en los compromisos de los candidatos presidenciales en vista a las elecciones del año 2000. El candidato de la Concertación se comprometió a profundizar la democracia con la participación ciudadana, el respeto a la diversidad, la eliminación de los prejuicios y la generalización de los principios democráticos en todos los ámbitos sociales. El nuevo plan enfatizaba los nexos entre el cambio de las relaciones de género y la superación de las otras desigualdades sociales. A partir de la experiencia del primer Plan, el segundo proponía una estrategia que articulara los esfuerzos orientados a legitimar e institucionalizar la equidad de género como criterio de política pública, con aquellos destinados a promover la participación y el control ciudadano en torno a las políticas de género” (Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, 2000).

Con una visión social más amplia, el nuevo Plan afirmaba que garantizar una cultura de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres requería actuar en distintos campos a la vez: la familia, la educación, las instituciones públicas, los medios de comunicación que

⁹² Durante la década del 90 habían tenido lugar la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990), la Conferencia del Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995), y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (1995). En cada una de ellas se suscribieron acuerdos explícitos a favor de la igualdad entre niños y niñas y entre mujeres y hombres.

juegan un papel fundamental en el cambio de las actitudes, en la eliminación de prejuicios y en la valoración de los roles que hombres y mujeres desempeñan en cada uno de los espacios sociales. Afirmaba que la inversión social dirigida a promover la equidad social no era suficiente ni tenía el impacto deseado, si no se propiciaban cambios a nivel cultural que modifiquen los patrones de conducta discriminatorios e intolerantes frente a las diferencias en la sociedad (Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, 2000).

En el segundo Plan se reconocieron en forma más explícita las diferencias entre los grupos de mujeres y se planteó la implementación de canales que aseguren la escucha a sus demandas y su participación en las decisiones de la política.

Se esperaba que la ampliación de mecanismos de participación asegurara la atención de las diversas realidades y necesidades particulares de las mujeres, en especial aquellas en situación de mayor desventaja debido a su inserción social, su procedencia étnica, su edad y la distancia geográfica a los centros urbanos. De esta manera se garantizaría que los objetivos y lineamientos propuestos fueran apropiados a los contextos regionales y comunales, y a las necesidades diferenciadas de los distintos grupos de mujeres (Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, 2000).

El segundo Plan se nutrió de la filosofía de la igualdad de oportunidades pero en el desarrollo de sus objetivos y lineamientos avanzó hacia la formulación de los Derechos Humanos como marco de políticas en el sentido de que el Estado debe asegurar los derechos ciudadanos y no sólo la igualdad de oportunidades. Esta situación se expresó a través de la alternancia del uso de los conceptos de igualdad de género y equidad de género. El segundo concepto, más acorde con la idea de la igualdad, mientras el primero es propio del marco de sentido de los derechos.

Un gran avance significó abordar los temas de violencia en el capítulo de derechos, sacándolo del marco de la familia⁹³ y reconocer los derechos de la salud sexual y reproductiva.⁹⁴ Estos temas se trataron nuevamente en el capítulo posterior sobre calidad de

⁹³ En el caso de la violencia hacia la mujer, los lineamientos proponen mejorar las formas de detección, denuncia y registro de la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales; sensibilización y formación sobre las dimensiones físicas, psicológicas y sexuales de la violencia contra las mujeres y niñas; y seguimiento a la aplicación de la ley de violencia intrafamiliar.

⁹⁴ En este caso los lineamientos se refieren a difundir los acuerdos internacionales y las normativas nacionales sobre salud sexual y reproductiva, asegurar que las mujeres y las parejas cuenten con la información necesaria para ejercer su derecho a la salud sexual y reproductiva, y propiciar instancias y mecanismos que aseguren a todas las mujeres el derecho a decidir libre e informadamente el número y espaciamiento de los hijos.

vida, teniendo en cuenta la responsabilidad de los servicios de atender las necesidades de las mujeres. El tema del aborto aparece incluido en forma muy cuidadosa como una acción de prevención en salud.⁹⁵

La estructura del segundo Plan rompió con el criterio sectorial que caracterizó al primero, donde cada objetivo y medida fue dirigido a interlocutores de cada sector de la administración. El Plan evitaba los enunciados sectoriales y buscaba definir campos de acción más integrales que se hicieran cargo del carácter construido de los géneros, del papel de la socialización y de los mensajes culturales y mediáticos. Proponía, entonces, una estrategia que articulase los esfuerzos para legitimar e institucionalizar la equidad de género como criterio de política pública. El segundo Plan estaba organizado en torno a seis grandes temas que cruzan transversalmente los distintos ámbitos del quehacer humano. A diferencia del primero, no se proponía un abanico de acciones específicas sino que se señalaba el sentido de la propuesta, los lineamientos de acción y el fin al que se aspiraba arribar. Se dejó al diálogo, a la negociación con distintos actores institucionales, políticos y sociales, la concreción de los lineamientos en acciones específicas para ser incluidas en planes operativos a nivel nacional, regional o comunal. Se buscaba garantizar además que los objetivos y lineamientos propuestos fueran apropiados a los contextos regionales y comunales, y a las necesidades de los distintos grupos de mujeres.⁹⁶

6. A modo de conclusión

El discurso de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a favor de la modernización, el crecimiento y la eficiencia, y la igualdad de oportunidades, proveyó al SERNAM de un nuevo marco de sentido en el interior del cual argumentar a favor de su agenda institucional.

Durante los primeros cuatro años de este gobierno, las confrontaciones con la Iglesia Católica, con la derecha y en el interior mismo de la Concertación de Partidos por la Democracia, se dieron en torno al reconocimiento de los tipos de familia, la división de roles sexuales, la separación de los espacios públicos y privados, y la intervención del Estado en ámbitos considerados privados.

⁹⁵ “Realizar estudios que permitan conocer la situación de vida de las mujeres que abortan y posibiliten diseñar mecanismos para su prevención” (Plan de Igualdad de Oportunidades 2000).

⁹⁶ Ver en Anexos del Capítulo IV, el Anexo 5: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

En el interior de la Concertación también coexistían discursos diferentes, pero las fuerzas que suscribían concepciones no confesionales y seculares, con el afán de mantener los equilibrios políticos alcanzados y no afectar la gobernabilidad del país, estuvieron poco dispuestas a defender las demandas de género y pronunciarse desde posiciones diferentes a favor de la agenda de género. La fuerza de las ideas conservadoras y las consideraciones políticas se constituyeron entonces en un obstáculo permanente para profundizar las ideas y aumentar de esta manera su potencial transformador.

Esta situación impidió debates ideo-políticos más amplios que abarcaran el conjunto de la agenda de género y que estimularan la participación femenina. Sin embargo, pese a la embestida de la Iglesia Católica y la derecha, bajo el gobierno de Frei se aprobaron leyes tan importantes como la ley 19611 por medio de la cual se reforma la Constitución Política estableciendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la ley 19325 de violencia intrafamiliar, la ley 19585 que modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación que ampliaron las orientaciones desde donde proponer nuevas políticas. Jugaron en un sentido positivo los compromisos asumidos en las conferencias internacionales, el soporte de la cooperación internacional al SERNAM y el movimiento de mujeres que contribuyó a circular ideas de carácter programático que interpelaban las concepciones confesionales acerca de la familia y la posición de las mujeres.

El movimiento feminista jugó un papel importante. Las ONG continuaron siendo una cantera de profesionales para el SERNAM y lugares de producción de conocimientos e información sobre las desigualdades de género. También se constituyeron en un vínculo entre el SERNAM y las organizaciones de mujeres. La constitución del GI, en su doble dimensión de grupo de presión a la vez que de intermediación entre el Estado y las organizaciones de mujeres, permitió tejer redes entre las organizaciones de mujeres del país. Sin embargo, su trabajo permaneció poco visible en los medios de comunicación y en el debate público, tanto por la orientación ideológica de los medios como porque las feministas delegaron en el SERNAM la responsabilidad de confrontar las concepciones conservadoras. De alguna manera, postergaron el cuestionamiento de los marcos cognitivos de la derecha, con el fin de no poner en riesgo la aprobación de las medidas de políticas a favor de la igualdad de género. El hecho de que en el proceso de construcción de una agenda nacional de mujeres, el GI no propusiera para la discusión una agenda de género y se limitara a recoger las demandas que

espontáneamente expresaban los distintos grupos, llevó a que los problemas relativos a la desigualdad de género se subsumieran en los temas de desigualdad social (Guerrero 1998). Esta falta de articulación entre las demandas espontáneas de las bases y las posiciones de la agenda feminista, dio lugar a una superposición de ambas.

La implementación del Plan de Igualdad marcó un hito en los procesos de institucionalización de género del Estado que permitió a la institución transitar desde acciones aisladas y programas pilotos a incidir sobre las políticas públicas a cargo de otros actores del Estado. Su existencia visibilizó y legitimó, al menos en el nivel del discurso, la igualdad de oportunidades para las mujeres como una responsabilidad del Estado, lo que fue facilitado por su reconocimiento como Plan de Gobierno por el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

La institucionalidad de género se fue construyendo en el interior de las interacciones que las integrantes del SERNAM establecieron con autoridades y funcionarios públicos en contextos institucionales organizados por reglas formales e informales. Con menos frecuencia la iniciativa partió de autoridades y funcionarias de otros sectores y de organizaciones sociales como el GI. En el interior de estos espacios, que podemos llamar los espacios de las políticas de género, se difundieron y confrontaron nuevas ideas y propuestas de acción.

Las autoridades y funcionarios del SERNAM, en el relacionamiento cotidiano con distintas contrapartes del Gobierno, debieron identificar a las personas que decidían y ejecutaban las políticas, conocer las reglas que organizaban los espacios, así como criterios usados para derivar recursos. Del conjunto de las políticas debían hacer una selección tomando en consideración la facilidad de acceso a las autoridades y funcionarios, y la importancia que éstos le atribuían al objetivo de avanzar en la igualdad de oportunidades para las mujeres. La respuesta de las autoridades y contrapartes fue diferente de acuerdo al grado de reconocimiento de las desigualdades, la prioridad que otorgaban al tema y la evaluación de los beneficios o riesgos que les podría significar innovar los contenidos y formas de gestión de políticas de su sector.

Pese a las coacciones institucionales, la existencia de redes de interacción, la reiteración de las ideas, la estabilidad y recurrencia de las acciones, permitieron que el SERNAM abriera espacios y tiempos dentro de la gestión de la administración pública y contrarrestara la tendencia de las instituciones a reproducirse permanentemente.

El Plan fue legitimándose en las interacciones formales del SERNAM con funcionarios/as de otras instancias ubicadas en diferentes posiciones de jerarquía, no sólo por la ejecución de medidas específicas, sino también por la apropiación de las nuevas ideas por parte de los otros actores públicos, la que se expresaba luego en el nivel de la gestión. La institucionalidad que se iba construyendo a partir de contextos institucionales existentes necesitaba del convencimiento de los actores y su disposición a flexibilizar las reglas formales para abordar nuevos problemas. En estas interacciones se creaba simultáneamente una red informal más flexible, de carácter dinámico y político, que iba relacionando a las personas comprometidas con el tema, las que propulsaban iniciativas a favor de la equidad de género en forma autónoma. Muchas veces las funcionarias se vinculaban dentro o entre servicios no sólo para coordinar acciones del PIOM sino también para compartir los obstáculos que encontraban en su trayectoria profesional por el hecho de ser mujeres.

Hubo diferencias importantes en los marcos cognitivos que sustentaron el primer y el segundo Plan de Igualdad y en las propuestas de gestión de políticas que se derivaron de ellos. El primer Plan estaba en continuidad con los planteamientos del gobierno de Aylwin que se comprometía con el pago de la deuda social hacia los más desfavorecidos, el fin de la violencia y el respeto a los Derechos Humanos, la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad y la protección de las familias. El SERNAM avanzó desde este marco, visibilizando los problemas que experimentaban las mujeres (discriminación en los marcos jurídicos nacionales, la existencia de la violencia intrafamiliar, las situaciones de mayor vulnerabilidad de las mujeres jefas de hogar y de las trabajadoras temporeras) y reconociendo una diversidad de tipos de familia. Sin embargo, el objetivo del fortalecimiento de la familia impedía afirmar los derechos individuales y la autonomía de las mujeres. El segundo Plan fue elaborado en condiciones sociopolíticas y culturales globales y nacionales más favorables. La preparación de las Conferencias del Cairo y de Beijing constituyeron para el SERNAM y el movimiento feminista un proceso de aprendizaje y reflexión desde una perspectiva global sobre las desigualdades de género. Las transformaciones culturales en el país y la detención de Pinochet en Londres, permitieron abordar con discursos más programáticos las desigualdades de género. Los debates políticos y culturales que se iniciaron luego de la detención de Pinochet abrieron espacio a la profundización de los debates de género. El segundo Plan, si bien se nutría de la idea de igualdad de oportunidades asumía también como orientaciones

básicas el reconocimiento y ejercicio de los derechos, la ciudadanía y la participación de las mujeres. A diferencia del primer Plan rompió decididamente con la concepción sectorial, al definir objetivos de carácter integral cuyo cumplimiento involucraba a distintos sectores, lo que entraba en consonancia con los esfuerzos de modernizar la gestión del Estado. Los objetivos se sustentaron en un horizonte societal que significaba avanzar en transformaciones en distintos ámbitos sociales: la cultura, los derechos, la política, la vida cotidiana y, en un sentido más general, las relaciones entre mundo productivo y reproductivo.

Capítulo V: Nuevo escenario político-cultural: un presidente socialista

Un conjunto de hechos políticos y económicos, entre los cuales tuvo un papel decisivo la detención de Augusto Pinochet en Londres, en octubre de 1998, y los efectos de la crisis económica asiática, terminaron con la aparente armonía y estabilidad política lograda en torno al acuerdo, más o menos explícito, de priorizar el crecimiento económico y la gobernabilidad política, y postergar el tratamiento de los temas más conflictivos tanto dentro de la Concertación como con las fuerzas de la derecha.

La crisis asiática interrumpió el ciclo de bonanza económica. Chile padeció el efecto de la crisis como déficit comercial, lo que coincidió con una marcada caída del precio del cobre y del valor exportado. Los ajustes realizados en una economía sobrecalentada disminuyeron la inversión y la actividad productiva, aumentando el desempleo hasta niveles cercanos al 11% (Coccaro, 2006).

La detención de Pinochet en Londres sacudió el clima político. Las Fuerzas Armadas y las fuerzas de derecha reaccionaron precipitadamente: se movilizaron frente a las embajadas de España e Inglaterra, mandaron delegaciones de apoyo a Londres y presionaron al Senado para que condenara lo que ellos consideraban una violación de la soberanía nacional. Frente a esto, el gobierno chileno, solicitó la repatriación de Pinochet, argumentando que España no tenía potestad para juzgar a un ciudadano chileno. El gobierno de Frei encargó al ministro de Relaciones Exteriores de Chile y al embajador chileno en Inglaterra, la tarea de impulsar los trámites invocando, primero, razones de inmunidad diplomática (Pinochet había viajado con pasaporte diplomático extendido por el Senado chileno) y, luego, razones de salud y humanitarias, lo que provocó el rechazo de las organizaciones de derechos humanos y de un sector de la ciudadanía.

Esto último se agregó a los signos de malestar que comenzaban a hacerse visibles desde el año 1997 (Joignant 1999). Nos referimos a los conflictos sociales, liderados por fuerzas extraconcertacionistas, protagonizados por el movimiento estudiantil, de maestros, de funcionarios/as de salud, y el movimiento indígena que hizo suyo el objetivo de la recuperación de tierras como estrategia política.

El alto número de votos nulos en las elecciones parlamentarias de diciembre de 1997 desató un debate interno en la Concertación sobre el significado de los resultados, en el que participaron militantes de partidos, funcionarios y autoridades de gobierno. Un primer grupo, más cercano a las autoridades de gobierno, atribuía la insatisfacción expresada en los cómputos a la velocidad con que Chile se aproximaba a la modernidad, lo que acarrearía cambios y desajustes en la vida de las personas. Los grupos restantes asociaban el malestar al modelo de desarrollo, a la persistencia de las desigualdades y al estilo tecnocrático de gobierno que desincentivaba la participación ciudadana. El *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, publicado en 1998, puso de manifiesto la brecha que existía entre los logros materiales y el sentimiento de malestar personal y social de los ciudadanos expresado en vivencias de incertidumbre y desconfianza, y en sentimientos de desprotección. Las conclusiones de distintos estudios y consultorías sobre participación ciudadana avalaron estas críticas. Para sus autores, la falta de canales de participación expresaba el déficit democrático que imperaba en la sociedad chilena. Los estudios coincidían en señalar el carácter instrumental y restringido de la participación promovida por el gobierno. Esta se limitaba a la entrega de información, a consultas fragmentadas, o a la participación en la implementación de políticas públicas dentro de pautas fijadas por el Gobierno, lo que tenía consecuencias negativas para la construcción de lazos de confianza y de cooperación entre las personas participantes y entre éstas y el Estado (Espinoza 2004; de la Maza 2004; Serrano 2002; Corporación Tiempo 2000).

También el clima subjetivo estaba cambiando. El miedo heredado de la dictadura disminuía y la ciudadanía se mostraba más dispuesta a elaborar colectivamente los traumas del pasado, como lo demostró la masiva y comprometida asistencia a un acto de rememoración de los veinticinco años del derrocamiento de Salvador Allende. En este mismo sentido, en 1999, un gran número de personas participó, de manera espontánea, en el entierro del Cardenal Raúl Silva Henríquez, el llamado cardenal de los derechos humanos.⁹⁷

⁹⁷ Raúl Silva Henríquez S.D.B. (Talca, 27 de septiembre de 1907 - Santiago, 9 de abril de 1999) fue un destacado sacerdote salesiano y abogado chileno, Obispo de Valparaíso entre 1959 y 1961, Arzobispo de Santiago entre 1961 y 1983 y acérrimo defensor de los derechos humanos durante la dictadura de Augusto Pinochet.

La detención de Pinochet, su regreso al país, y su desafuero como senador, así como los juicios, cada vez más frecuentes, a los militares y la detención de altos personeros del régimen militar, pusieron en el centro del debate político y social el tema de la justicia en relación con las violaciones de los derechos humanos, ocurridas bajo la dictadura. En agosto del 1999, el Gobierno de Frei convocó, a través de su Ministro de Defensa Nacional, a instalar una Mesa de Diálogo sobre los Derechos Humanos, en la que participaron militares, abogados de derechos humanos, académicos y dirigentes políticos. La mesa se abocó a discutir sobre mecanismos para encontrar la verdad sobre los detenidos-desaparecidos, analizar las causas y responsabilidades de la crisis política que llevó al golpe militar de 1973, y reconocer las violaciones de los derechos humanos cometidas por el gobierno militar. En ella, las Fuerzas Armadas se comprometieron a colaborar en la búsqueda de información sobre los detenidos y desaparecidos (Zalaquett 2000).

La agenda pública y política se enriqueció con la reposición del tema de la violación de los derechos humanos y la renovada discusión sobre el sentido del desarrollo y la democracia que se pretendía construir. Se puso nuevamente en la discusión pública el papel del Estado en la redistribución de las oportunidades y recursos entre los ciudadanos/as, y la participación ciudadana en la construcción de la democracia.

Los colectivos de mujeres aportaron al debate sobre la calidad de la democracia en dos sentidos: por un lado, mostraron la necesidad de alcanzar una representación política más equilibrada entre los géneros en los cargos políticos y de autoridad para cerrar la brecha entre representatividad política y diversidad social. Por otro, afirmaron el reconocimiento de nuevos derechos en el campo de la sexualidad y la reproducción que suponen el respeto a la autonomía física y la privacidad.

Se formaron dos colectivos ciudadanos para elaborar propuestas legislativas sobre una ley marco de derechos sexuales y reproductivos,⁹⁸ y una ley de cuotas que asegurara una representación política de género equitativa. Estos colectivos estuvieron integrados por miembros de ONG y de organizaciones sociales. Participaron en ellos, también, profesionales, teólogos y algunas parlamentarias que ya habían trabajado el tema anteriormente.

⁹⁸ El colectivo formado en torno a la ley marco de derechos sexuales y reproductivos se reunió durante un año para presentar el proyecto al Parlamento en octubre de 2000.

En este contexto se inició la campaña presidencial de 1999. Las agendas de cada uno de los candidatos, tanto de la Alianza por Chile, coalición de partidos de la derecha, como de la Concertación de Partidos por la Democracia, y de las fuerzas políticas de la izquierda extra parlamentaria, incluyeron nuevos temas en sus agendas. La derecha se pronunció contra la pobreza y la desigualdad, y la Concertación a favor del reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el crecimiento y la igualdad, el respeto de los derechos ciudadanos, y la participación ciudadana. Las fuerzas de la izquierda extraparlamentaria agregaron a la agenda de la Concertación temas relacionados con los pueblos indígenas, la diversidad sexual y la protección al medio ambiente.

La candidatura de derecha de Joaquín Lavín, representante de la Alianza por Chile, se vio beneficiada con el alejamiento de Pinochet de la escena política y con el malestar difuso experimentado por la población, agravado en el contexto de crisis económica. El candidato desarrolló una campaña muy cercana a la ciudadanía, recorrió todo el país y se reunió con distintas organizaciones, y sectores excluidos, para conocer sus demandas inmediatas, comprometiéndose a darles respuesta. El contenido ambiguo del cambio, *slogan* de campaña, y la relativa independencia de acción frente a los partidos de derecha, explicó en parte la alta adhesión electoral obtenida por el candidato de la derecha lo que obligó a las fuerzas de la Concertación a pasar, por primera vez, a la segunda vuelta electoral, en la cual contó con el apoyo de las fuerzas de la izquierda extraparlamentaria.

Ricardo Lagos⁹⁹ fue elegido como candidato de la Concertación con un 71% de los votos en las primeras primarias abiertas. Líder indiscutible de las fuerzas del PPD y el PS, representaba el ala laica de la Concertación. Organizó su campaña en torno a la consigna “crecimiento con equidad”, la que llevaba implícita la idea de la acción del Estado como garante de derechos, la democratización de las instituciones y la participación ciudadana.

Las fuerzas de la izquierda extraparlamentaria tuvieron como candidata a Gladys Marín,¹⁰⁰ líder del Partido Comunista que el 12 de enero de 1998, interpuso la primera querrela

⁹⁹ Ricardo Froilán Lagos Escobar (n. Santiago, 3 de marzo de 1938) es un abogado, economista, académico, investigador y político chileno. Una de las principales figuras de la Concertación de Partidos por la Democracia dado su carácter protagónico en ésta, fundador del Partido por la Democracia y miembro del Partido Socialista de Chile, Ricardo Lagos fue una de las principales figuras opositoras al régimen militar de Augusto Pinochet. Una vez logrado el retorno a la democracia, Lagos ejerció como ministro de Educación y de Obras Públicas durante las presidencias de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

¹⁰⁰ Gladys del Carmen Marín Millie (Curepto, 16 de julio de 1941 - Santiago, 6 de marzo de 2005) fue una profesora y política chilena, presidenta y secretaria general del Partido Comunista de Chile. Fue Diputada para el

en contra de Augusto Pinochet, por la desaparición de Jorge Muñoz. Su agenda hizo suya las propuestas y demandas de diversos movimientos sociales, entre otros, el movimiento de minorías sexuales, el movimiento indígena, y muchas de las propuestas del movimiento feminista.

1. El gobierno de Ricardo Lagos: mayores oportunidades para avanzar

Una vez elegido, con el 51,3% de los votos, Ricardo Lagos introdujo cambios en el estilo de gobierno para poder cumplir con la promesa electoral de avanzar hacia una sociedad más justa que garantizara la democracia y la participación ciudadana.

El nuevo presidente formó un grupo asesor del Gobierno, el llamado “segundo piso de la Moneda”, integrado por reconocidos intelectuales cuya misión consistía en construir una mirada integradora y prospectiva del conjunto del quehacer gubernamental.

Las propuestas de reformas legales y administrativas en los campos de la salud, la educación, el trabajo y la justicia, requerían de cambios en la institucionalidad. En torno a cada una de ellas se formaron comisiones integradas por expertos, miembros de la sociedad civil, asociaciones profesionales, y representantes de los ministerios competentes.¹⁰¹

En cada una de las reformas contenidas en el programa del Gobierno entrante, se hacían referencias explícitas a las desigualdades de género y se proponían normativas para eliminar todas aquellas disposiciones que discriminaran a las mujeres.¹⁰² Para diseñar la

período 1965-1969, 1969-1973 y reelegida en 1973. Al año siguiente es candidata a la presidencia de la República, resultando derrotada con un 3,19%, y saliendo elegido como presidente Ricardo Lagos Escobar.

¹⁰¹ En relación con la formación de nuevos tribunales de justicia, se formó, el año 2000, una instancia técnica integrada por representantes de la sociedad civil, del Ministerio de Justicia, de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, de la Dirección del Trabajo, de las universidades, de la Sociedad Chilena de Derecho al Trabajo, y de la Asociación de Abogados Laborales. El mismo año se estableció la Comisión de Estudios de la Reforma de Salud, para abordar los siguientes contenidos: 1. Derechos y deberes del paciente. 2. Financiamiento del Plan de Salud con Garantías Explícitas (GES). 3. Autoridad Sanitaria y Gestión. 4. Ley de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) 5. Ley de Garantías en Salud

¹⁰² Durante la campaña, algunas militantes del Partido Socialista y del Partido por la Democracia se reunieron con Ricardo Lagos para plantearle la necesidad de que se comprometiera seriamente con la igualdad entre hombres y mujeres, y con el nombramiento de mujeres en cargos relevantes. Asistieron a esta reunión, entre otras, Clarisa Hardy, Carolina Tohá, María Antonieta Saa, María Esther Feres, Carolina Rossetti, Vivianne Blanlot y Adriana del Piano (Politzer 2010). El candidato, a su vez, convocó a mujeres feministas de los centros de estudio y ONG de la sociedad civil para escuchar sus propuestas para el avance de la igualdad de género (entrevista a Rosalba Todaro, CEM 2000).

reforma de salud se formó una comisión encargada de considerar las desigualdades de género.¹⁰³

A partir del horizonte de crecimiento con equidad, el nuevo Gobierno intentó armonizar las demandas de las distintas fuerzas sociales, económicas y políticas dentro de los marcos institucionales, los que transformó o flexibilizó para lograr los objetivos de su programa. Tuvo que desarrollar una gran iniciativa legislativa para que, a través de sucesivas negociaciones con las distintas fuerzas políticas y económicas, se aceptaran las reformas planteadas y se creara el sistema de Chile Solidario.¹⁰⁴ Luego de arduos esfuerzos y negociaciones, en una coyuntura favorable, logró eliminar importantes enclaves autoritarios de la Constitución.

Sin embargo, los límites de la reforma Constitucional y los efectos del sistema electoral binominal en el peso de la representación de las fuerzas políticas de derecha en el poder legislativo, impidieron construir una institucionalidad más democrática y representativa, y atender integralmente las demandas de sectores sociales con menor fuerza política, como fue el caso del movimiento indígena y el de trabajadores.

1.1 Crecimiento económico y reforma laboral

La política exterior fue también una plataforma para la inserción de la economía en el mercado internacional que sustentó la ampliación de los acuerdos de libre comercio económico con distintos mercados (Estados Unidos, Mercado Común Europeo, China, y Corea). Internamente, a través de sistemas de concesiones a privados, se impulsaron importantes obras de infraestructura vial y de transporte. Ambos tipos de políticas contribuyeron al crecimiento del sector privado.

En el fragor de la campaña electoral, Ricardo Lagos logró presionar al candidato de derecha para que se comprometiera con la reforma del código de trabajo. Una vez en el gobierno trató de dar respuesta a las demandas de los trabajadores sobre condiciones laborales e intentó frenar los abusos empresariales. Estos abusos se expresaban en la imposición de

¹⁰³ La ley N 20.015 (2005) que modificó la Ley de Instituciones de Salud Previsional Número 18.933, prohíbe a las ISAPRES estos planes sin vientres para abaratar los valores del seguro, es decir, planes que excluyen la atención de maternidad de mujeres en edad de reproducirse.

¹⁰⁴ Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema.

convenios colectivos fraudulentos con horizontes temporales largos y en obstáculos que el empresariado interponía a la formación de sindicatos. Sin embargo, la necesidad de modernizar las relaciones laborales y de adecuar la legislación vigente a los compromisos internacionales suscritos por el gobierno, Fue el argumento central de la reforma propuesta. Esta debía ser negociada entre empresarios y trabajadores para llegar a acuerdos sobre nuevas condiciones de trabajo¹⁰⁵ y a una suerte de flexibilidad pactada entre empresarios y trabajadores. La reforma incluía explícitamente medidas legislativas tanto contra los mecanismos de discriminación de género presentes en el acceso al mercado de trabajo como a favor de mejorar las condiciones de trabajo del empleo femenino. A la vez, se definió el acoso sexual como violación de los derechos fundamentales y se protegió la maternidad.¹⁰⁶ Bajo el gobierno de Ricardo Lagos se avanzó en la reforma de la justicia laboral, proponiendo la creación de tribunales especializados para asegurar a los/as trabajadores/as el acceso a la justicia en las máximas condiciones de igualdad posible, y velar para que las diligencias judiciales se realizaran de manera oportuna y rápida (BCN 2008).

Las negociaciones fueron conflictivas sobre todo en lo relativo a las relaciones laborales y a las condiciones de trabajo. los empresarios rechazaron la regulación de sus actividades, las propuestas de reformas a los sistemas de subcontratación, la fiscalización de los derechos de los trabajadores, y el establecimiento de un seguro de desempleo, en la medida que consideraban que todo esto afectaba sus planes de crecimiento y atentaba contra la libertad económica (Feres 2009).

1.2 Hacia un estado de derecho y de protección social: las reformas del Estado

Bajo el gobierno de Ricardo Lagos se implementó la reforma penal del sistema de justicia y se avanzó en el diseño de tribunales especializados, laborales y de familia. Con estos tribunales se pretendía mejorar la calidad de los servicios prestados a los usuarios y ampliar la cobertura. Los tribunales combinaban nuevos principios para implementar justicia, como la

¹⁰⁵ La reforma laboral proponía definir nuevas modalidades de contrato: de reemplazo, a tiempo parcial, de servicios a terceros y de formación de jóvenes entre 18 y 24. Se reducía la jornada de 48 a 45 horas, se disminuían los requerimientos para formar sindicatos, se regulaba el despido anti sindical, se prohibía la imposición de convenios colectivos y se encarecía el reemplazo de trabajadores en huelga.

¹⁰⁶ En la propuesta de reforma se proponía reconocer explícitamente la discriminación de las mujeres en el acceso al trabajo, se planteaban medidas para mejorar las condiciones de trabajo y se reconocía el derecho de la madre a dar lactancia aunque no existiera sala cuna. Se establecía también la obligatoriedad de tener salas cunas en complejos industriales y servicios con más de 20 trabajadores, independiente del sexo de estos.

oralidad, la inmediatez, la concentración, la celeridad, y la simplificación, con la modernización de los procesos y la actualización de la formación de los jueces.

En el ámbito de la educación se extendió la obligatoriedad de la educación a 12 años, se fijó la jornada escolar completa, y se aprobó una ley de financiamiento estudiantil con aval del Estado. En el año 2003 se convocó a una comisión de expertos y expertas en temas vinculados a la educación sexual, provenientes de diversos sectores de la educación, de la academia y la investigación, para dar un nuevo impulso a la educación sexual.¹⁰⁷ A diferencia del año 1993, la comisión trabajó desde la perspectiva del derecho y subrayó la responsabilidad del Estado frente a las necesidades educativas de la población. Se debatieron los problemas del embarazo adolescente no deseado, la violencia intrafamiliar, el abuso sexual infantil, la discriminación frente a la orientación sexual y el rol de los medios de comunicación.

En el campo de la salud se implementó, en el año 2000, el Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría en respuesta a las demandas de distintos sectores, en especial de los colectivos que trabajaban el tema de salud de las mujeres. En las prestaciones de salud mental se priorizó a las mujeres víctimas de violencia doméstica. El año 2002 el Gobierno envió al congreso cuatro proyectos de ley que configuraban la Reforma de Salud para Chile. Estos fueron aprobados entre agosto del 2003 y mayo del 2005, y entraron en plena vigencia en julio del 2005,¹⁰⁸ fecha en que se dio inicio formal al Régimen General de Garantías Explícitas de Salud (GES).¹⁰⁹ En este se definieron los derechos de salud relativos al acceso, la calidad, la oportunidad y la protección financiera de los pacientes frente a un conjunto de enfermedades que por su frecuencia, gravedad y costo debían ser asumidas por el sistema de salud estatal o privado. Se garantizaba de esta manera la atención al paciente, sin costo alguno. Sin embargo,

¹⁰⁷ La comisión fue presidida por Josefina Bilbao, ministra del SERNAM bajo el gobierno de Frei y responsable de la Comisión de la Familia bajo el gobierno de Aylwin. El objetivo era revisar la política de educación en sexualidad del Ministerio de Educación publicada en 1993. La comisión evaluó los diez años de aplicación, los cambios sociales acaecidos en el país, e hizo una serie de sugerencias a corto y mediano plazo, coherentes con la Convención de los Derechos del Niño. En el año 2005 el Ministro de Educación acogió las propuestas y creó una secretaría técnica de educación sexual que contó con recursos humanos y presupuesto propio.

¹⁰⁸ Se aprobaron bajo el gobierno de Lagos los siguientes proyectos: Ley 19937 de febrero de 2004, que modifica el DL 2763 de autoridad sanitaria; Ley 19966 de agosto del 2004 que establece un régimen de garantías de salud (GES); Ley 20015 del 17 de mayo del 2005 que modifica la ley 18.933 (ISAPRE)

¹⁰⁹ El GES se puso en funcionamiento en el sector público, en agosto de 2002, con la explicitación de garantías para tres problemas de salud. Continuó en 2003 con dos problemas de salud adicionales. En 2004 se sumaron doce nuevas garantías para los beneficiarios del Fondo Nacional de Salud y en enero de 2005, ocho más, totalizando veinticinco. Por otra parte el régimen GES limitó las facultades de las ISAPRES en lo relativo a las enfermedades incluidas en las GES.

pese a los avances, no se logró aprobar la ley de derechos y deberes de las personas en salud, lo que postergó el ejercicio de la ciudadanía de las personas frente a su salud.¹¹⁰

El año 2002 se creó el programa Chile Solidario con la perspectiva de avanzar en la creación de un Sistema de Protección Social. Este programa de carácter integral atendía a las familias, las personas y territorios que se encontraban en situación de vulnerabilidad, promoviendo el acceso a los servicios y oportunidades ofrecidas por el Estado. Al mismo tiempo, a través de programas de capacitación, se preparaba a las personas para ingresar al mercado de trabajo. El programa atendía también algunos de los problemas más frecuentes de la esfera privada, en particular, la violencia doméstica, la distribución desigual de derechos y deberes, y de trabajo, entre hombres y mujeres.

En el conjunto de estas políticas se consideraron las demandas de género posibles de incluir en el debate político e institucional y las diferencias entre hombres y mujeres.

1.3 Hacia la democratización política: participación y derechos humanos

El gobierno promovió una serie de iniciativas para profundizar distintas dimensiones del régimen democrático y mejorar la calidad de la democracia: la participación ciudadana, el respeto a los derechos humanos a través de la suscripción de los tratados y protocolos de tratados de Derechos Humanos, y la reforma constitucional para eliminar los enclaves autoritarios de la Constitución de 1980.

Recién instalado, el gobierno formó el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, integrado por 28 ciudadanos designados por el Presidente de la República, según su conocimiento o trayectoria en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil, y por representantes de las subsecretarías del Ministerio Secretaría General de Gobierno y Hacienda. El Consejo tenía el mandato de proponer reformas para fortalecer la sociedad civil y el desarrollo integral del Tercer Sector.

El “Informe del Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil”, definía las responsabilidades del Estado frente a la sociedad civil y de la propia sociedad civil con el

¹¹⁰ Michelle Bachelet, futura presidenta del país, era ministra de Salud en el periodo de discusión de la reforma. Ricardo Lagos había formado una comisión dirigida por un salubrista, Hernán Sandoval. Hubo fuertes contradicciones en torno a la concepción de la reforma y los niveles de participación en el diseño, y conflictos derivados de la ambigüedad en las líneas de autoridad. El diseño final de la reforma, producto de negociaciones, mantuvo el sello que quiso darle la Ministra: garantizar a los ciudadanos/as sin distinción alguna, una atención efectiva frente a un conjunto creciente de enfermedades.

desarrollo social. Los responsables de la sociedad civil se comprometían con la educación ciudadana, la cultura democrática, el adelanto de las localidades y sectores más pobres y excluidos, y la eliminación de la discriminación. Se anunció también la creación de un Foro Nacional de la Sociedad Civil.

Por su parte, el Presidente, en un instructivo presidencial ministerial, solicitó a los ministerios la inclusión de la dimensión participativa en las metas ministeriales, de acuerdo a los siguientes principios: buen trato, transparencia, igualdad de oportunidades de participación, autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, y orientación al ciudadano, priorizando la participación de los destinatarios finales de las políticas, programas y servicios. Cada ministerio debía sustentar sus compromisos a partir de un diagnóstico sobre el estado de la participación en su sector de responsabilidad. Los compromisos podían agruparse en cuatro categorías: a) respeto de los derechos en general y de los derechos culturales específicos (del paciente, del consumidor, del indígena, de la mujer, del residente, etc.); b) mejoría de la atención a los usuarios; c) rendición de cuentas públicas; y d) incorporación de la participación en las distintas fases de la planificación y desarrollo de programas sociales (diagnósticos participativos, diseños, ejecución, evaluación y seguimiento). Esta comisión funcionó durante dos años, pero sus actividades fueron suspendidas posteriormente, en un clima de conflicto y crisis política derivado de las denuncias de corrupción. También contribuyó al término de esta comisión, el cambio de autoridades del Ministerio de la Secretaría de Gobierno.¹¹¹

En el campo de los derechos humanos se sucedieron hechos simbólicos y políticos que significaron una importante reparación y dignificación de los militantes políticos que apoyaron la Unidad Popular y de la ciudadanía cuyos derechos fueron violados bajo la dictadura. Estos hechos permitieron a la ciudadanía recuperar la continuidad de la historia del país tan abruptamente truncada.

Las Fuerzas Armadas elaboraron documentos para desligarse de la herencia del gobierno militar y reconocieron la responsabilidad institucional en la violación de los derechos humanos. El Ejército condenó abiertamente las violaciones de los derechos humanos y de

¹¹¹ Entrevista a Teresa Valdés, integrante del Consejo Ciudadano.

manera explícita señaló que la institución pertenecía a todos los chilenos. A su vez, las distintas ramas de las Fuerzas Armadas hicieron actos públicos de reparación.¹¹²

En el año 2003, el gobierno creó la Comisión sobre Prisión Política y Tortura, conocida como comisión Valech.¹¹³ Esta avanzó en el tratamiento de la violación de los Derechos Humanos a los presos y torturados durante la dictadura, a través del reconocimiento de estos y del establecimiento de formas de reparación del daño experimentado. Al mismo tiempo, en un acto de alto simbolismo, se abrió la puerta de La Moneda por donde salió el cadáver de Salvador Allende, la que había sido cerrada por la dictadura. Ese mismo año, cuando se cumplían 30 años del golpe, los medios de comunicación masiva elaboraron documentales en los que se reconstruían a través de testimonios y documentación, en forma veraz y valiente, las violaciones a los derechos humanos durante la junta militar.

En noviembre del 2004, el general Juan Emilio Cheyre, asume, “como institución”, los “hechos punibles y moralmente inaceptables” cometidos bajo el amparo de la dictadura y descarta cualquier excusa que los justifique, aunque insiste en que tuvieron lugar en un “escenario de conflicto global”.¹¹⁴

En el año 2004, el Estado de Chile ratificó los protocolos adicionales de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que incluye el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, y la prevención y sanción de la trata de personas.

En el año 2005, luego de arduas negociaciones con la derecha, tiene lugar la más amplia reforma de la Constitución para eliminar de ella los enclaves autoritarios y la firma de Augusto Pinochet.¹¹⁵ La reforma fue posible gracias a la nueva composición del Senado, favorable a la Concertación luego del ingreso de senadores designados partidarios del

¹¹² En septiembre del año 2002, se organizó una misa en la Escuela Militar en memoria del ex comandante en jefe, general Carlos Prats que fue asesinado por oponerse al golpe. En la Fuerza Aérea el comandante en jefe invitó a los oficiales y sub-oficiales destituidos y procesados después del Golpe Militar, y los reintegró simbólicamente. Como Ministra de Defensa, Michelle Bachelet logró que el almirante de la Marina, Miguel Ángel Vergara, organizara una visita a la Isla Dawson, que fue un campo de concentración para numerosos personeros del gobierno de la Unidad Popular.

¹¹³ Por decreto 1.040, del 26 de septiembre de 2003, el Presidente Ricardo Lagos dispuso la creación de esta Comisión, que tendría la calidad de órgano asesor del Presidente de la República. El objeto era suplir las carencias de la Comisión Rettig, que sólo pudo pronunciarse sobre quienes habían muerto a manos de agentes del Estado durante la dictadura. Las torturas y prisiones no habían sido contempladas con anterioridad.

¹¹⁴ “Lea el histórico mea culpa del General Cheyre”. La Nación.cl, viernes 5 de noviembre de 2004. http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20041105/pags/20041105090447.html

¹¹⁵ La Concertación había atribuido al Congreso Nacional el papel de una suerte de Constituyente para que fuese limando los aspectos más antidemocráticos de la Constitución de 1980 (Escobar 2009). Desde los años 90, muchas de las reformas habían sido demandadas sin éxito, por no contar con el quórum de los 2/3.

Gobierno, el desafuero de Augusto Pinochet y las mayores posibilidades de alcanzar un acuerdo político con las fuerzas de derecha que estaban interesadas en distanciarse del régimen de Pinochet.¹¹⁶

Las denuncias de corrupción en algunos ministerios del Estado crearon una situación política crítica que frenó la velocidad del cambio y exigió nuevas negociaciones. Para llevar a cabo la ampliación de la infraestructura vial se crearon empresas con profesionales contratados por el Ministerio como forma de captar profesionales competitivos, los que recibieron honorarios equivalentes a lo que obtendrían en la empresa privada. La oposición denunció el desvío de fondos estatales a las campañas electorales de la Concertación. Un resultado de esta crisis política fue el acuerdo de las fuerzas de la Alianza y de la Concertación de promover la reforma del Estado para aumentar los controles internos y mejorar la transparencia de la acción estatal.

2. El debate público e institucional sobre la equidad de género

La modernización del país, los cambios culturales, la mayor diversidad de opiniones y estilos de vida,¹¹⁷ los logros acumulados en materia de igualdad de género, junto a la voluntad

¹¹⁶ La reforma termina con la existencia de senadores designados y vitalicios, aumenta las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, la que puede establecer comisiones investigadoras con 3/5 de los diputados en ejercicio. Introduce al presidente de la Cámara en la línea de sucesión para ejercer funciones de Presidente. Por otra parte cambia el estatuto orgánico de las Fuerzas Armadas eliminando su carácter de garante de la institucionalidad y la inmovilidad de los comandantes en jefe. También pone a los tribunales militares en tiempos de guerra bajo la superintendencia de la Corte Suprema, e introduce cambios en la composición del Tribunal Constitucional: 10 miembros por 9 años inamovibles, 3 elegidos por el Presidente de la República, 4 por el Congreso y tres por la Corte Suprema. Amplía las atribuciones del Tribunal Constitucional responsabilizándolo de concordar las leyes con las normas de los tratados internacionales. Asimismo se pronuncia sobre la constitucionalidad de los autos dictados por la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones, los problemas de inconstitucionalidad de los decretos con fuerza de ley a requerimiento del Presidente de la República, de cualquier rama del Congreso Nacional, de diez parlamentarios o de cualquier afectado por disposición que emane del auto acordado, previo pronunciamiento de su admisibilidad en una de sus salas. El Consejo de Seguridad Nacional se transforma en un órgano asesor del ejecutivo sin facultad de auto convocarse y parte de sus atribuciones pasan al Congreso. Se admite la doble nacionalidad, se baja a 35 años la edad para ser elegido presidente, y se aprueba que puede perderse la ciudadanía por delitos terroristas y tráfico de estupefacientes con pena aflictiva. Se norma sobre el respeto y protección a la vida privada y honra de la persona y la familia. Se reduce el período presidencial a 4 años para hacerlo coincidir con las elecciones parlamentarias.

¹¹⁷ Los resultados de los censos de 1992 y 2002 mostraban que los principales cambios eran experimentados por las mujeres, sobre todo en los siguientes ámbitos: trabajo, educación, tipo de hogares, tipo de estado civil, sexualidad. Esto era ratificado con los resultados de otras encuestas y estudios cualitativos. La tasa de fecundidad disminuyó, aumentó el porcentaje de uniones consensuales, se incrementaron los niveles educativos de la población, especialmente de las mujeres, y se elevó la demanda y oferta de mujeres para ingresar en el mercado laboral. En el censo de 2002 hubo mayor reconocimiento de la jefatura de hogar femenina en los hogares biparentales y un porcentaje mayor, aunque aún muy bajo, de hombres, declaró ocuparse del trabajo

de gobernar con un horizonte programático más amplio, fueron condiciones favorables para profundizar los discursos de género y confrontar los marcos cognitivos hegemónicos desde posiciones diferenciadas.

La participación de colectivos de mujeres y feministas en la campaña del candidato socialista y en los equipos que elaboraron el programa de gobierno se hizo sentir en su formulación.¹¹⁸ En el nivel de las ideas, el programa de gobierno de Lagos diferenció los temas de género de los de familia. Los temas de violencia doméstica y los de sexualidad y salud reproductiva devinieron ejes independientes del programa y fueron significados en el marco de los derechos de la mujer y no sólo como medios de fortalecimiento de la familia. La autonomía y el empoderamiento personal fueron considerados tanto cuando el candidato se comprometió a acelerar el debate legislativo para crear tribunales de familia y legislar sobre las rupturas matrimoniales, como cuando estableció los objetivos de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Se hicieron visibles las principales discriminaciones de género en el mercado laboral, prestando atención particular a las consecuencias derivadas de su doble inserción en el trabajo doméstico y productivo. Respecto de este último punto, el programa contempló medidas para redistribuir el trabajo doméstico y remunerado entre mujeres y hombres, y para ampliar la cobertura de los servicios de guarderías y de educación preescolar, con lo cual responsabilizó más explícitamente al Estado de las tareas de cuidado.

En el inicio de su gobierno, Lagos nombró a cinco mujeres como ministras, se designaron cinco subsecretarias y un número mayor de mujeres intendentes que en el pasado. A lo largo de su mandato, mujeres profesionales continuaron siendo designadas en cargos de autoridad.¹¹⁹

doméstico no remunerado. Se observó un acelerado proceso de envejecimiento de la población y de los hogares de adultos mayores unipersonales. Estudios cualitativos coincidían en reconocer la profundización de los procesos de individuación y de destradicionalización de las costumbres y comportamientos. Las decisiones asumidas a lo largo de la vida consideraban mucho más las consecuencias de estas en las biografías personales y en las colectividades a las que se pertenece, que las normas sociales e institucionales vigentes. Tal es el caso, por ejemplo, el inicio de la sexualidad, el número de parejas sexuales, la conformación de los hogares, el nacimiento de los hijos y la variedad de estilos de vida.

¹¹⁸ Ver en Anexos del Capítulo V, Anexo 1: “Agenda de género del programa de gobierno de Ricardo Lagos, “Para crecer con igualdad” (2000-2005)”.

¹¹⁹ Ver en Anexos del Capítulo V, Anexo 2: “Mujeres designadas en cargos de autoridad durante el gobierno de Ricardo Lagos”.

Las reformas propuestas y la redefinición del Programa de Mejoramiento de la Gestión,¹²⁰ permitieron, por un lado, enriquecer la definición de los problemas públicos al incluir nuevas perspectivas de análisis y, por otro, hacer propuestas de nuevos procedimientos y reglas a la gestión pública. El SERNAM hizo uso de estas nuevas oportunidades para promover la transversalización del género en las políticas públicas¹²¹ e incluir en el Programa Marco de Mejoramiento de la Gestión (PMG), un nuevo sistema denominado enfoque de género.¹²² Para incidir en la formulación de las políticas públicas se coordinó con los equipos de profesionales de distintos ministerios, con organizaciones académicas y de mujeres, y fundamentó sus propuestas en los resultados de los análisis comparados con reformas similares en otros países que incluían la igualdad de género y en las recomendaciones de los organismos internacionales.

Durante el gobierno de Lagos, algunas propuestas articuladas por actores institucionales y de la sociedad civil para hacer avanzar la agenda de la equidad de género desencadenaron disputas políticas muy polarizadas. Es el caso de la ley de matrimonio civil y divorcio vincular, la ley marco de derechos sexuales y reproductivos, la atención a la anticoncepción de emergencia y los cambios en la ley de violencia. Estos temas fueron

¹²⁰ En el año 1998, aprobada la ley N 19.553 se inició el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, luego de establecerse un acuerdo entre la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Gobierno. El programa asociaba el cumplimiento de los objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios y funcionarias. En el año 2000, Ricardo Lagos resignificó este programa dentro de una concepción más amplia de reforma del Estado. Los incentivos se usaron como un medio de promoción y de reconocimiento del esfuerzo de las instituciones por cambiar y mejorar sus sistemas administrativos básicos, transformando el programa en un instrumento de cambio y de promoción de desarrollo de las instituciones públicas. Con el PMG el Gobierno procuraba mejorar de manera sustantiva la gestión a través de la adopción de mejores instrumentos de planificación, sistemas para fijar metas y establecimiento de indicadores, y en la recolección y análisis de la información. Mediante la centralización de la información y su devolución en forma ordenada a las autoridades y funcionarios/as de los ministerios y servicios, el Gobierno pretendía tener una visión más integral de cómo y en qué sentido avanzaba, aumentando así la capacidad de reflexividad institucional.

¹²¹ El principio de la transversalidad de género se aprobó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) y en 1997, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) definió el concepto de transversalización de la siguiente manera: “Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y mujeres cualquier acción que se planifique, se trate de planificación de políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles. Se persigue que las preocupaciones y experiencias de las mujeres y de los hombres sean parte integrante de la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales de manera que los hombres y las mujeres puedan beneficiarse de ellos igualmente y que no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es la igualdad de los géneros”. (“Instrumentos para la igualdad de género”. Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

abordados desde posiciones controversiales diferenciadas, en discusiones que se desarrollaron en espacios públicos e institucionales, y que tuvieron una gran repercusión en los medios. En las confrontaciones participaron autoridades de gobierno y del sistema judicial, parlamentarios, líderes políticos, académicos de todo el espectro ideológico, organizaciones feministas y de mujeres y otros movimientos sociales emancipatorios, sectores profesionales con planteamientos modernos y anti-confesionales, y sectores religiosos dogmáticos junto a otros grupos conservadores.

En este contexto resulta de interés analizar como los procesos de reforma de la gestión del poder ejecutivo fueron una oportunidad para profundizar la transversalización del género, los conflictos, las resistencias y negociaciones que se dieron, las estrategias utilizadas, y los avances y límites encontrados. Específicamente, es importante tener en cuenta las disputas políticas desencadenadas por iniciativas legislativas referentes a los temas de la disolución matrimonial, de la reforma de violencia doméstica y de una ley marco de derechos sexuales y reproductivos. Igualmente los conflictos desencadenados por las propuestas del Ministerio de Salud sobre las normas de acceso a los medios de regulación de fertilidad, en respuesta tanto a demandas de los movimientos feministas y de mujeres como a los compromisos internacionales.

3. La transversalización del género en las políticas públicas y el Programa Marco de Mejoramiento de la Gestión

Bajo el gobierno de Ricardo Lagos se fortalecieron los instrumentos para dar seguimiento al Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010 e incluir la igualdad de género como una dimensión en los procesos de reforma de la gestión administrativa. Mediante decreto presidencial se creó el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades (2000) para impulsar y dar seguimiento al Plan de Igualdad, una de cuyas tareas era incorporar metas de género en los ministerios, servicios y empresas del Estado. Este Consejo debía informar, cada 8 de marzo, sobre el cumplimiento de los compromisos ministeriales asumidos sobre el tema.

La combinación del Consejo de Ministros, Plan de Igualdad y Sistema de Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado (PMG) significó un gran avance en las posibilidades de interlocución del SERNAM con el conjunto de los ministerios y

sus servicios. Gracias a la inclusión de un sistema de género, las funcionarias de la institución pudieron intervenir en los procesos de planificación del conjunto de los servicios y ministerios, lo que extendió sustantivamente los espacios y tiempos, y las redes de interlocución con el resto del Estado ampliando de esta manera los actores que intervenían en los espacios de las políticas de género.

El sistema de enfoque de género del PMG, redefinido como Sistema de Equidad de Género por el SERNAM,¹²³ fue aprobado el año 2001 con el objetivo general de corregir las posibles iniquidades de género en la entrega de productos que habitualmente ofrecen los servicios, y hacer más eficientes y eficaces las políticas públicas, al considerar las diferencias entre las necesidades de la población. Se trataba de que las instituciones planificaran atendiendo a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, que reorientasen los recursos institucionales para aminorar las brechas existentes y que este enfoque fuese incorporado en las prácticas rutinarias de los funcionarios públicos. Gracias a este sistema, el conjunto del Estado debía asumir y profundizar compromisos y responsabilidades de género en las esferas de planificación y gestión.

El sistema de enfoque de género funcionó de manera estandarizada y operó sobre los productos estratégicos y sistemas de información de cada ministerio y servicio.¹²⁴ De esta manera, el enfoque de género se incorporó al ciclo presupuestario del país, es decir, a la rutina y procedimientos habituales de la administración pública, introduciendo modificaciones en las dinámicas cotidianas de las instituciones y en sus procedimientos estandarizados.

De modo indirecto el sistema de equidad de género contribuyó a que autoridades y funcionarios prestaran atención a las diferencias entre los beneficiarios de políticas y las relaciones que se establecen entre distintos grupos, superando la visión muy individualista, y muy universalista al mismo tiempo, del sujeto de políticas. Por otro lado, el hecho de trascender el campo de la mera gestión y abordar un tema nuevo puso en evidencia la necesidad de contar con información para sustentar los procesos de decisiones de políticas.

¹²³ En la práctica y sin acuerdos formales se fueron cambiando las denominaciones y las prioridades en los objetivos. El término “familia” dio lugar al de “igualdad entre hombres y mujeres” y, en el caso del PMG, el nombre de “sistema de enfoque género” fue dando lugar a “sistema de equidad de género”.

¹²⁴ Los productos estratégicos corresponden a una definición de bienes y servicios que la institución ofrece como respuesta a las necesidades de los usuarios. La definición de estos productos es el resultado del proceso de planificación estratégica que realiza cada servicio, destinado a construir la misión, objetivos, metas e indicadores relevantes para la institución, y que funda las bases para la instalación de un Sistema de Información para la Gestión (SIG) que sirva para la toma de decisiones de las autoridades.

La inclusión del enfoque de género en el PMG se realizaba a través de un proceso que comportaba diferentes etapas:

- a) Cada servicio público elaboraba un diagnóstico de sus productos identificando si ameritaban o no incorporar la perspectiva de género y estableciendo cuáles de ellos tenían la factibilidad de hacerlo. Una vez finalizado el diagnóstico debía ser validado por el SERNAM.
- b) De acuerdo al diagnóstico, el servicio diseñaba un plan para incorporar la perspectiva de género en la entrega de los productos seleccionados, el cual debía ser aprobado por el jefe del servicio que presentaba un informe al SERNAM para su validación. Luego de validado se elaboraba un programa de trabajo que asegurase la implementación del plan.
- c) El servicio ponía en ejecución el programa de trabajo y lo seguía incorporando en los nuevos productos que ofrecía, para lo cual elaboraba un registro de información de sus clientes, beneficiarios o usuarios por sexo, así como de seguimiento de la implementación del programa mismo.
- d) Finalmente, el servicio elaboraba un informe donde se sistematizaban y evaluaban los resultados de la implementación y se planteaban recomendaciones de acuerdo a la experiencia. Este informe era presentado al SERNAM para su validación.

El SERNAM, en su carácter de organismo técnico estaba encargado de proponer los objetivos del Sistema de Género, definir los medios de verificación, realizar la asesoría a las instituciones y certificar técnicamente el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos. Este trabajo contemplaba cuatro líneas de acción: i. Asistencia técnica a otros servicios para la implementación del PMG de equidad de género. ii Capacitación a funcionarios/as y directivos/as públicos. iii. Establecimiento de instancias de negociación (diálogo y toma de decisiones) con otras instituciones para definir las medidas de equidad de género que estas incorporarían a la gestión. iv. Validación, a través de una evaluación de lo avanzado, de acuerdo a la etapa comprometida por el servicio.¹²⁵

El carácter secuencial del programa dotó de temporalidad al sistema y permitió dar cuenta no sólo del cumplimiento de las metas planteadas sino también de los resultados inesperados, lo que constituyó un importante mecanismo de corrección o perfeccionamiento futuro.

¹²⁵ Ver en Anexos del Capítulo IV, Anexo 3: “Flujograma simplificado del proceso de implementación del Sistema de Enfoque de Género”.

El hecho que el PMG haya sido dirigido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y que el SERNAM haya sido el organismo validador de los avances en el sistema de enfoque de género en cada ministerio y servicio, le dieron un mayor poder al legitimar a la institución como referente técnico de los ministerios y servicios públicos en los temas de género, y organismo validador de lo realizado por ellos.

Los cambios en el sistema de información promovidos por el PMG ofrecieron una vasta información desagregada por sexo que ayudó a esclarecer las desigualdades de género en cada sector y los efectos de las políticas sobre ellas. Eso permitió a las funcionarias del SERNAM, ahora provistas de información, explicitar las concepciones y estereotipos de género que sesgaban frecuentemente las decisiones de políticas e instar a los funcionarios a revisar los criterios que orientaban su acción. Finalmente, la interrelación entre funcionarios especialistas de género y los especialistas y funcionarios de otras reparticiones facilitó un intercambio en torno a las tareas específicas de diagnóstico, planificación y evaluación, y la concreción de un discurso ideológico y valóricos en campos de acción técnico-profesionales específicos.

Los funcionarios de los servicios que participaban del sistema del enfoque de género debían participar en los distintos programas de capacitación del sistema de equidad de género. Los seminarios y talleres regionales convocados por el SERNAM y el Ministerio de Hacienda permitían además construir una mirada de conjunto y acceder al sentido final del proceso.

Junto a las capacitaciones, los funcionarios responsables se hicieron asesorar por expertas en el tema de género, que contrataron de los distintos centros y programas académicos, para la implementación del sistema. Esto forjó diversos y simultáneos canales de incorporación de ideas sobre la igualdad de género y de conocimientos sobre políticas de género en los sectores donde se contrató el servicio de asesoría.

En breve, la implementación de este sistema abrió nuevas oportunidades para incidir en las matrices interpretativas que orientan las políticas, ampliar los espacios y tiempos de interrelación de los actores en torno a diferentes dimensiones o aristas de las desigualdades de género, e integrar el género en los procesos de planificación presupuestaria y administrativa. El sistema potenció la integración de una importante diversidad de acciones, instituciones, metodologías y modalidades. Esto obligaba muchas veces a cambiar de manera profunda, el modo de hacer las políticas públicas y a buscar nuevas maneras de gestionarlas.

Como era de esperar la implementación fue lenta. No sólo quedó en evidencia el escaso conocimiento sobre esta materia que existía entre las autoridades y funcionarios, sino que también enfrentó un sinnúmero de resistencias. Las primeras se anclaron en la desconfianza de las propios/as funcionarios del SERNAM sobre la factibilidad de incorporar el enfoque de género a través de un instrumento técnico de gestión y de la resistencia a asumir la magnitud del desafío que representaba, desde una institución que contaba con pocos recursos.

Las resistencias de los funcionarios de los otros servicios fueron mayores al inicio. El sistema de Género del PMG los obligada a pensar en el impacto de las políticas en hombres y mujeres, lo que les exigía una mayor cantidad de tiempo, de reflexión y experimentación, rompiendo así con las rutinas funcionarias aprendidas. Argumentaban que el género no era pertinente para los productos de sus servicios, restringían al máximo los productos donde se incluiría el género y/o asumían muy superficialmente las tareas. La poca importancia otorgada al sistema se manifestaba también en la delegación de las responsabilidades relacionadas con su aplicación, en una funcionaria, generalmente mujer, alejada de los lugares de toma de decisión, lo que encapsulaba el PMG en el interior del servicio.

Los funcionarios apelaban también a la supuesta neutralidad de la acción del Estado y al principio de universalidad de las políticas públicas, para oponerse a las propuestas de acción positiva orientadas a un reparto más equitativo de recursos entre mujeres y hombres. Era difícil para las funcionarias del SERNAM convencer a los funcionarios de que sus políticas serían más exitosas si tenían en cuenta la diversidad de necesidades de la población.

Con el tiempo los propios ministerios y servicios pudieron apreciar los efectos negativos de una actuación dispersa en la implementación del sistema de equidad de género y de la ausencia de un respaldo institucional. Como el sistema de equidad de género formaba parte de un programa mayor, y la planificación y el informe debían ser aprobados por el SERNAM, en tanto órgano validador, los servicios fueron objetos de sanciones. No sólo los funcionarios no recibieron los estímulos económicos cuando sus propuestas e informes no fueron aceptados sino que la calidad de gestión institucional se ponía en cuestión. Esto dio lugar a varios conflictos porque el SERNAM desaprobaba sin considerar la jerarquía o

legitimidad del Ministerio o servicio dentro del ejecutivo.¹²⁶ Por esta razón y en función de mejorar el cumplimiento de las metas propuestas, los funcionarios de distintos sectores, servicios y divisiones se vieron compelidos a coordinarse en torno a las metas del sistema de equidad de género.

Incluir la dimensión de género en cualquier producto significaba intervenir en los cursos de acción de una política, y aumentar el número y tipo de interrelaciones de actores en torno a ella. Por ejemplo, la propuesta de cambiar los requisitos para la venta de bonos de atención de salud, a fin de liberar a las mujeres e hijos de la dependencia del titular cotizante, generalmente hombre, demandaba una serie de pasos previos: disponer de un sistema de información actualizado; modificar el Decreto Supremo N° 369/85 del Ministerio de Salud, en lo relacionado con Credenciales de Salud y Acreditación de Beneficiarios; establecer modificaciones en los procedimientos administrativos de venta de los bonos y en los convenios con los establecimientos que venden bonos en línea; capacitar al personal de contacto del Fondo Nacional de Salud (FONASA) para que aplique correctamente el nuevo procedimiento; difundir la nueva modalidad de acreditación; dar seguimiento a la implementación de la medida. Asimismo, la propuesta del sistema de equidad de género de no discriminar a las mujeres convivientes de la modalidad de salud de libre elección, implicaba modificar la legalidad vigente; analizar los cuerpos legales relacionados con esta medida, estimar la población objetivo y su impacto en el gasto; redactar una propuesta de modificación legal y enviar la propuesta al Ministerio de Salud y dar seguimiento al proceso.

La inclusión de la variable sexo en los sistemas de información y en los estudios que hacen los servicios, también suscitó resistencias por la inversión económica y en formación que en muchos casos implicaba modificar los programas de recolección y análisis de la información.

Ahora bien, la implementación y los logros del PMG de género en los distintos sectores y servicios del Estado fueron muy heterogéneos. Una constelación de factores intervenía y estos podían converger en un sentido virtuoso o, por el contrario, actuar internamente en forma contradictoria, trabando los procesos.

¹²⁶ Como fue el caso de la subsecretaría del trabajo, el ministerio de agricultura, el consejo de ciencia y tecnología, la Subsecretaría de Hacienda, el ministerio de Planificación, entre otros

El sistema de equidad de género fue más fácil de implementar cuando los servicios contaban con recursos humanos formados y con conocimientos acumulados sobre las formas en que operan las desigualdades entre hombres y mujeres, lo que dependía mucho de lo avanzado en esta materia por las administraciones anteriores.¹²⁷

La existencia de organizaciones de mujeres activas, de centros de investigación, de programas universitarios de género y de redes latinoamericanas en la problemática de un determinado sector, creaba un sustrato de conocimiento, legitimación y capacitación a los cuales se podía recurrir. Este fue el caso de los PMG de género en el Ministerio de Salud y en la Dirección del Trabajo, o las iniciativas propuestas en distintos servicios para atender los problemas de violencia. La incorporación de expertas en género, la contratación de consultorías para la elaboración de diagnósticos así como la ampliación de los canales de diálogo y la creación de instancias de coordinación interna fueron garantizando el respaldo institucional al proceso.¹²⁸

En todos los casos, la voluntad y comprensión del tema por parte de autoridades y funcionarios, los recursos asignados y la fuerza política y social de las mujeres en los distintos ámbitos de las políticas concurren positivamente en la implementación del sistema en los servicios.

Bajo el gobierno de Ricardo Lagos los avances fueron mayores en aquellos sectores que ofrecían servicios a la ciudadanía. Esos servicios derivaron nuevos recursos hacia las mujeres, al mismo tiempo que las visibilizaron como interlocutoras de políticas públicas, lo que afectó positivamente la imagen de ellas en sus colectivos inmediatos y la comunidad. El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) del Ministerio de Agricultura, usó distintas

¹²⁷ La Subsecretaría de Salud, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), la Dirección del Trabajo y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), habían avanzado en profundidad, en algunos programas. La Subsecretaría de Salud había impulsado programas de Salud Mujer y de atención del SIDA, desarrollando una mirada de género que consideraba las dimensiones simbólicas y materiales de la subordinación de las mujeres. Los responsables de estos programas formaban parte del conjunto de redes y espacios que debaten los temas de salud sexual y reproductiva en la sociedad civil. La Dirección de Trabajo había avanzado sustantivamente en desvelar la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, los cambios que éste ha experimentado y sus efectos en mujeres y hombres. Había enriquecido, además, los temas de fiscalización, capacitando a funcionarios y avanzando propuestas legislativas e incluso había elaborado un plan de igualdad de oportunidades para la Dirección.

¹²⁸ Las medidas innovadoras impulsadas por algunas personas de la institución, que no involucraban transversalmente a la institución, no tuvieron un desarrollo sustentable en el tiempo. En algunos de los casos, la salida de la institución de la persona experta significó un retroceso radical en los compromisos de género del PMG. Por ejemplo, en SERNAC, la jefa de Estudios era la encargada de género y su salida casi le cuesta la no validación del PMG de Género, al Servicio.

herramientas a favor de las mujeres campesinas. El acceso de las mujeres a instrumentos crediticios como titulares, contribuyó a incrementar su autonomía económica, beneficiarse con los programas de asesoría técnica y de capacitación, y visibilizar el rol productor de las mujeres. En coordinación con la Fundación para el Desarrollo y Promoción de la mujer (PRODEMU), INDAP implementó medidas de acción positiva que fortalecieron las organizaciones de las mujeres y les dieron fuerza para presionar y relacionarse con el Estado. Muchas de las dirigentes de estas organizaciones pasaron a integrar las mesas rurales regionales.¹²⁹ La Subsecretaría de Previsión Social introdujo modificaciones en sus productos que trasladaron mayores recursos para las mujeres (pensiones, montepíos). La Dirección del Trabajo realizó fiscalizaciones dirigidas a sectores laborales predominantemente femeninos y controló los temas relativos a la protección de la maternidad, y a la prevalencia y castigo del acoso sexual. A la vez, aseguró una presencia equitativa de hombres y mujeres en las fiscalizaciones de las empresas. Las medidas asumidas por el Fondo Nacional de Salud (FONASA) favorecieron la independencia y autonomía de las mujeres al reconocer la titularidad de derecho a las mujeres casadas y convivientes. En el ámbito de la salud, se implementaron algunas salas pilotos de auxilio a mujeres violentadas donde se propició un sistema de atención integral y se atendieron los problemas de salud mental y depresión. Un hecho simbólico fue la implementación de prácticas de atención al parto de mujeres indígenas. En el caso del SENCE, en la definición de los usuarios de los programas sociales, se favoreció a las mujeres en situación de vulnerabilidad (madres adolescentes, mujeres presas). En este sentido el PMG permitió la implementación de acciones afirmativas a favor de las mujeres que trasladaron recursos para ellas (Guzmán 2005).

Las funcionarias del SERNAM debían persuadir con argumentos más elaborados a las autoridades y funcionarios de los ministerios políticos y de coordinación para mostrarles como el género es uno de los ejes estructuradores del quehacer del Estado y que, por tanto, debía ser incorporado en los instrumentos de coordinación y planificación global del Ejecutivo.

¹²⁹ Las mesas rurales fueron creadas como soporte de la evaluación y elaboración del Plan para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales e Indígenas. Constituyen un espacio de diálogo, participación y coordinación permanente entre la sociedad civil organizada, el Estado y organismos internacionales vinculados al tema rural. Su finalidad es contribuir al diseño, implementación y seguimiento de políticas dirigidas a las mujeres del sector rural.

Los avances en la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) fueron limitados, las actividades estuvieron restringidas a la difusión de algunas nuevas leyes (acoso sexual), y a la capacitación de funcionarios de otras divisiones y servicios que mantienen relaciones con la SEGPRES. Por otra parte, desde este ministerio se dio seguimiento a las distintas iniciativas legales que contenían el tema de género, como se verá más adelante.

La Secretaría General de Gobierno incorporó el sistema de género en la División de Organizaciones Sociales y en la Secretaría de Comunicación y Cultura. El tema de la equidad de género fue incluido en las capacitaciones de funcionarios y grupos de hombres y mujeres, en especial, líderes. Fue considerado igualmente un criterio de evaluación en las postulaciones de organizaciones sociales a fondos de gobierno. La estrategia se orientó a visibilizar a las mujeres como usuarias de los distintos servicios de comunicación así como a poner a su disposición información sobre los recursos del Gobierno que las favorecen. La implementación de gabinetes ministeriales femeninos en regiones, que se interrelacionan con las comunidades, fue también una interesante medida para dotar de autoridad y estima social a las mujeres.

El papel de la DIPRES, responsable de la dirección y coordinación del PMG, en general y del sistema de equidad (o enfoque) de género, en particular, ha sido fundamental en los avances logrados en la institucionalización de género.¹³⁰ Esa Dirección se constituyó en un centro de reflexión, seguimiento y evaluación de la marcha del PMG, pudiendo devolver al resto de la administración pública, imágenes actualizadas del avance de los logros y dificultades en las distintas áreas y sistemas del programa marco. Esta visión de conjunto ayudó a precisar las orientaciones en todos los sectores, transfiriendo además, por esta vía, las experiencias que se habían revelado como exitosas, de algunos sectores a otros, aumentando la reflexividad del sistema.¹³¹

¹³⁰La DIPRES es la instancia responsable de elaborar el presupuesto de la nación y aplicar la política presupuestaria a través de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Dentro de esta responsabilidad le corresponde dirigir el programa de mejoramiento de la Gestión. La DIPRES incluyó el enfoque de género en los instrumentos centrales de la planificación y de la gestión pública, y en el análisis de las definiciones presupuestarias, poniendo de manifiesto la legitimidad de asociar equidad de género y modernización de la gestión, debilitando la rápida asociación entre género y políticas sociales.

¹³¹ El programa contemplaba que los sectores tuviesen herramientas similares para ordenar su información, realizar evaluaciones y comparar los resultados alcanzados. Al llegar al año 2006, el Sistema de Equidad de Género se aplicaba en 172 organismos públicos del país. En el nivel de gobierno central participaban 83 servicios de 16 ministerios y en el nivel regional, 89 instituciones. En el cuarto año de implementación del Sistema de Género, el 96% de los servicios participantes se encontraba en la etapa IV; dos instituciones

En definitiva, el SERNAM se fortaleció institucionalmente con la aplicación del sistema de género. La institución alcanzó una mayor visibilidad y autoridad, y sus funcionarias/os adquirieron conocimientos más complejos y específicos de las dinámicas organizacionales y culturales de la administración pública. También mejoraron sus habilidades de negociación en procesos de planificación con horizontes temporales más amplios, no menores de cuatro años, de acuerdo a las etapas previstas para el PMG de género. El SERNAM tuvo que construir y transferir a todos los servicios, metodologías de trabajo y herramientas de planificación y evaluación¹³², lo que requirió que ahondara en sus conocimientos sobre la gestión y, a la vez, produjera una mirada comparativa de los rendimientos e instalara mecanismos de transferencia de experiencias exitosas.

En conclusión, a partir del gobierno de R Lagos con los avances en la transversalización del género, se profundizó la relación virtuosa, de doble sentido entre la inclusión de género en las políticas y los procesos de reforma del estado. La reforma abrió oportunidades para discutir las misiones, la organización y las formas de proceder de la administración pública, y amplió las posibilidades de incorporar nuevos principios de interpretación, nuevas perspectivas de análisis y modalidades de organización en la planificación de las políticas. Al mismo tiempo el sistema de equidad de género del PMG, se constituyó en un polo de iniciativa que extendió los alcances de la reforma que se llevaba a cabo. Al operar sobre los procesos de decisión y planificación aportando nueva información, y nuevos conocimientos y perspectivas de análisis, profundizó la reflexividad institucional y promovió enfoques más integrales de los problemas públicos. Todo esto, a su vez, estimuló el establecimiento de coordinaciones internas de los servicios, los ministerios e intersectoriales, que dotaban de mayor flexibilidad a la gestión del Estado. Motivó, además, a las autoridades y funcionarios a desplazar la mirada desde los procesos internos de las políticas hacia sus

desarrollaban la etapa III de implementación y seguimiento; cuatro instituciones ejecutaban la etapa II de planificación; y una institución, la Etapa I, de diagnóstico.

¹³² Los cambios en la gestión interna fueron analizados a partir de los siguientes indicadores: cantidad y calidad de los programas de capacitación de género a funcionarios/as; creación de nuevas instancias de trabajo responsables de la coordinación de iniciativas de género; incorporación del enfoque de género en los diagnósticos, las planificaciones y las evaluaciones; incorporación del género en nuevas instancias de un sector o servicio, y generalización del principio de la equidad de género a otras áreas y sistemas del PMG. Otro indicador de cambio en la gestión fue el número de coordinaciones internas e intersectoriales necesarias para la convergencia de recursos y la dotación de una mayor flexibilidad a la gestión de las políticas públicas transversales. El sistema indujo igualmente cambios en el ámbito jurídico dando lugar a nuevas iniciativas legales y a modificaciones en las normativas y procedimientos en este ámbito.

resultados y sus efectos en los grupos objetivos, propiciando la atención de las necesidades diferenciadas de la población. Finalmente, perfiló a las mujeres como interlocutoras diferenciadas de las políticas.¹³³

Las dinámicas que favorecieron la transversalización de la igualdad de género en las políticas públicas y las lógicas administrativas del Estado a lo largo de los gobiernos de la Concertación, trascendieron las prácticas de los actores institucionales y se extendieron hacia el espacio de la política de la sociedad civil, donde encontraban sustento de legitimación y fuerza política en la acción de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones civiles. El estudio de la trayectoria de desarrollo de las políticas, se enriqueció al tener en cuenta la confluencia de la acción pública de actores organizados desde la sociedad civil y los cursos habituales de gestión de las políticas. Considerando las posiciones polarizadas de la sociedad chilena respecto al tema de género, el análisis de esa convergencia ayuda a la comprensión del grado de apertura o estrechamiento de canales a través de los cuales las demandas de género pueden acceder al Estado, y a otros espacios que no sean exclusivamente aquellos más formales (Muller, Sénac-Slawinski et alii. 2009).

4. Iniciativas legislativas y políticas para hacer avanzar la agenda de género

Alrededor de los años 2000, las experiencias, las agendas y las interlocuciones de los colectivos feministas se habían vuelto más heterogéneas y plurales. Integrantes del movimiento feminista, durante los años noventa, ampliaron su participación en espacios como la academia, organismos internacionales, ministerios y organismos del gobierno, otros sectores de movimientos sociales (VIH/SIDA, diversidad sexual, indígenas), corporaciones profesionales, además de la participación de muchas en los partidos políticos. Emergieron, también, nuevos colectivos feministas, muchas veces como resultado de la experiencia de programas universitarios de género, otros se insertaron en espacios de la cultura o en otros espacios sociales distantes del Estado.

Las colectividades feministas con sus innumerables ramificaciones, y niveles variados de centramiento y de coordinación, sustentaron en el debate público temas de la agenda de

¹³³ Esto llevo a decir a la ministra Cecilia Pérez, en una presentación hecha en la CEPAL, en esos años, que el PMG constituía una reforma del Estado desde abajo.

género más conflictivos y difíciles de debatir en las esferas oficiales debido tanto a las presiones de las fuerzas de derecha como a la fuerza de los estereotipos culturales y las contradicciones ideológicas en la coalición de gobierno. Los logros acumulados en los gobiernos democráticos anteriores, en el sentido de la transformación de ciertos temas en problemas públicos y avances en su tratamiento institucional, sumado al nuevo aliento que los compromisos firmados por el gobierno chileno en las conferencias del Ciclo Social de las Naciones Unidas representaron, fueron aspectos favorables a las reivindicaciones feministas y al cuestionamiento del orden de género.

Los debates en torno a la ruptura matrimonial y el divorcio, la reforma de la ley de violencia, y los derechos sexuales y reproductivos, así como las propuestas en la esfera de la atención a la salud reproductiva y la planificación familiar, desafiaron a la sociedad y al Estado a avanzar en la transformación del orden de género que sustenta las jerarquías y desigualdades entre hombres y mujeres.

La riqueza de los debates se expresó en la circulación y confrontación de diversos marcos cognitivos, la diversidad de actores involucrados, la variedad de estrategias utilizadas por los distintos campos de fuerzas para hacer valer sus intereses y puntos de vista, y en su capacidad de revelar los obstáculos y límites que resisten a los cambios en la sociedad y en el Estado.

4.1 El proyecto de ley sobre matrimonio civil: el divorcio vincular

En agosto de 2004, luego de 16 años de la presentación de la primera moción sobre la disolución del vínculo matrimonial y de sucesivas recomendaciones del CEDAW al gobierno de Chile sobre esta materia, se aprobó la ley 19.947 que consagró el divorcio vincular y eliminó las normativas discriminatorias que contenía la ley vigente.¹³⁴ La nueva ley, que entró en vigencia el año 2005, constituyó el divorcio en un nuevo estado civil, el que puede ser activado en los tribunales de familia por hombres y mujeres por igual, y garantizó la protección del cónyuge más débil, esto es, aquel que como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los hijos/as o a las labores propias del hogar en común, no haya podido

¹³⁴ “El comité recomienda al gobierno que elabore y apoye enérgicamente leyes que autoricen el divorcio y reconozcan derechos iguales a ambos cónyuges en la administración de los bienes durante el matrimonio y derechos iguales en relación con estos bienes en caso de divorcio. El comité recomienda también que se otorgue a la mujer el derecho de iniciar procesos de divorcio en igualdad de condiciones que los hombres” (Humanas 2006).

desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida de lo que quería o podía.¹³⁵ También elevó la edad de los contrayentes a 16 años para ambos sexos y permitió contraer matrimonio a personas que por cualquier medio, lenguaje oral, escrito o de señas, expresaran su voluntad de contraerlo.

El divorcio vincular siguió suscitando la encendida oposición de las posiciones conservadoras representadas por las fuerzas políticas de derecha y de la jerarquía de la Iglesia Católica, y algunos sectores demócrata cristianos. Apelando argumentos éticos, alertaban sobre las consecuencias que la disolución del vínculo tendría para la estabilidad de las familias, al propiciar el aumento de las separaciones y por ende debilitar el orden social. Aseveraban que desconocer la indisolubilidad del matrimonio religioso era aplastar la convicción de innumerables chilenos que querían contraer un matrimonio indisoluble y que, en consideración a ello, un Estado pluralista debía dejar abierto un espacio jurídico a los incontables chilenos que exigían el respeto a su conciencia y a su voluntad de contraer este tipo de matrimonio.¹³⁶

Apelando a argumentos jurídicos, las fuerzas de derecha alegaron que el proyecto tenía visos de inconstitucionalidad, al negar a los matrimonios ya celebrados la posibilidad de mantenerse conforme a las regulaciones que los regían y al contravenir la voluntad expresada en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República, de proteger y fortalecer la familia, reconocida aquella como núcleo fundamental de la sociedad.

¹³⁵ El divorcio en Chile se puede realizar por tres vías: i. Divorcio de mutuo acuerdo: en este caso las partes deben acordar todas las materias referentes a los hijos menores (pensión, visitas y tuición) y bienes comunes (en el caso de existir sociedad conyugal), y estar separados por más de un año. ii Divorcio unilateral: en el caso de que sólo uno de los cónyuges desea divorciarse y la convivencia ha cesado hace más de tres años, no reanudándose la vida en común en el intertanto. El demandante debe acreditar, si lo exige el otro cónyuge, que ha dado cumplimiento a su obligación de alimentos respecto del demandado y sus hijos comunes. iii. Divorcio por causales graves: son divorcios que proceden por falta grave del otro cónyuge, que constituya una violación grave de los deberes y obligaciones que les impone el matrimonio, o de los deberes y obligaciones para con los hijos, que torne intolerable la vida en común. La ley de matrimonio civil contempla presunciones legales, de alta dificultad probatoria, para demandar el divorcio sin considerar transcurso de tiempo desde la separación de hecho. Los casos son los siguientes: 1° Atentado contra la vida o malos tratamientos graves contra la integridad física o psíquica del cónyuge o alguno de los hijos; 2° Transgresión grave y reiterada de los deberes de convivencia, socorro y fidelidad propios del matrimonio; 3° Condena ejecutoriada por algún delito que involucre una grave ruptura de la armonía conyugal; 4° Conducta homosexual; 5° Alcoholismo o drogadicción que sea un impedimento para la convivencia; 6° Tentativa de prostituir al otro cónyuge o a los hijos.

¹³⁶ Para el senador Hernán Larraín dejar sin efecto un matrimonio contraído para toda la vida era una forma de violentar el derecho de la libertad de conciencia de aquellos que no desean el divorcio. Otro parlamentario de la UDI, propuso una indicación, que fue rechazada, por la que demandaba que la ley diferenciara dos tipos de matrimonio: aquel que se contrae para toda la vida, y el que pueden terminar por divorcio.

En la negociación para ganar el voto de algunos senadores demócrata cristianos y poder así disminuir el rechazo de la jerarquía católica, se aprobó la eficacia de los matrimonios celebrados en una iglesia reconocida legalmente, aunque se estableció que sus efectos se regularían por la ley civil.

Dentro de las posiciones favorables a la ley de divorcio existían diferencias. A un lado, estaban aquellas personas que lo reconocían como un mal necesario frente a situaciones extremas, que permitía acabar con las nulidades fraudulentas y con el número creciente de niños nacidos fuera del matrimonio. Estas personas apoyaban la idea del divorcio por causales rigurosamente definidas y la determinación de los lapsos de tiempo e hitos por los que debían pasar los cónyuges antes de que el vínculo fuese disuelto totalmente. En el otro lado, se encontraba una corriente de carácter liberal y laica que reconocía el derecho de las personas y su capacidad moral para tomar decisiones sobre su vida, y demandaba centrar el debate legislativo en las consecuencias del divorcio en los terceros, más que en la definición de causales.

Las fuerzas progresistas y algunos juristas argumentaban que las propuestas de la Iglesia Católica desconocían la separación de la Iglesia y el Estado, y las leyes laicas de 1884. Por otra parte, apoyándose en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, agregaban que negar los efectos civiles al matrimonio religioso, en los términos planteados por la Iglesia Católica, significaba que una persona “quedaba atada de una vez y para siempre al credo bajo cuyas reglas se casó”. Esto contravenía el sentido mismo de dicho pacto que reconoce, junto a la libertad de “tener o adoptar” una religión o unas creencias, el derecho a cambiar las creencias actuales por otras (Figuroa 2003).

La posición de las fuerzas conservadoras y confesionales impidió incluir en el debate y aprobación de la ley, la regulación de las uniones de hecho, argumentando que atentaba contra el concepto de familia y fomentaba la prescindencia del matrimonio como forma de constitución familiar. La misma suerte corrieron las iniciativas que proponían la unión civil de personas del mismo sexo, como fue el caso de la moción presentada al parlamento por once diputados en julio de 2003.¹³⁷

¹³⁷ Enrique Accorsi, Gabriel Ascencio, Víctor Barrueto, Patricio Hales, Antonio Leal, Osvaldo Palma, Pablo Prieto, Fulvio Rossi, María Antonieta Saa, Carolina Tohá y Ximena Vidal.

La ley fue aprobada por el alineamiento de las fuerzas favorables al divorcio vincular. Sin embargo, mucho de los contenidos más progresistas fueron eliminados para asegurar el apoyo de los sectores demócratas cristianos e indecisos. La ley fue muy constrictiva en cuanto a las causales, pruebas exigidas, reglas procedimentales y los plazos para la disolución definitiva del vínculo matrimonial. Además no tocó el tema de las uniones de hecho y de personas del mismo sexo. Si bien representó avances en la medida en que venció las resistencias a legislar sobre el divorcio vincular y eliminó las discriminaciones contenidas en la ley de matrimonio anterior, poco se avanzó en la modernización del concepto de familia y en el reconocimiento de los derechos individuales y autonomía moral de las personas en relación a su vida privada, aspectos que son muy centrales para el cambio del orden de género, en una perspectiva crítica.

4.2 La violencia contra la mujer

Durante el debate de la primera ley de violencia doméstica aprobada en Chile, en 1994, la Red Chilena contra la Violencia hacia la Mujer manifestó sus desacuerdos con los contenidos de la ley aprobada y su enmarque cognitivo. La Red cuestionaba que la ley se fundamentara en un discurso de familia que subsumía los derechos de las mujeres a los de la familia, lo que llevó, además, a legitimar la conciliación como el mecanismo principal de solución del problema y a excluir de la tipificación de violencia los casos en que la relación familiar había cesado. A estas críticas agregaban la falta de compromiso político, expresado en los bajos recursos asignados a la implementación de la ley.

La puesta en vigencia de la ley ensanchó el espacio de la política al involucrar a funcionarios del Estado, y a los jueces y funcionarios del Poder Judicial, en el tratamiento del problema. La experiencia acumulada en el ejercicio de la ley, el seguimiento y evaluación de la misma de parte de la sociedad civil y de consultoras contratadas por el SERNAM, mostraron sus limitaciones y generaron argumentos empíricos para que, desde distintos espacios y por distintos actores, se demandara su modificación.¹³⁸

¹³⁸ Destacamos los seguimientos realizados por el Instituto de la Mujer en Santiago, Seguimiento a la aplicación de la ley de violencia, en 1996 y por la Consultora El Agua, Seguimiento de la Ley de Violencia Intrafamiliar, Santiago, 1997.

El estatus ambiguo de la ley, situada ésta entre el código penal y el civil, dejaba muchos casos impunes. Cuando el daño físico era menos grave, la denuncia era vista en la corte civil y solo cuando el daño era más grave, era considerado en la corte penal. La formación de los funcionarios responsables de su ejecución era deficiente y la ley dejaba un amplio margen de interpretación a los jueces que, al actuar de acuerdo a estereotipos de género, en muchas oportunidades disuadían a las mujeres de sus denuncias, demoraban el paso de la causa al juez y no acordaban con la frecuencia y celeridad necesaria, las medidas cautelares. Por otra parte, salvo en los lugares donde existían casas de apoyo a las mujeres, ellas no contaban con apoyo integral que les permitiera persistir en la denuncia pese a todos los riesgos que esto le significaba.

A fines del año 1999, las parlamentarias María Antonieta Saa y Adriana Muñoz, en coordinación con la Red Chilena contra la Violencia hacia la Mujer, presentaron un proyecto de modificación de la ley que fue enviado a la Comisión de Familia. En el año 2000, la nueva ministra del SERNAM, Adriana del Piano, en coordinación con el Ministerio de Justicia, elaboró un nuevo proyecto que rescataba muchos de los contenidos del proyecto original de Saa-Muñoz, el que incorporaba las propuestas de la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, que fue enviado por el ejecutivo al parlamento en agosto de 2001, cumpliendo su compromiso de campaña.

El proyecto de ley, aprobado en el año 2005, se fundamentó en el marco interpretativo de los derechos humanos y de las mujeres protegidos por el CEDAW y la Convención de Belem do Para, aunque para facilitar su aprobación se tomó como referencia también el discurso de la familia. La ley creó el delito de violencia habitual y amplió el concepto de familia para incluir las relaciones de pareja que habían terminado; restringió el mecanismo de la conciliación sólo a los casos en que no existían denuncias previas y en los que el juez estimaba que no había riesgos; determinó que fuesen dadas instrucciones más precisas a jueces y policías para reducir la influencia de sus prejuicios y actitudes personales en las decisiones; y estableció procedimientos para regular la situación de la mujer y los niños una vez que el agravio hubiese sucedido. Además, la nueva ley creó numerosas herramientas para que los órganos jurisdiccionales competentes, tribunales de familia, tribunales de garantía y fiscales del Ministerio Público, tomaran medidas para la protección de las víctimas, cuyo incumplimiento acarrearía penas privativas de libertad. Dichos organismos estaban facultados

y, en situaciones de riesgo, obligados por ley, a tomar medidas de protección como, por ejemplo, imponer al agresor la obligación de abandonar el hogar y la prohibición de acercamiento.

No obstante, la violencia habitual debía ser calificada por los tribunales de familia para pasar a la justicia criminal y la violencia no habitual quedó en la competencia de esos tribunales.¹³⁹ Por otra parte, la ley impedía a las mujeres denunciar directamente al Ministerio Público la violencia habitual, lo que no rige para el caso de otros delitos.

Otro logro importante de la reforma fue ampliar el concepto de violencia para incluir la violencia sexual, lo que constituyó un paso previo para el reconocimiento de la violación en el interior de la familia. El debate fue impulsado por el Instituto de la Mujer que, con el apoyo de una parlamentaria de renovación nacional, Pía Guzmán, se pronunció contra la violencia sexual y la violación dentro del matrimonio, a la vez que propuso ampliar el significado de lo que se entiende por violación, más allá de la penetración genital.

Otro avance en el enfrentamiento de la violencia contra la mujer fue la ley 20.005 que sancionó el acoso sexual en el medio laboral. Su aprobación también suscitó debates sesgados por estereotipos de género y algunos parlamentarios de todas las bancadas banalizaron los contenidos de la ley.

El proceso de la reforma fue muy ilustrativo al poner de manifiesto el papel de las organizaciones de mujeres como polo de iniciativa, y la importancia del seguimiento y la producción de la información para mostrar las consecuencias negativas inesperadas. Por otro lado, visibilizó a las mujeres, y no a las familias, como sujeto de la política, y trascendió los límites matrimoniales al considerar como violencia la ejercida por los ex cónyuges.¹⁴⁰

¹³⁹ El proyecto de los tribunales de familia, propuesto inicialmente por los/as parlamentarios/as Adriana Muñoz y Sergio Aguiló en 1990 y luego retomado por Mariana Aylwin e Ignacio Walker, fue aprobado por ley 19.968 en agosto de 2004. Los nuevos tribunales tenían jurisdicción sobre todos los temas de familia, los que incluían la violencia doméstica y la nueva ley de matrimonio civil.

¹⁴⁰ Para el análisis del conjunto de iniciativas legislativas ver en Anexos del Capítulo V, Anexo 4: “Iniciativas legislativas del gobierno de Ricardo Lagos”.

4.3 La sexualidad y los derechos sexuales y reproductivos

Durante la dictadura los derechos de las mujeres en el campo de la planificación familiar y la autonomía civil fueron recortados.¹⁴¹ El gobierno militar desmontó los servicios de salud reproductiva a los cuales en el pasado tenían acceso las mujeres; el acceso a la atención de los programas de planificación familiar, no solo fue restringido a las demandas explícitas de las usuarias sino que también, de acuerdo a testimonios de mujeres, de matronas y médicos, se extrajeron dispositivos intrauterinos sin el consentimiento de las mujeres. En las facultades de medicina y obstetricia se suprimió el tema de la planificación familiar y como una de sus últimas medidas, el régimen militar derogó el aborto terapéutico (Guzmán, Seibert, Staab 2010; Bonan Jannotti 2002).

En los dos primeros gobiernos de la Concertación, la resistencia de las fuerzas de derecha, de sectores de la Democracia Cristiana y el veto permanente de la jerarquía de la Iglesia Católica, impidió avanzar en las iniciativas legislativas y/o de política pública sobre la familia, la sexualidad y la reproducción. No obstante, a fines de la década del noventa emergen con más fuerza en el debate público, las ideas y discursos progresistas sobre estos temas.

Bajo el gobierno de Ricardo Lagos, el Ejecutivo tomó distintas iniciativas en materia de sexualidad, enmarcadas en concepciones ideológicas más modernas. El Ministerio de Educación formuló el Programa Interministerial de Educación Sexual “Hacia una sexualidad responsable” (2000) y el Ministerio de Salud aprobó una nueva norma de esterilización voluntaria de mujeres y varones, y dio autorización para la comercialización de la píldora de la anticoncepción de emergencia. A su vez, parlamentarios de la Concertación aliados a redes de la sociedad civil, grupos de estudios y grupos profesionales, inspirados en los debates internacionales y la experiencia latinoamericana, formaron un colectivo para elaborar un proyecto de ley marco sobre derechos sexuales y reproductivos. De esta manera se hicieron cargo de un déficit en el debate democrático y se movilizaron para que legalmente se reconociese la existencia de estos derechos.

¹⁴¹ Chile tenía una larga trayectoria en políticas de planificación familiar, cuyos hitos más importantes tuvieron lugar bajo los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende. El primero formuló un Plan de Planificación familiar (1965) que desde el Ministerio de Salud difundió y generalizó el uso de métodos anticonceptivos. El segundo propuso un nuevo estatuto sobre la familia que reconocía la autonomía civil de las mujeres, así como también proponía el debate de nuevas causales para el aborto.

Esta simultaneidad de iniciativas profundizó los vínculos entre actores y colectivos que antes actuaban en forma más independiente, ampliándose, de esta manera, el tiempo y espacio dedicado al tratamiento de estos temas. Las ideas y discursos progresistas reconocían el derecho a la privacidad y a la autodeterminación como prerrogativas y derechos de las personas como individuos, al mismo tiempo que planteaban la responsabilidad del Estado de garantizar en condiciones de igualdad, el ejercicio de estos derechos.

La respuesta de la corriente de pensamiento conservadora y confesional fue masiva. Acusaban que las iniciativas del Estado tendientes a regular la salud sexual y reproductiva, estimulaban la actividad sexual desenfrenada entre los jóvenes, la sexualidad y reproducción fuera del matrimonio, la práctica del aborto; amenazaban y atentaban contra la privacidad de la familia, los derechos de los padres y los valores nacionales. La privacidad, que desde la perspectiva conservadora y del modelo cristiano era concebida como prerrogativa de la familia, fue defendida como una esfera que debía estar al margen de la regulación del Estado, aunque, al mismo tiempo, sus argumentos se sustentaran en la idea de un “orden público” que condena social, moral y legalmente el aborto y la actividad sexual con otros fines que la procreación (Gómez, 2005).

Desde 1994, para atajar las iniciativas de los parlamentarios de la Concertación sobre estos temas, dos diputados, de la UDI y RN, habían presentado proyectos que tenían por objetivo aumentar las penas que se aplican a las mujeres que abortan y a terceros que los realizan, establecer la delación compensada o arrepentimiento eficaz y eliminar la figura de aborto honoris causas y todo requisito que dificultase la sanción.¹⁴² En los años 2000, el campo político conservador se amplió con el ingreso activo de académicos conservadores y de estudiantes de colegios católicos, y con la formación de nuevas ONG que desde la sociedad civil promovían el discurso neoconservador,¹⁴³ a la vez que muchos de sus participantes ingresaban a las redes internacionales “pro vida”.

Representantes y funcionarios del gobierno chileno, destacándose los/as del SERNAM, y fuerzas progresistas de la sociedad civil, también participaron intensamente en los foros internacionales, sea en los procesos de discusión de distintas convenciones y protocolos, sea en redes de activismo internacional pro derechos sexuales y reproductivos. El comité de la

¹⁴² Ver en Boletín 1298-18 de la Cámara de Diputados, la reforma del código penal en materia de aborto.

¹⁴³ Por ejemplo, la Fundación Chile Unido e Investigación, Formación y Estudio sobre la Mujer (ISFEM).

CEDAW, a través de las recomendaciones emitidas al Gobierno chileno, fue un aliado y soporte de las demandas de las fuerzas progresistas internas (Humanas 2006). Por ejemplo, recomendó que examinaran la situación de la población adolescente y adoptaran varias medidas para que se prestaran servicios efectivos de salud reproductiva y sexual; manifestó su preocupación por las leyes que penalizan el aborto y sus consecuencias para la salud de la mujer e igualmente frente al hecho que las mujeres sólo podían someterse a esterilización en una institución de salud pública y bajo el consentimiento del marido.¹⁴⁴

La derecha se opuso férreamente a la ratificación de Chile del Protocolo Facultativo del CEDAW. En agosto del año 2001, el protocolo fue aprobado en la Cámara de Diputados y enviado al Senado para ser discutido en la Comisión de Relaciones Internacionales. En enero del año 2002, el Cardenal Francisco Javier Errázuriz, presidente de la Conferencia Episcopal chilena, pidió a los miembros del Senado rechazar la ratificación del protocolo, argumentando que representaba una amenaza a la soberanía nacional, al limitar la capacidad del país de decidir autónomamente sobre materias internas, y que liberaría la legislación en materias reproductivas, en especial sobre el aborto. Sus declaraciones fueron apoyadas por los parlamentarios de los partidos de la derecha y algunos demócratas cristianos mientras que los senadores del PPD y PS se comprometieron con apoyar esta iniciativa. Frente al inminente riesgo de que la propuesta fuese rechazada, el Gobierno retiró la discusión del protocolo del legislativo.¹⁴⁵

Las fuertes controversias en torno a algunas iniciativas legislativas y políticas, como el proyecto de Ley Marco de Derechos Sexuales y Reproductivos, la anticoncepción de emergencia y la esterilización quirúrgica, y la difusión que los medios dieron a esos debates contribuyó a visibilizar los nuevos discursos de las fuerzas progresistas que reinterpretaban la familia, la sexualidad y la reproducción desde el punto de vista de los derechos.

¹⁴⁴ La CEDAW autoriza a su comité a recibir peticiones e información sobre el incumplimiento o violación de los derechos consagrados por la Convención y a emitir decisiones en forma de opiniones y recomendaciones, debiendo los gobiernos responder al Comité.

¹⁴⁵ Reproducimos a continuación un artículo de El Mercurio del 09-01-02 escrito por María José Errázuriz: “La Iglesia Católica pidió ayer al Senado que no ratifique un Protocolo Adicional de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación de la Mujer (CEDAW, en inglés) porque su aplicación podría derivar en que Chile se viera obligado a legalizar el aborto. La posición eclesíastica fue planteada ante la comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta por el presidente de la Conferencia Episcopal de Chile, cardenal Francisco Javier Errázuriz. El prelado sostuvo que la aprobación de este protocolo facultativo, que ya fue ratificado por la Cámara de Diputados en agosto pasado, podría tener insospechadas consecuencias para el país”.

La presentación al parlamento del proyecto ley marco de Derechos Sexuales y Reproductivos, en octubre de 2000, marcó un hito fundamental en el debate público sobre los derechos sexuales y reproductivos. El proyecto fue una iniciativa de parlamentarios progresistas en alianza con un gran número de organizaciones y activistas de los movimientos feministas, de diversidad sexual, de VIH/Sida, de jóvenes y otros, de centros universitarios, organizaciones y profesionales de área de salud, de educación, del derecho, de teología, de comunicación, de ciencias sociales y otros, que lo desarrollaron a lo largo de meses en un proceso intensamente participativo. Se pretendía construir un instrumento jurídico que sellara el reconocimiento de estos derechos por parte del Estado, a la vez que cumplir con los compromisos internacionales asumidos por este.

En su versión final, el marco normativo del proyecto de Ley Marco reconocía el derecho a la libertad sexual, definida como la posibilidad de tomar decisiones autónomas y el ejercicio, sin ningún tipo de coerción y violencia, de las capacidades sexuales y reproductivas. La sexualidad fue conceptualizada como un derecho humano que podía ser dissociado de la reproducción y ejercitarse con el solo propósito de la actividad sexual. El Estado debía garantizar información, educación y el acceso a los servicios y mecanismos necesarios para ejercer la sexualidad en concordancia con las convenciones internacionales firmadas y ratificadas por Chile. Más aún, el proyecto establecía que los usuarios de los servicios públicos y privados deberían tener garantizada la confidencialidad en materias relativas a salud sexual y reproductiva, señalando explícitamente la confidencialidad de la información respecto a las complicaciones causadas por aborto y sobre el acceso a los métodos contraceptivo.¹⁴⁶

Aun que no haya sido el actor central en impulsarlo, el SERNAM apoyó el proyecto de Ley Marco que fue enviado por el Ejecutivo al Parlamento, donde ingresó por la Comisión de Salud. Debido a fuertes presiones en contra, dentro y fuera del legislativo, hasta el año 2008 el proyecto no había sido discutido (*Boletín Informativo 2*, Programa de Género y Equidad, FLACSO, Chile). Las organizaciones y personas participantes en su proceso de elaboración se constituyeron en el Grupo Ampliado de Proyecto Ley Marco de Derechos Sexuales y Reproductivos, articulación activista que buscó conquistar espacios en los medios de comunicación a fin de posicionar los debates en torno a la sexualidad y la reproducción e

¹⁴⁶ Bajo la legislación vigente hasta ese entonces, los profesionales de salud tenían la obligación de reportar a las autoridades cualquier condición que pudiera haber sido causada por actividades ilegales, tales como heridas provocadas por armas, sustancias ilegales y aborto.

incidir en las decisiones de los/as parlamentarios/as, así como monitorear las políticas públicas sobre los temas incluidos en el proyecto.

Otro proceso de fuerte confrontación entre el Gobierno y los grupos conservadores en el periodo de Lagos, fue desencadenado por la inclusión de la anticoncepción de emergencia entre los métodos contraceptivos ofrecidos en los servicios de salud, a finales del año 2000, por decisión de la Ministra de Salud, Michelle Bachelet, después de solicitar un reporte técnico al Instituto de Salud Pública. Los grupos conservadores presentaron una querrela legal argumentando el carácter abortivo de la droga, con lo cual se judicializó el debate. En marzo de 2001, la Corte de Apelaciones de Santiago suspendió la autorización de vender la droga Postinal, pero en junio del mismo año se dejó sin efecto la resolución. Los grupos “pro vida” recurrieron una vez más a la Corte Suprema, la cual suspendió nuevamente su distribución. La sentencia movilizó a grupos de mujeres, otros movimientos sociales y líderes políticos que se opusieron a esta y marcharon hasta la Corte Suprema a dejar una carta a su Presidente, desplazándose luego al Ministerio de Salud para expresar su apoyo a la Ministra de dicha cartera. El Movimiento por la Tolerancia liderado por el diputado Guido Girardi (PPD) inició una campaña de recolección de firmas contra la decisión de la Corte, enfrente de la Catedral.

El Ministerio de Salud no cedió a las presiones de la derecha y de la jerarquía eclesiástica. Como la resolución de la Corte se refería a una droga específica, la comercialización de otra droga no significaba desobedecer la sentencia de ésta (Gómez 2005). Así, para no incumplir la sentencia judicial, el Ministerio autorizó que una medicina similar, producida por otra compañía farmacéutica, fuera comercializada en el país bajo prescripción médica.

El debate sobre la anticoncepción de emergencia permeó el debate electoral de las parlamentarias de diciembre de 2001. Fueron las autoridades del Ministerio de Salud y del Instituto de Salud Pública quienes lideraron en el Ejecutivo el debate, arguyendo razones técnicas y de salud para justificar la anticoncepción de emergencia. El SERNAM tuvo poca presencia en la opinión pública, aunque su ministra, Adriana Delpiano, diera declaraciones favorables a la propuesta de Salud, argumentando la importancia de promover avances hacia una legislación consistente y coherente con las convenciones internacionales suscritas por Chile.

En ese mismo periodo, finales del año 2000, el Ministerio de Salud emitió una resolución que regula el acceso de hombres y mujeres a la esterilización en el sistema público. La norma de carácter administrativo afirmó el derecho de la mujer y del hombre a poner fin a sus capacidades reproductivas a través de métodos no reversible y eliminó los requerimientos que limitaban la libertad de decisión de las mujeres: tener más de 30 años, un mínimo de 3 hijos y la aprobación del padre o esposo. La norma incluía además el derecho de los enfermos mentales a no ser esterilizados sin su consentimiento y la liberación del acceso a la esterilización (Resolución 2.326).¹⁴⁷

Por supuesto, la medida desencadenó la inmediata reacción de los sectores conservadores que no solo se opusieron al contenido de la resolución sino también al hecho de haber sido aprobada sin consultar al parlamento. Movilizaron nuevas fuerzas de confrontación con el Gobierno, como ser, entre otras, el Movimiento Mundial de Madres,¹⁴⁸ lo que ponía de manifiesto la relación de la derecha con redes internacionales, en contradicción flagrante con su defensa permanente de la soberanía nacional, su denuncia de la presencia de ideas foráneas en el debate y su rechazo por ese motivo a las recomendaciones del CEDAW al gobierno de Chile.¹⁴⁹

En los debates promovidos por el gobierno y las fuerzas políticas de la Concertación, los temas de la sexualidad y la reproducción fueron redefinidos y enmarcados en el discurso del derecho a la salud. A su vez, las organizaciones de mujeres y el grupo ampliado conformado en torno a la ley marco movilizaron el discurso de los derechos, de la autonomía y la capacidad de los sujetos para tomar decisiones sobre su sexualidad y capacidad reproductiva, a la vez que difundieron las recomendaciones del CEDAW sobre el tema y presionaron al gobierno chileno para que las tuviese en cuenta en materia de sexualidad.

¹⁴⁷ Esta propuesta que venía siendo trabajada desde 1997 por el CORSAPS, en coordinación con otras ONG, con el apoyo de la diputada María Antonieta Saa, estaba incorporada como Artículo 12 a la ley marco de Derechos Sexuales y Reproductivos.

¹⁴⁸ María Teresa Goldzag, del Movimiento Mundial de Madres, apareció en el periódico El Mercurio, diciendo que encontraba que esta medida constituía un profundo error, al permitir que dentro de una unión estable entre una mujer y un hombre se pudiera remover la fuente de la vida sin consentimiento. Agrega que estas medidas forman parte de las campañas anti vida propias de la cultura de la muerte. Añade que en Chile, donde el aborto no es legal, estas medidas son un paso a la liberalización del aborto (El Mercurio, febrero de 2001, citado por Gómez 2005).

5. A modo de conclusión

Bajo el gobierno de Ricardo Lagos, un conjunto de condiciones, producto de las transformaciones materiales y culturales que experimentaba la sociedad chilena¹⁵⁰ y de los procesos políticos que llevaron al poder a un presidente laico, permitieron la implementación simultánea de medidas para el avance de género, en el acceso de mujeres a cargos de autoridad y en abordar temas asociados a las demandas de autonomía de las mujeres. En este sentido, la elección de mujeres en cargo de ministras, subsecretarias e intendentas, la inclusión de un sistema de enfoque de género en la propuesta de reforma de la gestión pública, y la promoción y aprobación de distintas iniciativas legislativas, fueron señales importantes de la voluntad política del gobierno respecto de la igualdad de género. Los debates referidos al divorcio vincular, la reforma de la ley de violencia doméstica y los temas de sexualidad, confrontaron las concepciones valóricas y normativas de las jerarquías de la Iglesia Católica y de la elite conservadora representada por los partidos de derecha que mantenían una gran influencia en los medios de comunicación, en el sistema educativo privado y en el sistema político. Las sostenidas resistencias de las fuerzas de derecha se orientaban a excluir de la agenda legislativa y de las políticas, los temas que cuestionaban más incisivamente las bases del orden de género tales como la separación de espacios privados y públicos, el ejercicio de un doble poder y la exclusión de las mujeres de la representación política.

Los colectivos feministas e intelectuales progresistas difundían ideas de orden más programáticos (Schmidt 2008) y desde fuera del gobierno sostenían críticamente las iniciativas. Apoyados en los compromisos asumidos por los gobiernos en las convenciones y en las conferencias globales, participaban con mayor autonomía en los debates y tomaban iniciativas en coordinación con las redes internacionales para promover temas polémicos como los referidos a los derechos reproductivos y la despenalización del aborto. El apoyo de la cooperación internacional al fortalecimiento institucional del SERNAM y la creación del

¹⁵⁰ Los estudios dan cuenta de una liberalización de las prácticas sexuales en Chile, especialmente entre adolescentes. Según la Quinta Encuesta Nacional de Juventud (INJUV: 2007), cambian los patrones tradicionales de comportamiento; cambian las visiones y se expresa mayor aceptación del divorcio, la “píldora del día después” y el aborto terapéutico. Asimismo aumenta la aceptación de relaciones prematrimoniales y la aceptación del uso de métodos de anticoncepción dentro y fuera del matrimonio es de un 90% (Grupo Iniciativa: 1999). Las encuestas de opinión sobre el aborto revelan que un gran porcentaje de personas, especialmente, mujeres (más del 50%) están a favor de la despenalización del aborto y la reposición del aborto terapéutico frente a causales específicas.

sistema de género dentro del programa marco del mejoramiento de la gestión (PMG) permitió enriquecer los recursos movilizados por esta institución en las interrelaciones con actores institucionales. Ya no sólo se limitaban a persuadir sino que también podían incentivar en otros servicios acciones a favor del género o sancionar su incumplimiento (Subirats 2008).

La creación del Consejo de ministros por la Igualdad, la inclusión del género en las metas ministeriales y la creación del sistema enfoque de género en el programa de mejoramiento de la gestión, permitieron unir en un mismo proceso la transversalización del género en las políticas y los procesos de reforma del Estado, potenciándose estos mutuamente.

El hecho de que el sistema se aplicara al conjunto de la administración pública aumentó las redes de interacción, la reiteración de las ideas, la estabilidad y recurrencia de las acciones en torno a la equidad de género, contrarrestando la tendencia de las instituciones a reproducirse permanentemente (*path dependence*).

Desde una perspectiva relacional, podemos entender la institucionalización del género como la creación permanente y ampliada de nuevos espacios para las políticas de género en el interior de los cuales se confrontan nuevos conocimientos y concepciones, se propone la creación de nuevos órganos, se cambian o formulan reglas que si bien no reemplazan las reglas anteriores pueden modificarlas o introducir polos de tensión que favorecen el cambio. En forma figurativa se podría decir que la institucionalización de género fue tomando la forma de una red con numerosos núcleos y sistemas de comunicación que, en los casos más positivos, promovió la inclusión de nuevos sectores y aseguró la recurrencia de la acción mediante la transformación de las reglas y procedimientos.

Capítulo VI:

Una presidente mujer, un gobierno paritario

Los debates políticos culturales e institucionales, hasta el cuarto gobierno de la Concertación, oponían el campo progresista al campo de las fuerzas confesionales y conservadoras. El primero reconocía los derechos individuales de las mujeres, diferenciaba la sexualidad de la reproducción, afirmaba la capacidad ética de las personas para tomar decisiones que competían su privacidad y demandaban al Estado garantizar el ejercicio de estos derechos. El segundo subsumía los derechos individuales de las mujeres a los familiares, afirmaba la indisolubilidad del vínculo matrimonial, subordinaban la sexualidad a la reproducción, cuestionaban la intervención del Estado en ámbitos considerados privados, y otorgaban a los padres y a la Iglesia Católica, el papel rector en la regulación de la sexualidad de los jóvenes. Estos debates estaban animados por visiones de mundo diferentes sobre el orden de género. Sin embargo, aún estaba fuera del debate público, aunque presente en las agendas feministas, el tema de la representación política de las mujeres y de los derechos sexuales y reproductivos incluidos aquellos referidos a la diversidad de orientaciones sexuales.

La pre-candidatura de dos mujeres de la Concertación a la presidencia y la elección de una presidenta, fueron hechos inéditos en la historia política del país. Ellos pusieron en el centro de la discusión el tema del acceso de las mujeres al poder, bajo la forma de un cuestionamiento de sus capacidades y atributos para ejercer este cargo y para abordar situaciones de crisis o conflictos imprevistos que comprometían la estabilidad del país. La presencia de mujeres en el ejercicio de la máxima autoridad introducía niveles de incertidumbre relativos a los grados de independencia y de innovación que éstas ejercerían en el funcionamiento del sistema político. Esta situación expresaba, al mismo tiempo, un revés en los sistemas de selección de liderazgos dentro de los partidos que frecuentemente escogen a hombres y excluyen a las mujeres y, por ello, hizo más explícito el pacto masculino de exclusión de las mujeres en el poder político (Olea, 2007).

Varias preguntas nuevas surgieron en esta coyuntura. ¿Cómo explicar que, en un país caracterizado por la presencia de corrientes culturales muy tradicionales, por la baja representatividad de mujeres en el sistema político y en el mercado de trabajo, dos mujeres fuesen pre-candidatas en las primarias de la Concertación, y que la representante del ala

laica, agnóstica y socialista hubiese sido la primera presidente de Chile? La elección de una presidenta, ¿debilitaría los estereotipos de género vigentes en los discursos y prácticas de los partidos políticos y en la institucionalidad del Estado? ¿Contribuiría a nuevas definiciones de género? ¿Favorecería la presidencia de una mujer, las estrategias y demandas de las organizaciones y colectivos feministas? ¿Incidiría en las opiniones de la ciudadanía sobre la discriminación de género, la igualdad y la paridad? ¿Sería diferente la forma en que la presidenta, dadas sus posiciones políticas e ideológicas, ejercería el poder e incluiría el principio de la equidad de género en los procesos de profundización de la democracia? Finalmente, ¿cómo estos cambios se reflejarían en la generalización y en la profundidad de las ideas de género en el Estado, en las formas de gestión, y en las políticas públicas?

1. Las mujeres como candidatas a altos cargos de autoridad política

En los últimos años del gobierno de Ricardo Lagos, la Concertación enfrentaba la difícil situación de elegir el candidato presidencial para el periodo siguiente. Los resultados de las anteriores elecciones pusieron a la derecha representada por Joaquín Lavín muy cerca del poder. El slogan del cambio y la cercanía a las necesidades de la gente, de alguna manera, expresaban los procesos de desafección de la ciudadanía con la política. En el interior de la Concertación era difícil encontrar una persona con el liderazgo indiscutible de Ricardo Lagos. La DC exigía liderar la coalición del próximo gobierno y en el PS/PPD se sucedían las autoproclamaciones de candidatos.

En estas circunstancias, dos ministras del gobierno de Lagos empezaron a ser posicionadas por las encuestas como figuras importantes del escenario político. Por un lado, Soledad Alvear (DC), primera ministra del SERNAM bajo el gobierno de Patricio Aylwin, ministra de Justicia bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y ministra de Relaciones Exteriores bajo el gobierno de Lagos. Por el otro lado, Michelle Bachelet (PS), ex ministra de Salud y primera ministra de Defensa de América Latina, bajo el gobierno de Ricardo Lagos.¹⁵¹ De ambas, fue Michele Bachelet quien subió en las preferencias a lo largo de los años.

¹⁵¹ La encuesta de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) de junio-julio del año 2003 arrojaba resultados interesantes y novedosos. Los personajes mejor evaluados, de una lista cerrada de 25, eran Michelle Bachelet y Soledad Alvear. Les seguían Ricardo Lagos y Joaquín Lavín. De ellos, sólo Michelle Bachelet subía - 8 puntos porcentuales- su evaluación positiva con respecto a la medición de diciembre de 2002. Joaquín Lavín era el político que obtenía más menciones (36%) a la hora de nombrar –en una pregunta abierta- a la persona que le gustaría fuera el próximo presidente de Chile. Lo seguían Soledad Alvear con un 1% de menciones y Michelle

Encuesta de opinión pública: Independiente de lo que usted prefiera ¿quién cree que será la o el próximo presidente de Chile? (pregunta abierta, menciones sobre el 1% frente a frente) (junio-julio 2005)				
Porcentaje	Diciembre 2003	Junio- julio 2004	Diciembre 2004	Junio-julio 2005
M. Bachelet	9	22	43	63
J. Lavín	44	38	26	14
S. Piñera				12
No sabe, no contesta	34	27	17	11

Encuesta de opinión pública: ¿Quién le gustaría que fuera la o el próximo presidente de Chile? (pregunta abierta, menciones sobre el 1% frente a frente) (junio- julio 2005)				
	Diciembre 2003	Junio- julio 2004	Diciembre 2004	Junio-julio 2005
M. Bachelet	14	23	36	47
J. Lavín	36	31	27	21
S. Piñera				14
R. Lagos	4	7	5	2
S. Alvear	10	19	11	1
T. Hirsch	3	2	2	1
NS/NC	26	17	10	13

Luego de largas negociaciones, muy conflictivas en el caso de la DC, ambas ex ministras fueron elegidas en sus respectivos bloques como candidatas en las primarias de la Concertación. Distintos analistas políticos reconocían en Soledad Alvear la candidata ideal para asegurar la continuidad de la Concertación ya que introducía menos incertidumbre al sistema que la candidatura de una mujer socialista, lejana a las cúpulas partidarias. La

Bachelet con un 9%. Con relación a diciembre del 2002 crecían las menciones de Michelle Bachelet (de 5% a 9%) y caían las de Joaquín Lavín (de 40% a 36%). En las siguientes encuestas de opinión pública del CEP la aprobación de Michelle Bachelet subió.

trayectoria profesional y política de Soledad Alvear era conocida. Ella pertenecía a los altos círculos de la Democracia Cristiana donde había desempeñado cargos en el partido y había sido ministra de Estado en los distintos gobiernos de la Concertación. Gracias a la consolidación lenta y larga de su liderazgo, había contribuido a instalar en la mente de los chilenos que una mujer no tenía impedimento físico ni mental para ejercer la Presidencia de la República. Su campaña comparaba a Chile con una gran familia, por lo que ideológicamente simbolizaba el cambio dentro de la continuidad.

Una vez seleccionadas, Michele Bachelet y Soledad Alvear, como pre-candidatas dieron muestras de comportamientos políticos diferentes a los tradicionalmente masculinos: elaboraron un manifiesto unitario, sus debates en las primarias no llegaron al grado de confrontación que alcanzaron las primarias entre Andrés Zaldívar y Ricardo Lagos. Una vez que las adhesiones a Soledad Alvear comenzaron a descender con la entrada de Sebastián Piñera a la contienda electoral, ella renunció a la pre-candidatura dando su apoyo a Michelle Bachelet transfiriéndole, de alguna manera, el reconocimiento ganado en su trayectoria como mujer política.

Transformaciones más profundas que tienen que ver con los cambios económicos, sociales y culturales, como consecuencia de la democratización del país, la re inserción económica y cultural en el mundo global, el crecimiento económico y las políticas implementadas por los distintos gobiernos de la Concertación (Fries 2010), favorecieron los procesos de individuación de las mujeres y una mayor adhesión de éstas a la candidatura de Bachelet, como veremos. Los cambios en las trayectorias personales, laborales, educativas y familiares de las mujeres eran evidentes. Sus formas de vida se volvían más heterogéneas e iban cambiando a lo largo de su existencia.¹⁵² Las nuevas prácticas sociales, sobre todo de los

¹⁵²El ingreso creciente de las mujeres al mercado de trabajo, los mayores niveles de educación, los cambios experimentados en la constitución de las familias (Arriagada 2007, 2009), expresaban diferentes arreglos familiares y los procesos de individuación experimentados en su interior por las mujeres, lo que les permitía un grado mayor de autonomía para organizar sus vidas y negociar con sus próximos (PNUD 2009, 2010; Encuestas Humanas 2005, 2006, 2007, 2008, 2009). En 1990, según los datos de la encuesta Casen, solo el 40% de las mujeres entre 25 y 39 años trabajaba en Chile mientras que el 2006 lo hacía un 60%. En 1990 solo 59,2% de mujeres entre 20 y 24 años estaba graduada de educación media; en el año 2006 esta cifra llegaba al 81.3% (PNUD). Comparando los censos de 1992 y 2002 se observa que el número de matrimonios civiles había disminuido. Las mujeres no solo se casaban menos y tenían menos hijos sino que también habían diferido la edad para constituir pareja y ser madres. Las principales diferencias entre los censos de 1992 y 2002, expresivos de los procesos de individuación, eran el descenso de la tasa de fecundidad, el envejecimiento de la población, el mayor peso de las uniones consensuales, el aumento de hogares jefaturados por mujeres, la mayor presencia, aunque todavía minoritaria, de hombres a cargo del trabajo doméstico y de cuidado. Sin embargo, estudios de las

grupos de mujeres más educadas y jóvenes, mostraban que sus vidas se organizaban teniendo en cuenta las motivaciones y expectativas personales más que las normas tradicionales (Palma 2007; Valdés y Valdés 2005; Guzmán, Godoy 2009). Los discursos de los medios de comunicación ofrecían un conjunto de alternativas de vida, a veces contradictorias entre sí y desfasadas de los cambios que experimentaban su identidad y sus prácticas sociales. Muchas opciones de vida, como la convivencia y las parejas homosexuales, no eran reconocidas ni avaladas institucionalmente (Guzmán, Godoy, 2009). Los estudios mostraban los costos asociados al cambio, que se manifestaban como malestares en la vida cotidiana de las mujeres.¹⁵³ Los mayores niveles de educación no redituaban de la misma manera en hombres y mujeres, debido a los estereotipos de género y otros mecanismos discriminadores que operaban en la política, en el mercado de trabajo, y en la distribución del trabajo doméstico y de cuidado, entre hombres y mujeres.

Esto era fuente de insatisfacciones y de pérdidas de oportunidades para las mujeres (Araujo 2005; Díaz, Godoy, Stecher 2004; Guzmán, Mauro 2003; Sharim 1996, 1998, 2005; Silva 1996, 1998, 2005; Valdés 2007; SERNAM 2008).¹⁵⁴

Las características biográficas de Michelle Bachelet, en alguna medida, eran una expresión de la historia reciente del país y, por lo mismo, ilustraban la vida de muchas mujeres, constituyéndose en un modelo de identificación múltiple y plausible para gran parte de la ciudadanía. Millones de chilenos se identificaron con ella. Las madres jefas de hogar, las embarazadas solteras, los trabajadores de esfuerzo, los que creían en la reconciliación, luchaban por la igualdad, soñaban con cambios, e imaginaban el orgullo de elegir a la primera presidenta mujer (Politzer, 2010). Bachelet procedía de los sectores medios, estudió en un liceo fiscal y en la Universidad de Chile (medicina), fue militante de la izquierda (PS) y, como sucedió con muchos chilenos, el golpe militar interrumpió bruscamente sus proyectos de vida. Su padre, el general de la aviación Alberto Bachelet

subjetividades de hombres y mujeres de sectores medios revelaban que no se había producido una reconfiguración de las identidades de género sino una yuxtaposición de identidades tradicionales y más modernas, lo que era fuente de malestar. Las contradicciones experimentadas por las personas tendían a solucionarse en el nivel individual o en negociaciones con los próximos sin dar lugar a un debate público (Sharim, Silva 1998, Sharim 2005, Palma 2007, Valdés, 2007).

¹⁵³ Las sucesivas encuestas de la Corporación Humanas a partir de 2005, ponen de manifiesto los niveles de conciencia de las mujeres sobre los mecanismos de discriminación que enfrentan en los distintos ámbitos de su vida política, laboral, familiar y personal.

¹⁵⁴ En Chile, diversas encuestas (Universidad Católica 1998, Cima Group 2004, INE-MINSAL 2007), mostraban importantes desigualdades entre hombres y mujeres en la carga total de trabajo doméstico y remunerado.

Martínez, leal al régimen de Salvador Allende, falleció en extrañas circunstancias en un centro de detención a meses del golpe militar en 1973, y ella y su madre fueron detenidas y llevadas a Villa Grimaldi¹⁵⁵ por las fuerzas de inteligencia. Salió al exilio a Australia y Alemania como muchos compatriotas, volvió al país donde terminó sus estudios de medicina y luego siguió estudios de post grado en el Colegio Interamericano de Defensa en Washington. A su regreso, en 1998, trabajó un año como asesora del Ministerio de Defensa Nacional. Fue ministra de Salud y lideró una de las corrientes sobre la reforma de salud que defendía el carácter público de ésta y promovía la participación ciudadana en la reforma. Como ministra de Defensa proyectó nuevas imágenes de mujer, cuando, por ejemplo, recorrió en un tanque de guerra las zonas inundadas del país, evaluando necesidades. También en esa cartera desarrolló una política a favor de un nuevo entendimiento civil militar. En su vida personal, era una mujer separada, jefe de familia, con hijos de padres diferentes, que había tenido que superar muchas otras dificultades a lo largo de su vida. Era, entonces, al mismo tiempo, una mujer común y empática, y una mujer culta y profesional que había incursionado en dominios masculinos, como lo transmitió incesantemente en la campaña presidencial.

La candidata afirmó su compromiso con la justicia y su condición de mujer, enfatizando que la desigualdad social y la discriminación de género no eran asuntos menores.¹⁵⁶ Durante la campaña anunció la conformación de un gobierno paritario, la renovación de las autoridades y el carácter ciudadano de su futuro gobierno, recorrió a lo largo y ancho el país, y se hizo cargo de las quejas relativas al carácter cupular y tecnocrático de la Concertación.

Es posible percibir la simultaneidad de procesos de temporalidades diferentes y de circunstancias contingente que fueron construyendo el liderazgo de una mujer comprometida con la igualdad social y de género, valores de alta resonancia en su experiencia personal, como futura presidenta (Domingues 2004).

¹⁵⁵ En Villa Grimaldi se iniciaron las actividades represivas a fines de 1973 cuando la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), a cargo del Coronel de Ejército Manuel Contreras, adquirió la propiedad, debido a la presión ejercida sobre su dueño, Emilio Vasallo, quién se vio obligado a vender -según la versión de familiares directos- para proteger a su familia.

¹⁵⁶ En la última parte de la campaña televisiva hizo explícita su identificación con las demandas de las mujeres en dichos como los siguientes: “¿Saben por qué se tiende a no contratar mujeres? Porque nos embarazamos”, “¿a mí, me van a pagar menos que al Presidente Lagos?”, “a fin de cuentas una mujer presidenta es un gobernante que no usa corbata”, “¡palabra de mujer!”. Bachelet estaba siempre recordando, tácita o implícitamente, que era mujer, socialista, separada y defensora sin tregua de los Derechos Humanos (Politzer 2010).

Su elección como candidata y como futura presidenta de un gobierno paritario y ciudadano tuvo un fuerte impacto político cultural, suscitando reacciones diversas y contradictorias entre las fuerzas políticas, la intelectualidad, los líderes de opinión, los medios de comunicación masiva y las organizaciones de mujeres. Rápidamente se hizo visible las resistencias que causaba el acceso de mujeres, a partir de sus propios méritos y trayectoria personal, al poder público, sobre todo si ella ponía como tema explícito de la campaña, la igualdad de género. Algunos líderes políticos de la Concertación señalaron que el país no estaba preparado para tener como presidenta a una mujer, (Eduardo Frei Ruiz-Tagle), mientras que otros se apresuraron en diferenciar las capacidades de convocatoria de las capacidades de dar gobernabilidad (Edgardo Boeninger, Enrique Correa, Eugenio Tironi). En algunos programas de debate en TV, como *Tolerancia Cero*, se descalificaba a las dos candidatas tratándolas de “señoras” y poniendo en duda su capacidad de enfrentar imprevistos. Se desconfiaba de su capacidad de mando o se usaban las partes conflictivas del pasado para arrojar sospechas sobre ellas.¹⁵⁷

En los medios de comunicación y en las encuesta eran perceptibles los estereotipos de género cuando se trataba de atribuir características a los candidatos presidenciales.

En la encuesta de opinión pública del CEP de junio-julio 2005, los únicos atributos frente a los que Sebastián Piñera tenía ventajas sobre Michelle Bachelet, eran aquellos considerados habitualmente como masculinos, a la vez que simultáneamente se consideraba a la candidata a la presidencia, menos apta para desempeñar tareas asociadas a lo masculino¹⁵⁸

La propuesta del programa de Bachelet obligó a los candidatos a pronunciarse sobre el tema de la pobreza y las desigualdades. Todos los candidatos se comprometieron a eliminar la pobreza en un encuentro convocado por la Fundación Superación de la Pobreza.¹⁵⁹ Así mismo se apresuraron a incluir mujeres en los comandos y a reconocer el valor del trabajo doméstico y su derecho a ser compensado.

¹⁵⁷ Un amplio cuerpo de investigaciones citado por M. Ángeles Fernández (Fernández 2010), demuestra que de acuerdo al género del candidato, ciertos temas le son atribuidos como de su incumbencia, independiente de la carrera y currículum del postulante en cuestión. Hay ciertas áreas temáticas en las que los candidatos hombres son vistos con mayor propiedad, mientras que otros tópicos son fácilmente identificados con las candidatas mujeres.

¹⁵⁸ Ver en Anexos del Capítulo VI, Anexo 1: “Encuesta CEP junio-julio 2005”

¹⁵⁹ La Fundación Superación de la Pobreza (FSP) es una institución de la sociedad civil, sin fines de lucro y con intereses públicos, que nace en 1994. La Fundación cuenta con el permanente apoyo financiero del Estado de Chile, el cual es discutido año a año en las leyes de Presupuesto de la Nación.

Los medios de comunicación en reportajes, entrevistas y en las revistas dirigidas a mujeres, empezaron a hacer visibles las trayectorias de vida personal y profesional de las mujeres en la economía, en el arte y en oficios no tradicionales, distantes del modelo tradicional que habitualmente difundían.

Probablemente la presencia de una mujer en la campaña presidencial influyó en las elecciones del Congreso, el año 2005. Las candidatas constituyeron el 16% de la oferta electoral, lo que implicó un alza respecto a las elecciones del año 2001 en la que representaban el 13,1% del total de las candidaturas (Fries 2010).¹⁶⁰ En estas elecciones las candidatas mujeres arrastraron una fuerte votación de mujeres. La comparación entre el padrón electoral y la votación obtenida por cada una de las candidatas demostró que en un 70,6% de candidatas se expresaba un voto de género,¹⁶¹ es decir una votación mayoritariamente femenina.¹⁶²

La confianza en la capacidad de escucha desplegada por la candidata estimularon a distintas organizaciones a elaborar o profundizar sus demandas al gobierno y en el caso de las organizaciones feministas o de mujeres, a incluir más decisivamente los temas de representación política de las mujeres en el poder y el respeto a los derechos sexuales y reproductivos. Las demandas se hicieron más específicas incursionando explícitamente en nuevos campos como las articulaciones de las políticas de género con la reforma del Estado y de la igualdad de género con impostergables reformas al sistema político.¹⁶³ La organización

¹⁶⁰ Las coaliciones que presentaron más mujeres fueron Juntos Podemos con un 19,7%, la Concertación de Partidos por la Democracia con un 17,5 y en tercer lugar la Alianza por Chile con un 14,1. Los partidos que incorporaron más mujeres individualmente fueron el Partido Socialista con un 27,2 y el Partido por la democracia PPD con 26,6%.

¹⁶¹ Esto se puede observar en el análisis de la composición por sexo del padrón electoral en cada uno de los distritos donde se presentaban las candidatas. Se analizó el total de votos obtenidos por cada candidata y en los casos en que la votación alcanzada por mujeres supera la asimetría del padrón se lo consideraba un voto de género pues el apoyo femenino era superior a la diferencia porcentual existente entre electores y electoras.

¹⁶² Del total de la Democracia Cristiana el 83,3 % recibió una votación mayoritariamente femenina. De las candidatas del PPD, el 85,7%. En el Partido Socialista y Renovación Nacional el 50% de las candidatas obtuvo mayor votación femenina. En el caso de la UDI todas las candidatas lograron mayor apoyo femenino. Por otra parte, las candidatas lograron un alto apoyo electoral superando el promedio de votos alcanzados por sus partidos. Las primeras mayorías nacionales senatoriales y parlamentarias fueron alcanzadas por dos mujeres: Soledad Alvear y Alejandra Sepúlveda

¹⁶³ En el SERNAM se reunieron las autoridades y jefes de departamento, ex ministras, académicas feministas y políticas con gran reconocimiento por sus aportes en distintos ámbitos, para transferir la experiencia, las reflexiones y hacer recomendaciones al próximo gobierno. Nos referimos a Cecilia Pérez, ministra; Josefina Bilbao, ex ministra; Natacha Molina, ex subsecretaria del SERNAM; Virginia Rodríguez, directora del PRODEMU y miembro del directorio de Televisión Nacional aprobado por el senado en 2004; Myriam Verdugo, periodista; y Nuria Núñez, Directora de la Fundación de la Familia. Por parte del SERNAM impulsaron esta iniciativa, Sylvia Musalem, Elisabeth Rubio, María Angélica Bórquez, Delia Del Gatto, Patricia Silva y

Comunidad Mujer¹⁶⁴ jugó un papel aglutinador de las mujeres de la elite profesional y políticas de distintas procedencia, contribuyendo a propagar la idea de la igualdad de género en estos nuevos medios. Durante la campaña Comunidad Mujer convocó a mujeres procedentes de distintos ámbitos, profesionales independientes del SERNAM y académicas, para elaborar un programa con demandas a favor de las mujeres que entregó a los distintos candidatos en un acto público de gran convocatoria al que asistieron los distintos candidatos.

2. El programa de la candidata

El programa de gobierno de Bachelet tenía una línea de continuidad con el gobierno anterior, manteniendo su espíritu modernizador y democratizador. Sin embargo, avanzó más allá conceptual y políticamente, tensando los límites del sistema político y económico. El horizonte programático propuesto era la creación de un Estado de bienestar, de protección y cohesión social que eliminara las desigualdades y garantizara la justicia para que los ciudadanos y colectivos pudiesen expresarse, ejercer su libertad y afirmar su autonomía. Ello les permitiría superar la inmediatez de la sobrevivencia, la vivencia de desprotección para orientarse al futuro a través de proyectos personales y colectivos que expresaran la diversidad de estilos de vida y favorecieran la participación ciudadana en la construcción de la sociedad. El programa se refería explícitamente a los distintos tipos de desigualdades que coexisten en la sociedad de manera tal que las nociones de ciudadanía perdían el sello abstracto y universal para pasar a hacer referencia a una ciudadanía heterogénea. Se trataba de mujeres y hombres, de padres y madres, de jóvenes, de trabajadores y trabajadoras, de pueblos originarios, de adultos mayores, de minorías sexuales. El lenguaje usado en la redacción del programa rescataba las vivencias, experiencias, expectativas, temores y deseos de los diferentes colectivos. El discurso articulaba el tema de la libertad e igualdad, el respeto a los derechos individuales acercándose a las nuevas concepciones de justicia que reconocen diferentes dimensiones de igualdad (distribución) en el reconocimiento del otro/a como diferente e igual,

Maritza Blázquez. Participaron también Soledad Diaz de ICMER; Rosalba Todaro, de CEM; Teresa Valdés, de FLACSO, y Ximena Valdés, de CEDEM.

¹⁶⁴ Comunidad Mujer (2002) se define como una organización independiente y transversal, que da voz a mujeres de todos los niveles socioeconómicos y corrientes de pensamiento, y busca impulsar políticas que permitan lograr una mayor participación de la mujer en el ámbito público, mediante su inserción plena en los mundos laboral y político.

y en la participación política (Fraser 2010). El programa se alineaba así con la agenda progresista internacional y se sumaba a los esfuerzos de organismos y movimiento transnacionales para debilitar los poderes fácticos globales y dotar de gobernabilidad a la convivencia global.

El programa se diseñó y enriqueció en diálogos ciudadanos, en distintos grupos de trabajo y en las comisiones técnicas de los partidos de la Concertación. Estuvo nutrido de la experiencia internacional y de los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno. Se sustentó en las concepciones de derechos y desarrollo humano, de la tradición socialista y de su compromiso con la igualdad, y de los discursos libertarios de nuevos movimientos, entre ellos los feministas, que favorecían los procesos de individuación, empoderamiento y autonomía de los sujetos.

Finalmente, el programa dio importancia a la cooperación privado/público y de la sociedad política y civil, al establecimiento de nuevas normas de convivencia entre los actores, y entre estos y el Estado, acercándose de esta manera a las nociones de gobernabilidad democrática.¹⁶⁵ Cada eje del programa incluía las desigualdades de género como una

¹⁶⁵ Véanse fragmentos del Programa de Gobierno como los siguientes: “Las desigualdades son muchas: entre hombres y mujeres, entre diferentes etnias, entre ricos y pobres, entre empresas grandes y pequeñas, entre quienes han tenido acceso a la educación de calidad y quienes no lo han tenido, entre regiones que avanzan y otras que quedan rezagadas”; “Debemos construir una sociedad democrática, más participativa, menos desigual. Un país con más libertades, sin censuras, ni temores”; “Queremos un liderazgo nuevo y diferente, un Estado más transparente donde la información esté al alcance de todos, no solo de los que tienen amistades entre los poderosos, queremos un gobierno diverso y paritario, en que todos nos veamos representados”; “El papel del Estado es proteger la identidad y los valores del país, apoyar a los más pobres, garantizar la convivencia humana, suplir las carencias del mercado, crear y garantizar el derecho a la educación, la salud y la previsión”

El programa distinguía cinco áreas temáticas con sus respectivos objetivos en los cuales se integraba la consideración de las desigualdades de género y el compromiso con la igualdad:

1. Implementar un sistema de protección social desde la infancia a la vejez que tuviera por objetivo principal acompañar a los ciudadanos/as a lo largo de toda la vida, para garantizar oportunidades y limitar riesgos. Las políticas de educación, empleo, salud, vivienda y previsión social garantizarían gradualmente los derechos sociales y económicos de la población, lo que requeriría de un amplio pacto social y de la participación ciudadana de los distintos actores involucrados. El sistema de protección contemplaba asegurar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores/as, y de los usuarios y de los pacientes en el caso de los servicios de salud. En todos los casos se trataba de mejorar la calidad de los servicios y fiscalizar la provisión privada de servicios. Componentes centrales del sistema de protección eran la erradicación de la violencia intrafamiliar, la existencia de sistemas de cuidado infantil público, el cumplimiento de las pensiones familiares y las medidas específicas para elevar la tasa de participación femenina. Se proponía implementar nuevas modalidades de trabajo (part time, tele trabajo) cubiertas por los derechos laborales y erradicar las prácticas de discriminación hacia las mujeres en el trabajo. La reforma previsional tendría en cuenta la situación de desventaja de las mujeres derivadas de las características de su inserción laboral, del doble trabajo asumido (productivo y reproductivo) y las discriminaciones del sistema de pensiones vigente.

2. Dar un salto al desarrollo para lo cual el programa se comprometía con la modernización e innovación productiva de las empresas, la formación de consorcios tecnológicos empresariales, y la producción de

dimensión importante a tratar. El programa también contemplaba un acápite para abordar el tema de las desigualdades desde la perspectiva de los derechos humanos. Frente a la violación de los derechos de las mujeres, el programa proponía medidas para avanzar en la eliminación de las discriminaciones y abusos que sufren las mujeres -violencia doméstica, incumplimiento de las pensiones de alimentos, sobrecarga de trabajo doméstico, entre otros- sobre todo las que pertenecen a los grupos más vulnerables. El programa planteaba transferir parte de las responsabilidades de cuidado a través de la implementación de servicios de cuidado, liberando tiempo para que las mujeres ingresaran al mercado de trabajo y desarrollaran sus proyectos personales. Además, proponía medidas que aseguraran el ejercicio del poder político a las mujeres. Las medidas correspondientes contemplaban un abanico de acciones: reformas

conocimientos científicos y tecnológicos sustentados en la colaboración de los sectores público y privado. Mención especial merecen las políticas dirigidas al fortalecimiento de la mediana y pequeña empresa que puedan contribuir sustantivamente al desarrollo regional. Se pretendía que los frutos del desarrollo no se limitaran al crecimiento económico sino que dieran lugar a una distribución más justa, a la generación de empleos de calidad y a la seguridad en el trabajo, a la vez que protegiesen el medio ambiente.

3. Cultivar la calidad de vida a partir de una mejor coordinación del Estado y la ciudadanía, y de múltiples políticas tales como las de seguridad ciudadana, en sus dimensiones preventiva y correctivas, donde se incluía la erradicación de la violencia intrafamiliar, políticas de justicia, habitacionales y urbanas, de infraestructura vial y de transporte, y de fomento del deporte y del ocio. Se contemplaba la creación de un ministerio de seguridad ciudadana.

4. Implementar un nuevo trato ciudadano con el cual se pretendía abordar asuntos como los distintos déficits visibles que se manifestaban en la exclusión de los beneficios del desarrollo y en la falta de oportunidades de muchos chilenos/as, el poder del dinero en la política, la falta de fe pública, y la distancia de la ciudadanía con el Estado. El programa proponía respetar las diversidades dentro del país, reconocer constitucionalmente a los pueblos originarios y estimular la participación ciudadana en el diseño de políticas. El Estado debía desempeñar un rol fundamental en el nuevo trato ciudadano. Para ello se consideraba necesario realizar una serie de reformas institucionales entre las que se destacaban reformas políticas. Entre éstas se incluían las medidas de acción positiva con el propósito de contrarrestar la marginación de las mujeres de los cargos públicos y de representación popular, y propiciar el equilibrio de género. Para favorecer la igualdad regional se buscaba avanzar en el proceso de descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos regionales y la elección directa de los consejeros regionales. La reforma del Estado tenía además los objetivos de favorecer una cultura funcionaria, establecer una carrera funcionaria y fomentar la calificación de los funcionarios. Por otra parte, se proponía profundizar las medidas para asegurar la transparencia y probidad en la gestión del Estado y elevar la calidad de la gestión pública. Se contemplaba también la creación de una Agencia sobre la calidad de las políticas públicas y de un Consejo público-privado de carácter permanente y consultivo, destinado a proponer reformas y políticas de modernización del Estado. En el nivel de las reformas institucionales el programa se comprometía con la implementación de los tribunales de familia, tribunales laborales y de libre competencia a los cuales añadía la propuesta de tribunales tributarios y contenciosos administrativos. Se proponía actualizar los códigos penales y civiles, cambiar el código de justicia militar y acercar la justicia a la población mediante la creación de justicia vecinal o local.

5. Desde el programa “Chile somos todos”, se contemplaba impulsar políticas orientadas a eliminar la exclusión, garantizar y reparar injusticias en los derechos humanos, erradicar distintas formas de discriminación -raza, color, género, orientación sexual, idioma, religión, opiniones políticas, origen nacional o social, condición o estatus de migrantes, posición económica, nacimiento o cualquier condición social. Se establecía, además, el compromiso con apoyar el anteproyecto de ley antidiscriminación, desarrollar la política indígena, garantizar la libertad de cultos y de credo, implementar políticas dirigidas a minorías sexuales y a los discapacitados.

legales, la formulación de nuevas políticas, la capacitación de funcionarios y cambios en los procedimientos de implementación de políticas específicas.

3. La difícil instalación del gobierno

El 15 de enero se celebró la segunda vuelta electoral¹⁶⁶ en la que Michelle Bachelet obtuvo el 53,49% de los votos, frente al 46,50% de Sebastián Piñera. Los resultados mostraron un cambio en la primacía del voto masculino en la Concertación, que hasta entonces superaba en 5 puntos porcentuales a la votación femenina. En esta elección la candidata recibió 286.600 votos femeninos sobre los masculinos (Fries 2010).

La presencia de una presidenta mujer, las prioridades de su agenda, sus formas de ejercer el gobierno contribuyeron a fragilizar el sistema político partidario. Un clima de tensión política caracterizó las relaciones entre el gobierno y los partidos de la Concertación sobre todo durante los dos primeros años de gobierno. A lo largo de los cuatro años, de los partidos se fueron desgajando distintas fracciones bajo la presión de fuerzas centrífugas de carácter ideopolíticas.¹⁶⁷

La conformación de un gobierno paritario y la elección de mujeres en puestos de alta responsabilidad suscitó resistencias políticas dentro de los líderes de la Concertación quienes se sentían más capacitados, con más experiencia que las mujeres y, por sus trayectorias pasadas, más merecedores de estar en el gobierno. Desde sus partidos desarrollaron una actitud vigilante con relación al gobierno y junto con criticar su estilo de gobierno y la excesiva referencia a la igualdad de género, se cuestionaba su capacidad y forma de tomar decisiones.

Por su parte, las fuerzas políticas de derecha se embarcaron en una nueva estrategia de desalojo de la Concertación del poder¹⁶⁸ bajo las banderas de la lucha contra la corrupción y la

¹⁶⁶ El día 11 de diciembre de 2005, Michelle Bachelet obtuvo el 45.9 % de los votos, Sebastián Piñera el 25,41, Joaquín Lavín, el 23,22% y Tomas Hirsch el 5,40%. También se celebraron elecciones parlamentarias, en las que por primera vez no existía la figura de los senadores designados. Se renovó toda la Cámara de Diputados y la mitad de los integrantes del Senado. Con el resultado de dichas votaciones la Concertación obtuvo la mayoría en ambas salas legislativas.

¹⁶⁷ Durante el gobierno de Bachelet, se desgaja de la DC una fracción liderada por a Adolfo Zaldívar; del PPD salió una fracción liderada por Fernando Flores, y del PS se desprenden tres fracciones lideradas por Alejandro Navarro, Marco Henríquez-Ominami, y Jorge Arrate, respectivamente.

¹⁶⁸ Allamand, dirigente histórico de Renovación Nacional abrió fuego con su libro *El Desalojo* (2007), en el que planteaba que la derecha debía asumir una actitud más enérgica y fiscalizadora para sacar a la Concertación del

seguridad ciudadana y una fuerte crítica a lo que consideraban ineficiencia del Gobierno para gestionar los problemas. Hicieron uso de las nuevas atribuciones acordadas por la reforma de la constitución del año 2005,¹⁶⁹ para fiscalizar estrechamente al Gobierno desde el parlamento. No sólo se oponían frontalmente al programa de éste sino que también cuestionaban las capacidades de la presidenta¹⁷⁰ e intentaban destruir la imagen política del presidente Lagos, definido como un gran obstáculo para llegar al poder, por la alta aprobación obtenida al final de su gobierno.

La presidenta debió enfrentarse no sólo a las resistencias del sistema político sino también la expresión de demandas sociales y políticas acumuladas en el tiempo, y a la mayor conciencia de la ciudadanía del déficit participativo. Los movimientos sociales radicalizaron sus demandas y un importante movimiento estudiantil secundario puso en cuestión la Ley Orgánica Constitucional de la Educación (LOCE)¹⁷¹ y la privatización de la educación. La promulgación de la Ley de Subcontratación fue fuertemente resistida por los empresarios y, al amparo de esta nueva ley, subcontratistas se movilizaron contra las grandes empresas mineras. El movimiento radicalizó sus demandas y formas de movilización política y social. A ello se agregaron los errores de diseño e implementación del sistema de transporte -el Transantiago- que afectó negativamente la calidad de vida de las personas especialmente de los sectores populares.

En este escenario tan complejo, la presidenta logro conformar equipos ministeriales eficientes en el interior de los cuales dos ministros jugaron un papel central, el ministro de

poder. La política de los acuerdos que él mismo había impulsado en los años 90 era capítulo cerrado y, por lo tanto, la centroderecha debía endurecer su posición.

¹⁶⁹ La mantención de aspectos sustantivos de la Constitución de 1980 en la reforma del 2005, el excesivo presidencialismo y el sistema electoral, debilitaba y distorsionaba el sentido de reformas que aisladamente podían ser consideradas democráticas.

¹⁷⁰ Falta de liderazgo, mal manejo o errores comunicacionales, deficiente afiatamiento del equipo ministerial, falta de experiencia, inamovilidad presidencial y un sinnúmero de apelativos y apreciaciones, provinieron de actores políticos de oposición, de la coalición gobernante y de diversos analistas. Estos coincidían en el “difícil” comienzo del gobierno de Bachelet, o del gobierno ciudadano o, también, del cuarto gobierno de la concertación, como lo llamaban.

¹⁷¹ La Ley n.º 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (simplemente conocida como Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza o LOCE), publicada en el Diario Oficial de Chile del 10 de marzo de 1990, fue la ley que, por mandato constitucional, tuvo por objeto fijar los requisitos mínimos que deberán cumplir los niveles de enseñanza básica y enseñanza media, regular el deber del Estado de velar por su cumplimiento, y normar el proceso de reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel (artículo 1º). Fue dictada por la Junta de Gobierno, que en aquellos años ejercía las función legislativa en Chile, y promulgada por Augusto Pinochet Ugarte el 7 de marzo de 1990, siendo publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo del mismo año, último día del Régimen Militar.

Hacienda, Andrés Velasco, y el ministro de Trabajo, Osvaldo Andrade, los que, dada sus diferencias de enfoques, estimularon un debate más complejo y reflexivo, y dotaron a la gestión de gobierno de mayor representatividad y equilibrio. La forma de enfrentar los problemas, el manejo responsable de la economía y el manejo de la crisis económica junto al liderazgo indiscutible de la presidenta en el nivel internacional, se tradujo en una aprobación creciente de la ciudadanía, especialmente de las mujeres, al gobierno de la presidenta. Michelle Bachelet inició su gobierno con un 60% de aprobación y terminó en enero del 2010 con un 81 %, (encuestas CEP). Sin embargo, en los dos primeros años, la aprobación alcanzada fue muy oscilante.¹⁷²

4. La paridad en el ejecutivo

“¿Quién lo hubiera pensado, amigos y amigas?, ¿quién hubiera pensando hace 20, 10 ó 5 años atrás que Chile elegiría como Presidenta a una mujer”.

Discurso frente a la multitud el día en que celebro su triunfo como presidente electa.

“Cuenten con esta Presidenta y con su Gobierno para constituir una alianza paritaria latinoamericana, que nos potencie en nuestros objetivos igualitarios, en nuestro objetivo, en definitiva, de una región más acogedora para todas sus mujeres y para todos sus hombres”.

Seminario Internacional sobre Paridad Género y Participación Política en América Latina y el Caribe, CEPAL 2006.

De acuerdo a su programa la presidenta formó el primer gabinete paritario, renovando los rostros de las autoridades de gobierno. La elección del gabinete, mantuvo los equilibrios políticos dentro de la Concertación y los ministerios fueron asignados a distintos partidos. Sin embargo el carácter paritario y las personas elegidas fueron decisiones de la presidenta tomadas al margen de los mecanismos habituales de selección de los partidos políticos. Parte de las élites masculinas compartían la opinión de que se trataba de una medida forzada, que atentaba contra el principio de igualdad y de méritos, sin reconocer el hecho de que la selección de las ministras respondía simultáneamente a los requisitos de mérito, experiencia en el Estado y equilibrio político. La mayoría de los ministros salientes, figuras destacadas de la política chilena, no integraron el primer gabinete de la presidenta. Algunos de ellos

¹⁷² En junio del año 2006, asociada al conflicto de los estudiantes secundarios, la aprobación de la presidenta baja a 44,2%, en noviembre del 2006 sube a 54,3%, pero en marzo del 2007, asociada a los problemas del Transantiago, la aprobación cae a 45,8 %.

reingresaron a puestos de dirección en sus partidos, desde donde desarrollaron una actitud vigilante frente al gobierno generándose, en no pocas ocasiones, situaciones de tensión. Desde el sistema político y desde el inicio se comenzó, entonces, a criticar el manejo de las relaciones del gobierno con los partidos, la excesiva referencia a la igualdad de género, a la vez que se cuestionaba el nuevo estilo de gobierno y su capacidad de tomar decisiones.

El primer gabinete¹⁷³ estuvo integrado por diez mujer y diez hombres, muchos de ellos/ellas eran nuevas caras, especialmente en el caso de las mujeres,¹⁷⁴ por lo que el promedio de edad y la experiencia política era menor que la de los integrantes de los gabinetes anteriores. El criterio de la paridad en la representación política se mantuvo en el nombramiento de los cargos de subsecretarias, intendentes y secretarios regionales ministeriales. La paridad en el Ejecutivo contribuyó a instalar una nueva normalidad en el acceso de las mujeres a los espacios históricamente controlados por hombres. La idea de la pluralidad de sus experiencias, capacidades y comportamientos ayudó a debilitar los estereotipos esencialistas sobre las mujeres (Sonia Montaña 2006).

Las ministras alcanzaron una importante visibilidad debido a los cargos a los que fueron asignadas,¹⁷⁵ y a sus orientaciones ideológicas progresistas que ponían en tensión las correlaciones de fuerzas políticas e ideológicas en el interior del gobierno (Humanas 2010).¹⁷⁶ La mayoría de las nuevas ministras no correspondían al estereotipo tradicional de mujer. Sus biografías diversas daban cuenta de los procesos de individuación experimentados por las mujeres en las últimas décadas, especialmente por aquellas que habían tenido un mayor acceso a recursos y poder de decisión para gestionar sus vidas. Todas ellas eran profesionales exitosas, la mayoría con experiencia laboral en el Estado. Eran casadas, separadas, o solteras, tenían un número menor de hijos que los ministros hombres, habían estado en contacto con

¹⁷³ De los veinte ministros, siete eran de la DC, seis del PPD, tres del PS, tres independientes, y uno del PR, de acuerdo a las cuotas negociadas en la Concertación.

¹⁷⁴ Ministro del Interior, Andrés Zaldívar; Relaciones Exteriores, Alejandro Foxley; Defensa Nacional, Vivianne Blanlot; Hacienda, Andrés Velasco; Secretaría General de la Presidencia, Paulina Veloso; Secretaría General de Gobierno, Ricardo Lagos Weber; Economía, Ingrid Antonijevic; Planificación y Coordinación, Clarisa Hardy; Educación, Martín Zilic; Justicia, Isidoro Solís; Trabajo y Previsión Social, Osvaldo Andrade; Obras Públicas, Eduardo Bitrán; Transporte y Telecomunicaciones, Sergio Espejo; Salud, María Soledad Barría; Vivienda y Urbanismo, Patricia Poblete; Bienes Nacionales, Romy Schmidt; Agricultura, Alvaro Rojas; Minería y Energía, Karem Poniachhik; Servicio Nacional de la Mujer, Laura Albornoz; Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Paulina Urrutia.

¹⁷⁵ Las mujeres fueron asignadas a ministerios importantes: Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía, Ministerio de Minería, ocupados hasta entonces por hombres.

¹⁷⁶ Las mujeres designadas como ministras provenían principalmente de las corrientes más laicas de la Concertación: el PPD y el PS.

otras culturas y/o sufrido la experiencia del exilio. Las biografías de los hombres eran más tradicionales, eran casados, tenían un mayor número de hijos y contaban con el apoyo de su familia en sus trayectorias profesionales y políticas.

El nombramiento de las mujeres con las características señaladas, redibujó el escenario político instalando en el debate el tema de la distribución del poder entre los géneros y tornando visible la exclusión de las mujeres de los espacios de poder y prestigio. Fue una potente señal de la necesidad de un cambio cultural que abriese oportunidades a las mujeres.

TRAYECTORIA PROFESIONAL Y POLÍTICA DE LAS MINISTRAS Y SUBSECRETARIAS		
	Subsecretarias	Ministras
Edad promedio de las entrevistadas	48 años	49 años
Número de entrevistadas con experiencia en cargos públicos	6	10
Número de entrevistadas con post grados	7	10
Número de entrevistadas que militan en partidos políticos	5	9
Promedio de años de militancia en los partidos	22	25

Fuente: *La experiencia del gabinete paritario y su tratamiento en los medios de comunicación* (Humanas 2010).

En el nombramiento de los primeros gabinetes la presidenta desarrolló una mayor independencia de los partidos, de las redes y los mecanismos habituales que se movilizaban en torno a la conformación de los gabinetes. Sin embargo, en los momentos de crisis posteriores, que la obligaron a hacer cambios en el gabinete, la presidenta llamó a antiguos ministros que gozaban de mayor reconocimiento y de redes de apoyo en el interior del sistema político.¹⁷⁷ Aunque los cambios el gabinete dieron lugar, a un alejamiento de la norma de paridad perfecta¹⁷⁸, indudablemente la designación permanente de mujeres en el gabinete,¹⁷⁹ y en cargos de autoridad, expresó el compromiso de la presidenta con la equidad y la respuesta a la demanda de representación de las mujeres.

¹⁷⁷ Lo contrario sucedía con las ministras como fue el caso de las ministras de la Secretaría de la Presidencia y de Defensa que sólo contaban con el apoyo de la presidencia, no teniendo quien las apoyara en momentos que era necesario cambiar el gabinete. Fuente: entrevista a Paulina Veloso.

¹⁷⁸ Ver en Anexos del Capítulo VI, Anexo 2: “Paridad en principales cargos del poder ejecutivo durante el gobierno de Michelle Bachelet”.

¹⁷⁹ Algunas de las ministras se mantuvieron a través de los sucesivos cambios de gabinete. Otras ingresaron en los últimos años de gobierno reemplazando a ministros de alto perfil político como fue el caso del Ministro de Trabajo y del Secretario de Gobierno.

Durante el primer año, el factor sorpresa llevó a los medios a referirse a las ministras en mayor medida que los ministros. La ministra de defensa V. Blanlot cumplió la difícil tarea de asistir al acto que las Fuerzas Armadas hicieran a Augusto Pinochet como ex comandante general, evitando de esta manera que se le rindiera homenaje como ex presidente tal como lo solicitaba la derecha. La ministra de la Secretaría de la Presidencia, Paulina Veloso, concentró la atención de los medios por su delicada función de coordinación con los partidos políticos a través del parlamento. Sus capacidades fueron reconocidas pero su desempeño fue cuestionado por no responder a la lógica de negociaciones ni responder a las presiones de las distintas fuerzas políticas, lo que demoró el nombramiento de cargos de gran relevancia como el controlador de la república.¹⁸⁰

En los ministerios sectoriales se destacó la labor de la Directora de la Dirección del Trabajo, Patricia Silva, por incluir en los procesos de fiscalizaciones, la perspectiva de género y capacitar en el tema a los altos funcionarios de la dirección.¹⁸¹ También alcanzaron notoriedad la ministra de Salud, Soledad Barría, por el reconocimiento de los derechos reproductivos de las mujeres¹⁸² y la ministra de Vivienda, Patricia Poblete, por su preocupación por la calidad de vida de las personas, de la vivienda y de los barrios.¹⁸³

Las ministras de Educación debieron enfrentar sucesivos conflictos y asumieron la tarea de coordinar las negociaciones durante la elaboración de una nueva propuesta de Ley de Educación (Yasna Provoste) y dar seguimiento al debate legislativo de la Ley (Mónica Jiménez), temas de alta confrontación política que, en el caso de la ministra Jiménez, le significó una alta exposición mediática.¹⁸⁴

Las ministras no tenían dudas de haber sido elegidas por sus capacidades, méritos y experiencia previa. Sin embargo, se sentían obligadas a demostrar sus capacidades -rendir examen- y a representar adecuadamente a las mujeres, siendo cuidadosas de no afectar la posición de futuras mujeres en cargos de responsabilidad (Humanas 2010). En este sentido,

¹⁸⁰ Entrevista a Paulina Veloso.

¹⁸¹ Su cargo de directora le permitió convocar obligatoriamente a los altos funcionarios, mucho de ellos abogados renuente a poner en cuestión la universalidad de las normas y por ende renuentes también a las acciones de afirmación positiva.

¹⁸² La ministra de Salud, con una alta evaluación entre las mujeres, renunció a su cartera el año 2008 a raíz de problemas en la gestión de algunos hospitales.

¹⁸³ Simbólicamente, manda a demoler viviendas sociales que por su tamaño y localización no aseguraban condiciones dignas de vida a sus moradores.

¹⁸⁴ Una estudiante le lanzó a la ministra un jarro de agua en una reunión lo que la transformó en una líder entre las estudiantes.

por su experiencia previa de menores oportunidades para acceder a cargos de poder, a diferencia de los ministros varones, se sentían parte de un camino que involucraba el futuro liderazgo de las mujeres. En términos generales tenían razón, durante los primeros años de gobierno, cuando la aprobación de la presidenta fue menor, las evaluaciones negativas de las ministras superaron las positivas en los medios de comunicación. En el año 2007 las referencias negativas doblaron las positivas y en 2008 las triplicaron, sin embargo, esta tendencia se quiebra en el 2009 donde las evaluaciones positivas superan casi en 20 puntos porcentuales las negativas (Humanas 2010).¹⁸⁵ Las críticas a las ministras tenían un sesgo de género: se las banalizaba, se recurría a la ironía y se trataba de descubrir los supuestos mentores que estaban promoviendo sus carreras políticas. Algunos conocidos analistas políticos como Patricio Navia, Oscar Godoy, Fernando Villegas y Fernando Paulsen descalificaron permanentemente a la Presidenta y a las ministras cuestionando las prioridades de sus agendas¹⁸⁶ y la falta de atributos de liderazgo y de autoridad.¹⁸⁷

La experiencia paritaria enriqueció la agenda de seminarios y talleres, y dio lugar a eventos políticos y académicos sobre el tema dentro y fuera del país.¹⁸⁸ Se fortalecieron las nuevas modalidades de organización como los observatorios y los órganos de seguimiento de la experiencia paritaria constituyéndose también en centros de difusión de esta experiencia en el interior y exterior del país.

La discusión de las agendas de género en la sociedad civil adquirió un carácter más sistémico e integral, sus fundamentos reconocían en forma explícita los derechos individuales, el respeto a la diversidad y el carácter laico del Estado y confrontaban abiertamente los planteamientos conservadores. En la mesa pro género convocada por la Fundación siglo

¹⁸⁵ Mientras tanto en la encuesta “Mujer y política”, aplicada por la Corporación Humanas en el año 2009, las ministras son evaluadas positivamente por más de un 70% de las encuestadas.

¹⁸⁶ Se banaliza, por ejemplo, la prioridad que la Presidenta dio al cuidado infantil por considerarlo un problema menor.

¹⁸⁷ “La presidenta se ha ganado el cariño de la gente. Pero para entrar a la historia por la puerta ancha, también debe ganarse el respeto de la opinión pública. La baja aprobación que recibe en temas específicos apunta a problemas estructurales de su administración. La presidenta es llana, simpática, cercana. La gente la quiere pero no asocia su gobierno con éxitos concretos. Bachelet corre el riesgo de convertirse en la presidenta simpática que lidera un gobierno mediocre. La guinda de la torta en los errores del manejo político es la incapacidad de la ministra Veloso para alcanzar un acuerdo sobre el nuevo Contralor (Reportajes. La Tercera, 10 de diciembre 2006).

¹⁸⁸ Mesa Pro género, Chile XXI, dos Seminarios sobre el tema en la CEPAL y un Seminario internacional convocado por REPEM en Santiago.

XXI,¹⁸⁹ se propuso tratar los temas controversiales que ocupaban posiciones periféricas en las agendas y en el debate público. Se abordó abiertamente los derechos sexuales y reproductivos, el tema de la interrupción del embarazo y la despenalización del aborto. Fueron reconocidas la diversidad de familias, las uniones homosexuales y se propuso la igualación de derechos y deberes entre los distintos tipos de uniones, a la vez que se hizo una revisión del régimen conyugal.

El impacto del primer gobierno paritario en la región trascendió los límites del país y dio lugar a reuniones, seminarios internacionales sobre el tema y actos de reconocimiento masivos a la primera mujer presidente de la región y su gabinete paritario. Michelle Bachelet se transformaba así en la adalid de la cruzada a favor de la representación política en la región.¹⁹⁰ El tema de la paridad fue uno de los temas de la agenda en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito, Ecuador, del 6 al 9 de agosto de 2007.

La paridad fue ganando adeptos en la opinión pública, sobretudo en mujeres y jóvenes, en los sectores de izquierda y centro izquierda, y en algunos líderes políticos como lo fueron mostrando distintos estudios (SERNAM, 2008; PNUD 2010; Humanas 2009) y encuestas de opinión pública.¹⁹¹

La paridad en el Ejecutivo no se tradujo en cambios en las políticas de reclutamiento y selección de candidatos dentro de los partidos. Ella fue interpretada como producto de una constelación de factores de carácter contingente en una coyuntura extraordinaria. No existía ni fuerza política ni consenso de la necesidad de medidas de corte político-institucional que permitieran consagrar la presencia de las mujeres en cargos relevantes de toma de decisiones políticas (Fries 2010). Los principales obstáculos estaban arraigados en la cultura de los

¹⁸⁹ Durante el año 2006 y 2007, la fundación Chile XXI, con el apoyo de la Fundación Ebert, convocó a mesas de trabajo denominadas pro género. En ellas participaron mujeres de distinta procedencia: académicas, políticas, del movimiento feminista y del Estado para discutir temas previamente acordados y preparados por una de las integrantes.

¹⁹⁰ En el seminario internacional “Paridad de género y participación política en América Latina y el Caribe”, realizado en octubre del año 2006 y organizado de manera conjunta por la CEPAL y el SERNAM, participaron parlamentarios en las delegaciones de distintos países y fueron invitados los líderes de los principales partidos políticos del país, quienes se vieron compelidos a pronunciarse sobre la necesidad de medidas que contrarrestaran la sub representación de las mujeres en política.

¹⁹¹ En estas tres preguntas, más de un 63% de los encuestados en el estudio del SERNAM estuvo de acuerdo con la noción de igualdad entre hombres y mujeres que participan en política; y que por otra parte las mujeres aportan a este ámbito una mirada distinta pero necesaria. Y un 91,2% que las mujeres pueden ser líderes políticas igual que los hombres (estudio de opinión pública telefónica a 823 personas hombres y mujeres mayores de 18 años).

partidos y en su poca disposición a transformar su normatividad para facilitar la inclusión de mujeres en cargos de representación política o a mediar en forma más activa entre el movimiento de mujeres y el Estado. A este obstáculo se agregaba el peso del sistema electoral binominal que prácticamente impedía que cualquier medida de acción positiva, como por ejemplo la ley de cuotas, tuviese efectos significativos en la representatividad política de las mujeres. Por lo tanto, aunque la experiencia paritaria había tenido indudables efectos simbólicos y culturales, algunos de estos inesperados, en el corto plazo no se logró modificar las reglas institucionales relativas a la representación política.

5. El gobierno ciudadano

“Será el gobierno de los ciudadanos desde los postergados hasta los emprendedores, esa infinita gama de colores, de percepciones y miradas que dan riqueza a nuestra sociedad. Con todas las dificultades que pueda haber, la relación entre ustedes y nosotros, la que habla, no se verá afectada porque quiero establecer un dialogo basado en la franqueza y la participación, un gran pacto entre la ciudadanía y los gobernantes”.

Discurso de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, desde el balcón de La Moneda,
11 de marzo de 2006.
www.prensapresidencia.cl/vieww/files/4693.pdf

Durante los años de gobierno la presidenta y sus sucesivos gabinetes se desplazaron frecuentemente a las distintas regiones del país para conocer las demandas e inquietudes de la ciudadanía y acercar los servicios a la población. El gobierno impulsó una política de participación ciudadana coordinada por la Secretaría de Gobierno y creó comisiones asesoras para la discusión de los grandes temas de su programa y/o enfrentar agudos problemas emergentes. Así se pretendía asegurar una participación amplia de expertos, de centros de estudios y organizaciones sociales y contrarrestar el carácter cupular de las decisiones partidarias, facilitando las tareas legislativas posteriores.¹⁹²

En su campaña electoral la presidente Bachelet propuso crear consejos asesores presidenciales con el fin de que debatieran reformas políticas públicas en áreas consideradas pilares de su programa de gobierno, entre otras, la reforma previsional y las políticas de infancia.

¹⁹² Los otros gobiernos de la Concertación también habían conformado comisiones de estas características, frente a problemas controversiales pero el Gobierno de Bachelet le dio un nuevo sentido a estas instancias.

Los consejos constituidos desde la presidencia fueron comisiones políticas técnicas, cuyos miembros, economistas, abogados, sociólogos, y psicólogos de distintas sensibilidades políticas, estaban vinculados a la producción de conocimientos y procedían de los centros de estudios con mayor prestigio que participaban de la deliberación, proposiciones y toma de decisiones de políticas a través de redes con el sistema político (Aguilera 2009).¹⁹³ No obstante el carácter experto y de élite de estas comisiones, ellas abrieron canales para la elaboración de propuestas de políticas más allá del espacio partidario formal, ampliando de esta manera las vías de acceso de los problemas a las agendas institucionales y legislativas.¹⁹⁴

Otros consejos se conformaron para enfrentar momentos críticos, como fue el caso de la huelga de los estudiantes secundarios en el año 2006, que exigían un cambio de la Ley orgánica constitucional de la enseñanza (LOCE) y las demandas de los trabajadores por el cumplimiento de la ley de subcontratación aprobada y por mayor justicia laboral.

A excepción del consejo asesor presidencial para la reforma del sistema previsional, la participación fue mayor en aquellos que se formaron como respuesta a la movilización social. Los consejos de trabajo y equidad social y el consejo asesor presidencial para la calidad de la educación, contaron con altos niveles de participación (dirigentes estudiantiles, gremios, centros de estudios feministas, organizaciones de mujeres) e incorporaron un mecanismo de audiencia pública para recoger la opinión de la ciudadanía y de los actores clave de la sociedad.¹⁹⁵

Cada Comisión emitió un informe final dentro de los cuales fue posible identificar los consensos y disensos, más agudos en las comisiones de educación y de trabajo y equidad, al hacer visible los clivajes existentes entre posturas ideológicas en la sociedad, sobre del rol del Estado versus los mecanismos de mercado (Aguilera 2009).

Pese a las diferencias de temas de cada uno de ellos, en todos se hicieron visibles con distinto grado de intensidad las distintas concepciones que tensaban el debate público y ponían límites a avanzar en las propuestas de reforma de Gobierno. Estos estaban referidos a los

¹⁹³ Los expertos combinaban preferencias ideológicas con un alto nivel de especialización. Se concentraban en un limitado número de Think Tanks: CIEPLAN, Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile y centros de estudios públicos. La mayoría de ellos se vinculaba a la política por medio de sus redes con los partidos.

¹⁹⁴ Mantuvieron en el espacio público los temas discutidos y a través de sus sitios web se podía acceder al conjunto de los estudios y debates.

¹⁹⁵ Ver en Anexos del Capítulo VI, Anexo 3: “Consejos asesores de la Presidencia creados durante el gobierno de Michelle Bachelet”.

marcos regulatorios de la actividad de los privados, al tema del lucro en la educación, la participación del Estado en temas considerados privados, a la reforma del sistema electoral y las cuestiones relativas a la negociación colectiva.

En la mayoría de los consejos participaron mujeres expertas de diferentes procedencias ideológicas en distinto porcentaje de acuerdo a la temática del Consejo reproduciendo la segregación de áreas disciplinarias por género.¹⁹⁶ La excepción la constituyó la conformación inicial del consejo para reformar el sistema binominal, integrado sólo por hombres y políticos, a la que se integraron finalmente dos científicas a petición del SERNAM. Los centros académicos feministas (CEM, CEDEM, HUMANAS, entre otros) no fueron invitados a integrar los consejos, sólo fueron convocados a las audiencias, a veces a petición de ellos mismos. Sólo Margarita María Errázuriz de Comunidad Mujer, organización creada en 2002, estuvo presente como miembro en más de un Consejo (para la Reforma Previsional, para la Reforma de las Políticas de Infancia, de Trabajo y Equidad), lo que podría explicarse por su posición favorable a eliminar las discriminaciones hacia la mujer y su relación estrecha con las elites políticas y religiosas. En el Consejo de la reforma previsional, la reflexión de género alcanzó un mayor nivel de profundidad al plantear el respeto a los derechos individuales y a la autonomía de las mujeres, y el reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo.¹⁹⁷

Junto a las comisiones que tenían un tiempo de acción acotado, el Gobierno elaboró un instructivo presidencial sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública que fue marco de referencia de la Agenda Pro Participación Ciudadana 2006/2010. La agenda buscaba fortalecer el asociacionismo, apoyar el trabajo voluntario e impulsar la participación ciudadana

¹⁹⁶ Las mujeres que participaron en estas comisiones fueron: Rosana Costa, Regina Clarck, Andrea Repetto, Alejandra Mizala, Dagmar Raczynski, Paula Bedregal, Carolina Schmit, María Angélica Kotlierno, Bárbara Eyzaguirre, Helia Molina, Ximena Seguel, Celia Alvarillo, María Virginia Garretón, María Olivia Recart, Carolina Velasco, Luz María Budge, Loreto Fontaine, Patricia Medrano, Rosita Puga, Carmen Payas, Patricia Matte, Cynthia Duch, Loreto Egaña, Mafalda Fabri, Paulina Araneda, Erika Himmel, María de los Ángeles Fernández y Marcela Ríos.

¹⁹⁷ Avances de género en la reforma previsional: Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y Aporte Previsional Solidario, Bonificación por Hijo para las Mujeres, Separación del SIS entre Hombres y Mujeres. En caso de divorcio o nulidad, se autorizará la división del saldo acumulado de la cuenta individual del cónyuge que deba hacer compensación económica. Se iguala en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para hombres y mujeres. Afiliado Voluntario: Eliminación de la Comisión Fija. Las comisiones fijas corresponden a una de las modalidades de cobro de administración que realizan las AFP. La eliminación de este cobro significará un aumento en los ahorros previsionales y, por tanto, en la pensión. Ingreso Mínimo Imponible Trabajadoras de Casa Particular: la remuneración mínima imponible para efectos de seguridad social de los trabajadores de casa particular, no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual para jornadas completas, o proporcional a la pactada, si fuese inferior.

en sus dimensiones deliberativas, de incidencia en las decisiones en las políticas, planes y programas, y de control social sobre las cuentas públicas anuales del Estado a la ciudadanía. La agenda estaba estructurada en torno a cuatro puntos: derecho ciudadano a la información pública, gestión pública participativa, fortalecimiento de la sociedad civil, no discriminación y respeto a la diversidad. Contemplaba en todos sus acápites el equilibrio de género y la distribución equitativa de oportunidades entre mujeres y hombres. Proponía la creación de instancias de participación ciudadana y programas de capacitación, y diseñaba distintas fórmulas de participación a nivel nacional, regional y municipal (consejos de la sociedad civil,¹⁹⁸ cabildos, diálogos ciudadanos, escuelas de gestores de políticas). Al mismo tiempo propiciaba el desarrollo de las capacidades institucionales en participación ciudadana a través de la creación de mecanismos de coordinación interministerial en participación ciudadana (CIPAC) que debían establecer criterios e instrumentos comunes para orientar el trabajo de los ministerios, subsecretarías, intendencias, gobernaciones, servicios públicos, y coordinaciones interministeriales y regionales.

Simultáneamente se avanzó en la aprobación de medidas para garantizar la Transparencia, Probidad y Calidad de la Política¹⁹⁹ y si bien no se logró avanzar en las negociaciones políticas para reformar el sistema electoral, lo que se constituyó en un obstáculo para la real participación política, se introdujeron reformas a la Constitución a fin de aprobar la inscripción automática en los registros electorales (ley 20.337), la elección de los consejeros regionales (Ley 20.390), y la votación de personas discapacitadas (Ley 20.183). También se modificó la ley orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 20.381).

Finalmente, bajo el gobierno de Bachelet se propusieron un conjunto de medidas legislativas para mejorar la institucionalidad del país en lo que respecta a normas

¹⁹⁸ Estos Consejos eran de carácter consultivo, autónomos e independientes de los órganos internos correspondiente al ministerio o servicio. Participaban en el proceso de toma de decisiones de la autoridad.

¹⁹⁹ Se elaboró una política sobre la información y los contenidos que deben estar disponibles para los ciudadanos en los sitios web del Gobierno. En ese marco, en 2008, se aprueba la Ley N° 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se creó un Consejo para la Transparencia, entidad autónoma que tiene por objetivo promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas de transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información. Se estableció un procedimiento expedito para la solicitud y entrega de información pública por parte de los ciudadanos. La ley 20.205 protege a los funcionarios públicos que denuncien irregularidades y faltas a la probidad. La Ley 20.238 establece nuevos requisitos para los postulantes a licitaciones convocadas por organismos del Estado. La ley 20.341 sanciona cohecho de funcionarios públicos. La Ley 20.128 define la responsabilidad fiscal de acuerdo a la Convención de Organización de Naciones Unidas contra la Corrupción. La Ley 20.410 modifica la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Paralelamente se aprueban leyes para mejorar la transparencia de la acción privada.

constitucionales, los distintos códigos y los tribunales de familia, los códigos penales y civiles, y avanzar en la legislación contra la discriminación. Del conjunto de iniciativas sólo se aprobaron el sistema intersectorial de protección social y las modificaciones en los tribunales de familia.²⁰⁰

6. Los derechos de las mujeres

La concepción de un Estado social y democrático vinculaba discursivamente las ideas de democracia, de participación y de protección social. El Estado era responsable de garantizar los derechos, especialmente los económicos y sociales, de quienes no podían acceder a ellos a través de los mecanismos de mercado. En esta perspectiva Michelle Bachelet anunció las 36 medidas a implementar durante los primeros cien días de gobierno.²⁰¹

La actividad legislativa desde el ejecutivo o desde el legislativo se incrementó significativamente en relación a los gobiernos anteriores.²⁰² Sin embargo, la iniciativa legislativa se enfrentó con las limitaciones derivadas de los marcos constitucionales y del poder de veto de la iglesia católica. Esto explica la baja tasa de aprobación de los proyectos que permanecen en tramitación y los retrasos en los ajustes jurídicos que debían realizarse para lograr la coherencia con los contenidos y mandatos de la CEDAW,²⁰³ función específicamente encomendada al SERNAM,²⁰⁴ la ratificación de los documentos aprobados por Chile.²⁰⁵

²⁰⁰ Ver en Anexos del Capítulo VI, Anexo 4: “Iniciativas legislativas del Gobierno de Michelle Bachelet”.

²⁰¹ Las 36 primeras medidas para los primeros cien días contemplaron la gratuidad inmediata en el sistema de salud público a mayores de 60 años, el incremento del número de patologías cubiertas por el sistema AUGE a 80, para julio de 2010, la creación de una comisión especial para trabajar la reforma al sistema previsional que incluía criterios de género, el reajuste automático de las pensiones más bajas y la ampliación de los subsidios a la generación de empleo juvenil. Estas medidas también incluyeron la ampliación de los contratos de aprendizaje, el subsidio a las cotizaciones previsionales de los jóvenes, y el aumento de jóvenes beneficiados por créditos y becas para la educación superior.

²⁰² Ver en Anexos del Capítulo VI, Anexo 5: “Proyectos relacionados con la igualdad de género presentados según año y participación del Ejecutivo y el Legislativo”.

²⁰³ Convención sobre Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Chile el año 1989.

²⁰⁴ La Ley 19.023, que crea el SERNAM, dice en el artículo 2 “g) Evaluar el cumplimiento de las políticas, planes y programas aprobados, a fin de garantizar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por el Gobierno de Chile”.

²⁰⁵ La Ley N° 20.066, artículo 3, señala que el Estado deberá “e) Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales suscritos por el Estado de Chile”.

A nivel legislativo se logró la derogación de las normas discriminatorias en contra de la mujer, el establecimiento de normas de igualdad respecto de derechos ya consagrados para los hombres, y el reconocimiento de derechos para los hijos/as con prescindencia del vínculo de la madre con el padre de estos.²⁰⁶ Fueron importantes los avances en materia de protección a la maternidad, particularmente de la mujer trabajadora. No obstante estos avances legislativos, persisten vacíos normativos importantes de los cuales es importante destacar la discriminación patrimonial de las mujeres en el matrimonio y la convivencia.

Los distintos componentes del sistema de Bienestar Social que garantizaban derechos desde primera infancia a la vejez fueron elaborados a partir del reconocimiento de los derechos individuales de las personas, intentando superar el enfoque familista y asistencialista (Hardy 2010).²⁰⁷

En los acápite que siguen presentamos las iniciativas legislativas y las políticas, de acuerdo al tipo de derechos que garantizan y las medidas asumidas para contrarrestar la posición subordinada de la mujer derivada de la división sexual del trabajo, la separación de los espacios públicos y privados y la exclusión del debate público y político.

6.1 Derechos económicos, sociales y que mejoran la posición de la mujer en la familia

Un conjunto de propuestas de políticas y reformas legislativas, muchas de las cuales permanecieron en tramitación, estaban destinadas a mejorar la capacidad de negociación de las mujeres dentro de la familia, debilitar la dependencia económica y liberarles tiempo, como fue el caso del programa Chile crece contigo,²⁰⁸ para sus proyectos personales. Al mismo tiempo buscaban redistribuir el trabajo reproductivo entre hombres y mujeres, y mejorar la articulación entre el trabajo y la familia.²⁰⁹

²⁰⁶ Ley de filiación que declara que todos los hijos/as son iguales ante la ley.

²⁰⁷ Primera infancia: el programa Chile Crece Contigo; infancia y juventud: el sistema de pre kinder y kinder garantizados, la educación básica y media obligatorias con ampliación de becas a todos los niveles de la educación y el subsidio a la contratación de jóvenes; adultez: igualdad de salarios a igual trabajo entre hombres y mujeres, currículo ciego, y código de buenas prácticas laborales; vejez: pensión básica solidaria, bono por hijo nacido vivo.

²⁰⁸ Entre el año 2005 y el año 2009 las salas cunas pasaron de 781 a 4281 (balance programático gobierno Bachelet).

²⁰⁹ Ver en Anexos del Capítulo VI, el Anexo 6: “Iniciativas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet, relacionadas con la diversidad de arreglos familiares, el incremento de la capacidad de negociación de las mujeres y la disminución de la dependencia económica”.

En el nivel del ejecutivo se elaboró un código de buenas prácticas laborales y no discriminación para la administración del Estado,²¹⁰ a fin de disminuir la discriminación en la contratación de funcionarios, acortar la brecha salarial, superar la segmentación del mercado laboral y contrarrestar los déficits en capacitación de las mujeres. Al mismo tiempo, se promovía el acceso a puestos de dirección y el establecimiento de un mejor clima laboral en el interior del Estado y de las empresas.²¹¹ A través del código de carácter se pretendía que el Estado sentara precedentes para la empresa privada. A nivel legislativo hubo importantes iniciativas legislativas para abordar las discriminaciones de las mujeres en el mercado laboral y favorecer la articulación entre trabajo productivo y reproductivo, tema que alcanzó especial relevancia en el gobierno de Bachelet. Sin embargo no se avanzó en el debate de las iniciativas legislativas que tocaban un núcleo duro del orden de género orientadas a la redistribución de obligaciones familiares entre hombres y mujeres e incluir como parte de la realidad laboral temas referidos al cuidado y la vida reproductiva.²¹²

6.2 Derechos sexuales y reproductivos

El debate en torno a las normas de fertilidad y de la anticoncepción se agudizó bajo el gobierno de Bachelet²¹³ a partir de la dictación de la resolución N° 584 del Ministerio de Salud (2006), que estableció, entre otras medidas, la distribución del anticonceptivo de emergencia a personas mayores de 14 años en el sistema público de salud, sin que para ello sea necesaria la autorización de sus padres,²¹⁴ y las campañas del movimiento feminista a nivel regional y nacional por la despenalización del aborto.²¹⁵

²¹⁰ “Es un avance muy concreto en el reconocimiento de la dignidad de las personas en el lugar de trabajo. La erradicación de toda forma de discriminación es una convicción muy profunda de mi Gobierno”, afirmó la Presidenta. El Gobierno “quiere predicar con el ejemplo” y por lo mismo -indicó-, “nos imponemos voluntariamente este conjunto de obligaciones e invitamos a la empresa privada a que participe de este esfuerzo” (La Nación, jueves 15 de junio de 2006).

²¹¹ Estas prácticas son todas aquellas acciones que apuntan a enfrentar y aminorar las barreras de exclusión del y en el mercado laboral, que afectan a las mujeres. La instauración de estas acciones se desarrolla dentro del concepto de “trabajo decente”, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

²¹² Ver en Anexos del Capítulo VI, Anexo 7: “Iniciativas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet relacionadas con la articulación de trabajo y familia”.

²¹³ Bajo el gobierno de Ricardo Lagos, las confrontaciones tuvieron lugar cuando el Ministerio de Salud autorizó poner la droga en el mercado (2001), cuando el Ministerio de Salud la puso a disposición de las mujeres en caso de violación (2004) y, luego, cuando se obligó a las farmacias a tener un stock disponible (2006).

²¹⁴ Las normas de regulación de la fertilidad fueron elaboradas por el Ministerio de Salud bajo el liderazgo de la ministra en colaboración con expertos del Instituto de Medicina Reproductiva (ICMER), la Asociación para la

Las fuerzas conservadoras y la Iglesia Católica se opusieron a las medidas de legislativas y de políticas que garantizaban el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y promovieron la judicialización del debate,²¹⁵ incluyendo nuevos actores en el espacio de las políticas de género (Undurraga s/f). En lo concreto denunciaban, basándose en los documentos de la Conferencia Episcopal, el carácter abortivo de la anticoncepción de emergencia, el carácter autoritario del Estado al imponer una medida a los ciudadanos e intervenir indebidamente en el dominio de las responsabilidades paternas y la vida privada (Comité Permanente de la Conferencia Episcopal de Chile 2006). Un grupo de 32 parlamentarios formaron el “frente parlamentario por la vida”, el que se auto arrogó el papel de garante de la moral y de la cultura de la vida, para hacer una queja frente al Tribunal Constitucional amparándose en la supuesta defensa de los derechos humanos (Dides 2006). Sin embargo, el debate trascendía la división derecha/izquierda, y oponía a los políticos de raigambre confesional con los más modernos y laicos. Mientras la Democracia Cristiana en declaración pública rechazaba la norma arguyendo que el Estado chileno “promueve la maternidad” (*La Nación* 2006 b) los políticos del PS y del PPD, apoyados por algunas parlamentarias de Renovación Nacional, respaldaban la medida porque prevenía el aborto y no discriminaba a mujeres por su origen social, ya que mientras las mujeres con recursos tenían variadas formas de acceder al fármaco, las mujeres de sectores populares sólo podían hacerlo a través de los servicios de salud. A diferencia de la jerarquía católica, la Confraternidad Cristiana de Iglesias apoyó las medidas del Gobierno rebatiendo, desde una perspectiva religiosa, los argumentos de la jerarquía de la Iglesia Católica, debilitando así la posición de ésta como único garante moral. En abril de 2008, el Tribunal Constitucional declaró (5 contra 4 votos) inconstitucional la anticoncepción de emergencia, lo que provocó una muy extensa y heterogénea movilización ciudadana en defensa de los derechos sexuales y reproductivos. A finales del gobierno de Michelle Bachelet y en plena coyuntura electoral, el Gobierno envió un proyecto de ley al parlamento que fue aprobado por 73 votos contra 34 y

Protección de la Familia (APROFA), y con activistas de los derechos sexuales y reproductivos que mantenían estrechas relaciones con los movimientos pro derechos sexuales y reproductivos a nivel global.

²¹⁵ En el nivel regional se lleva a cabo la campaña 28 de septiembre -Día por la despenalización del aborto en América latina y el Caribe. En la campaña participan mujeres organizadas de 21 países y 7 redes regionales.

²¹⁶ Corte de Apelaciones de Santiago, rol N° 850-2001; Corte Suprema, rol N° 2186-2001; 20° Juzgado Civil de Santiago, rol N° 5839-2004; Corte de Apelaciones de Santiago, rol N° 4200-03; Corte Suprema, rol N° 1039-2005; Corte de Apelaciones de Santiago, rol N° 4693-2006; Tribunal Constitucional, rol N° 591-06.

dos abstenciones. El apoyo de varios parlamentarios de RN y de cinco miembros de la UDI fue fundamental para su promulgación. Finalmente, en enero del 2010, el Tribunal Constitucional aprobó su distribución en una votación de 8 a 1.

Después de un duro enfrentamiento que duró más de 4 años, las fuerzas progresistas del Gobierno, de los partidos, de centros y agrupaciones profesionales y del movimiento feminista, lograron que la anticoncepción de emergencia fuera incluida en las provisiones de la salud pública para todas las mujeres que lo requirieran y se respetara el derecho a la confidencialidad de jóvenes mayores de 14 años. El compromiso del Gobierno, la visibilidad del soporte público, el fortalecimiento de los movimientos por los derechos reproductivos en una coyuntura preelectoral, fueron decisivos en la aprobación.

6.3 Derecho a la integridad física

Las disputas en torno a la definición y alcances de la violencia hacia la mujer fueron resolviéndose a través del tiempo, a favor de una comprensión más acabada de estos comportamientos, los distintos actores e intereses involucrados, y los espacios públicos y privados que deben considerarse para prevenir la violencia. Desde una concepción inserta en marcos familista, la violencia se fue desprendiendo y significando como un delito asentado en las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres, como hemos visto en el capítulo precedente.

Durante el gobierno de Bachelet se promovieron una serie de iniciativas adicionales, entre otras, para modificar orgánicamente los delitos contra la integridad sexual, la norma de violación sexual y el delito de incesto, e impedir la libertad condicional de los violadores que causaron la muerte de la víctima, las que no alcanzaron a ser debatidas permaneciendo en tramitación.²¹⁷

6.4 Derechos políticos

El gobierno nombró una comisión formada por políticos y dos mujeres científicas políticas feministas para debatir la reforma del sistema electoral y la posibilidad de incluir una ley de cuotas en el sistema electoral reformado. La comisión fue renuente a la discusión de

²¹⁷ Ver en Anexos del Capítulo VI, el Anexo 8: “Iniciativas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet en materia de violencia”.

este último tema y se limitó a analizar la representatividad del sistema desde el punto de vista de las mayorías y minorías políticas.²¹⁸ Las elites políticas calificaba de dogmáticas las medidas de acción positiva para las mujeres, apelando al criterio de los méritos y el esfuerzo, y de evitar obstaculizar el desarrollo “natural” de los procesos. Añadían además que la ley de cuotas limitaba la capacidad de maniobra presidencial, al privilegiar un criterio sobre otros. En ningún momento sus argumentos tuvieron en cuenta las capacidades políticas de las mujeres, ni la escasa movilidad generacional de la elite política, en tanto las familias continuaban teniendo un peso determinante en el futuro desarrollo de las personas (Fernández 2010).²¹⁹ Fueron los partidos de derecha los que más se oponían a las medidas de acción positiva y, a lo más, estaban dispuestos a aprobar un sistema de estímulos económicos a las listas que llevaran más mujeres o a los partidos que tuvieran más mujeres elegidas.

En el escenario internacional de la X Conferencia regional de la mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito, Ecuador, el año 2007, la presidenta anunció que su gobierno enviaría en septiembre de ese año, un proyecto de ley “que modificara la ley de Votaciones Populares y Escrutinios y la ley de Partidos Políticos, para establecer un piso de mujeres candidatas que cada conglomerado debería presentar en las elecciones parlamentarias y municipales.”²²⁰

El conjunto de propuestas legislativas y medidas de políticas analizadas formaban parte de una concepción más moderna y democrática de las relaciones de género que garantizaba los derechos de las mujeres; promovía igualmente una nueva distribución de recursos, de

²¹⁸ Presentó tres alternativas de reformas señalando como punto de acuerdo la recomendación de un sistema proporcional corregido y el aumento del número de parlamentarios para permitir que todos los sectores tengan representatividad.

²¹⁹ Los electores votaron por una mujer en las últimas elecciones presidenciales y, en las elecciones parlamentarias del año 2005, las dos primeras mayorías fueron mujeres. Entre 1996 y el año 2000, la votación de mujeres aumentó en un 3% mientras que el número de candidaturas sólo lo hizo en 1%. Una encuesta de opinión pública realizada por FLACSO y SERNAM informaba que un porcentaje mayoritario de personas tenía una actitud positiva hacia las mujeres en política (88,5% de hombres y 93,6% de mujeres) y más del 70% de ambos sexos apoyaba las medidas de paridad de género impulsadas por el gobierno de la Presidenta Bachelet.

²²⁰ Ver en Anexos del Capítulo IV, el Anexo 9: “Iniciativas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet en materia de derechos políticos de las mujeres (acción positiva)”. Por su parte, la diputada Isabel Allende, junto a otras parlamentarias y parlamentarios, había presentado dos proyectos de ley en la misma dirección, que se habían archivado. El tercer y último proyecto presentado por diez legisladores, en marzo de 2003, estaba recién en el primer trámite constitucional en la Cámara Baja. La comisión de Familia de la Cámara había rechazado la idea de legislar por seis votos a favor, seis en contra y una abstención, por lo que la iniciativa requería la modificación de tres leyes orgánicas constitucionales, lo cual requiere además quórum especial: ley de partidos políticos, sistema electoral y ley de escrutinios.

oportunidades, del trabajo reproductivo entre hombres y mujeres, y del trabajo de cuidado entre el mercado, la familia y el Estado.

A través de las movilizaciones e interrelaciones de nuevos actores, del debate sobre temas relevantes a la igualdad en los medios de comunicación, de la elaboración de políticas y la promulgación de nuevas leyes, se fueron debilitando las concepciones conservadoras -familísticas y dando un cauce público a las transformaciones que experimentaban las vidas de las mujeres. Sin embargo, en el debate legislativo muchas de las propuestas no fueron aceptadas y en la implementación de las políticas, los funcionarios las reinterpretaron de acuerdo a sus propias concepciones y cultura organizacional, limándose con ello el potencial transformador de las propuestas. Se hacía visible así la distancia que existía entre la voluntad política de la presidenta, las correlaciones de fuerzas políticas condicionadas por los marcos constitucionales, la dispersión de posiciones en los partidos de la Concertación y la coexistencia de concepciones culturales contradictorias sobre los temas de género (SERNAM 2002).

7. La institucionalidad de género dentro del Estado: un sistema de género transversal

La presidenta Bachelet hizo una serie de gestos que legitimaron el SERNAM frente al resto de autoridades de gobierno, al incluir, por ejemplo, a la ministra de esta institución en el consejo de ministro encargado de elaborar la ley la reforma del régimen previsional. Además elevó sustantivamente su presupuesto. La existencia del gabinete de ministras profundizó y generalizó la labor del SERNAM, al incluir en la gestión de sus ministerios, una mirada de género. La mayoría de ellas, suscitaron cambios en la cultura organizacional al buscar un equilibrio en las carreras profesionales de funcionarios y funcionarias²²¹ y el acceso de las mujeres a cargos de dirección. Igualmente apoyaron la implementación del sistema de género del programa de mejoramiento de la gestión,²²² y la aplicación del código de buenas prácticas en sus servicios. Finalmente, apoyaron las medidas propuestas para adecuar los servicios a las

²²¹ Las ministras identificaban y entraban en relación directa con otras mujeres profesionales, sin necesidad de pasar por sus superiores.

²²² En muchos casos el PMG en sus ministerios experimentó un gran avance al ponerse metas ministeriales de género más audaces, por ejemplo, en la homologación de oportunidades en las carreras de mujeres y hombres dentro de la Fuerzas Armadas, y en las propuestas realizadas por la ministra de Vivienda o de Salud.

necesidades de las mujeres y consideraron, en mayor medida que otros ministros, a las mujeres como interlocutoras del Estado (Fundación Salvador Allende 2006).

Las mismas ministras -muchas de ellas antiguas funcionarias del Estado- coincidieron en señalar que pese a las resistencias encontradas en sus ministerios y servicios, les era fácil adoptar medidas a favor de la igualdad y paridad desde posiciones de autoridad, sin tener que limitarse, como sucedía en el pasado, a argumentar frente a la autoridad masculina la importancia de promover la equidad de género (Fundación Salvador Allende 2006).²²³ Así mismo, la presencia de varias ministras permitió blindar en distintos momentos a la Presidenta y la Ministra del SERNAM en la confrontación más frontal, en torno a los derechos sexuales y reproductivos, con la derecha y la Iglesia Católica.

La existencia de una ministra socialista y feminista, Clarisa Hardy, en el ministerio de Planificación Social permitió que orientaciones del sistema de protección social dejaran de sustentarse en concepciones familísticas, para ampliar las posibilidades de desarrollo personal de las mujeres y redistribuir las tareas de protección social entre la familia, el Estado, y el mercado (Hardy 2010). La ministra de Vivienda promovió la igualdad de oportunidades entre los funcionarios -instaló un gobierno paritario y promovió a profesionales mujeres a las jefaturas de división, a la contraloría, a la jefatura jurídica y de planificación-, a la vez que respondió a las demandas de las mujeres interesadas en mejorar la calidad de las viviendas y en una política urbana de integración social.²²⁴

La ministra de Bienes Nacionales retomó las políticas de igualdad de oportunidades implementadas por la ministra del Piano, interrumpidas con la llegada de otras autoridades masculinas (Guzmán, Rahal, 1997, 1998)²²⁵ e implementó el código de buenas prácticas. La ministra de Minería, subrayó el papel de referente en medidas de igualdad de género que el

²²³ La Fundación Salvador Allende, con el apoyo de la Fundación Ebert, organizó el seminario “Paridad e igualdad en el gobierno de Bachelet”, en diciembre de 2006. Participaron en un foro panel, la ministra del SERNAM y las ministras de los ministerios de Defensa, Planificación Social, Vivienda, Bienes Nacionales, Cultura, Minería y la Subsecretaría de Salud en representación de la ministra de Salud. Integrantes del movimiento feminista estuvieron a cargo de comentar las presentaciones, lo que dio lugar posteriormente a un debate abierto.

²²⁴ Sistema de subsidio de vivienda en línea, terrenos del SERVIU a disposición de las familias más pobres, coordinación con la ministra de Bienes Nacionales para asegurar que en todas las comunas del país exista terreno para viviendas sociales.

²²⁵ Estudio no publicado sobre el programa de coordinación intersectorial del SERNAM y el cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades para funcionarias/os y beneficiarias/os de los programas de ministerio de Bienes Nacionales,

Estado podría asumir frente al resto de las empresas mineras del país en materias relativas a la contratación, salario, ascenso, entrenamiento y capacitación, y toma de decisiones en general. Bajo su gestión, que tuvo una duración de un año, contrató más mujeres que hombres y, de la misma manera que la ministra de Defensa, identificó a profesionales capacitadas para promover sus carreras. La ministra y la subsecretaria de Salud, tomaron en cuenta los distintos sistemas de desigualdades sociales, de género y étnicas derivadas de la ruralidad, para contrarrestar sus efectos en el acceso y la calidad de la salud. Valoraron el tiempo que la mujer dedica a los servicios de salud y tomaron medidas para proteger a las mujeres de la invasión a su corporalidad y a su capacidad de decisión, de acuerdo a las conclusiones de las organizaciones mundiales de salud, que consideraban que el empoderamiento de las mujeres es un requisito fundamental para la prevención de las enfermedades (OMS).

En este contexto, el SERNAM elaboró la agenda de género 2006-2010²²⁶ con el propósito de afectar las distintas dimensiones de las desigualdades de género promoviendo la redistribución del trabajo entre hombres y mujeres, y el protagonismo de las mujeres en todos los ámbitos sociales. Sobre estas mismas bases se elaboró un nuevo Plan de Igualdad que debía regir a partir del año 2010 - 2020, el que articulaba en forma más explícita las dimensiones de igualdad y autonomía de las mujeres en las políticas dirigidas a mujeres.

La creación de un comité ministerial de género para asesorar al Consejo de ministros por la igualdad, creado bajo el gobierno de Lagos, favoreció la conformación de Comisiones regionales de igualdad de oportunidades, presididas por los intendentes cuya secretaría ejecutiva estuvo a cargo del SERNAM. Estas comisiones estaban encargadas de dar seguimiento a los objetivos de género propuestos, elaborar la agenda de género de carácter regional y fortalecer las comisiones interministeriales. Por otro lado, se mejoró la articulación

²²⁶ Los objetivos eran parte del Programa de Gobierno y fueron reafirmados en el Mensaje de la Presidenta de la República ante el Congreso Pleno, el día 21 de mayo de 2006. Estos eran:

- Eliminar o reducir la discriminación en contra de las mujeres.
- Eliminar o reducir las brechas que existen entre mujeres y hombres, pero también aquellas que existen entre mujeres, como son la brecha entre el campo y la ciudad, entre las mujeres indígenas y las que no lo son, entre las de sectores populares y las de sectores sociales de mayor escolaridad, entre las jóvenes y las mujeres mayores, y entre las mujeres que tienen alguna discapacidad y las que no la tienen.
- Ampliar los derechos y responsabilidades de las mujeres en el ámbito público y de los varones en el ámbito privado, contribuyendo a hacer más igualitarias las relaciones entre los géneros.
- Contribuir al empoderamiento de las mujeres como sujetos sociales, y en tanto protagonistas del desarrollo de las familias, la comunidad y la sociedad toda, y al desarrollo de sus potencialidades en el ámbito cultural, artístico, académico, científico y tecnológico.

del sistema de género en el PMG con el trabajo intersectorial, generalizando y priorizando al mismo tiempo, en algunos servicios, la equidad de género en todas sus políticas.²²⁷

El tratamiento dado a los compromisos ministeriales de género en el sistema de programación gubernamental de la Secretaría de la Presidencia,²²⁸ contribuyó, dada la autoridad del ministerio, a que la equidad de género fuese objetivo de todos los ministerios.²²⁹

Las funcionarias de la gestión sectorial debían dar coherencia y seguimiento a metas ministeriales de género, planificar los contenidos de los PMG en y con los distintos ministerios, y dar seguimiento al cumplimiento de los convenios intersectoriales. Al mismo tiempo, asesoraban técnicamente el trabajo regional, coordinaban la agenda de género con las agendas regionales, y los compromisos ministeriales y nacionales del PMG con los compromisos que se establecían a nivel regional, lo que se traducía en una ampliación de los espacios de interlocución.

Así se fueron ampliando los sistemas de interrelación de actores en torno a la equidad de género que, al tornarse estables y normados, fueron creando lo que podría denominarse un sistema de género transversal que buscaba afectar los mecanismos generadores de desigualdad en los distintos ámbitos de responsabilidad de los ministerios a la vez que dar respuesta a los problemas específicos de las mujeres derivados de su condición de género.

Junto a la estrategia de transversalización se fortalecieron los programas y unidades de trabajo, que a diferencia del pasado²³⁰ se plantearon el objetivo de elaborar propuestas conceptuales y metodológicas para un nuevo tipo de gestión de políticas, sustentado en un

²²⁷ Esta nueva estrategia combinaba el trabajo intersectorial impulsado por Josefina Bilbao para implementar el primer Plan de Igualdad de Oportunidades bajo el gobierno de Frei, con el énfasis dado por la ministra Cecilia Pérez al sistema de PMG bajo el gobierno de Lagos. La permanencia de una misma coalición política en el gobierno hacía más fácil combinar de manera novedosa las estrategias desarrolladas en distintos gobiernos, aunque no hay que olvidar la tendencia de cada administración a dar su sello propio a su gestión diferenciándose de la gestión ministerial pasada.

²²⁸ Bajo el gobierno de Michelle Bachelet, el número de los compromisos ministeriales establecidos fueron aumentando año a año, lográndose un importante porcentaje de cumplimiento.²²⁸ Por otra parte el conjunto del sistema logró un grado mayor de coherencia. En el año 2009, los compromisos ministeriales eran, en un 96.96%, coherentes con los de la agenda y en el caso del sistema de enfoque de género en un 96.8% (SERNAM, entrevista a Bernardita Valenzuela).

²²⁹ Ver en Anexos del capítulo VI, el Anexo 10: “Coordinación intersectorial y transversalización de género en el sector público para incorporar el género en la gestión pública”.

²³⁰ A esta altura se ha ido mucho más allá de la concepción inicial donde los programas eran concebidos como pilotos para mostrar que el Estado podía abordar algunos problemas como la violencia y la jefatura familiar femenina.

cambio cultural y caracterizado por la integralidad, la intersectorialidad y la participación ciudadana.

La unidad programática de buenas prácticas laborales se responsabilizó de la implementación del código de las buenas prácticas en la administración pública elaborando para ello metodologías de monitoreo, seguimiento y evaluación, entre ellas, la adjudicación del sello de calidad, Iguala, a las empresas públicas y privadas con buenas prácticas de igualdad de género. El código fue asumido por la Confederación de la Producción del Comercio (CPC) que elaboró una “Guía de Buenas Prácticas Laborales sobre No Discriminación en la Empresa”.²³¹ La unidad estableció un convenio con un grupo de grandes empresas, tanto públicas como privadas,²³² para que fuesen modelos de referencia de prácticas de equidad de género en el empleo, mediante la instalación voluntaria de acciones, planes o programas de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género.²³³ La unidad creó un portal²³⁴ como canal de intermediación laboral para mujeres, especialmente para aquellas con estudios técnicos o universitarios. El portal ofrecía un conjunto de servicios interactivos de información, orientación e intermediación laboral (capacitaciones, bolsas de empleo, becas de prácticas profesionales) para asistir y apoyar el proceso de búsqueda de empleo, a través de las secciones.

A partir del año 2007, se reinstaló el programa “Mejorando la Empleabilidad y Condiciones Laborales de las Trabajadoras Jefas de Hogar”.²³⁵ El objetivo era incluir en el Sistema Intersectorial de Protección Social una política pública para trabajadoras jefas de hogares, que institucionalizara un modelo de intervención integral, participativo, de coordinación intersectorial y de ejecución municipal, orientado a mejorar la empleabilidad y

²³¹ La CPC y sus ramas se comprometieron a centrar sus esfuerzos en lograr una mayor adaptabilidad en el mundo del trabajo para la mujer, de manera que ella pueda compatibilizar adecuadamente la vida familiar y laboral; y realizar, en los casos que sea necesario, las modificaciones legales apropiadas.
<http://www.ciceenlinea.cl/intranet/documentos/empresa.pdf>.

²³² Actualmente está instalado en 53 empresas privadas y públicas, medianas y grandes, a lo largo de todo el país. Esto incluye empresas de rubros económicos de punta como, por ejemplo, Codelco, Enap, Chilectra, Minera Gaby y El Tesoro, Essbío, Unifrutti, y las Universidades de La Frontera, Playa Ancha, y Concepción, entre otras.

²³³ Esto se hizo desde una perspectiva de derechos laborales y responsabilidad social empresarial, en particular en los ámbitos de: procesos de reclutamiento y selección; desarrollo de carrera y acceso a la capacitación; representación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de jefatura y de responsabilidad directiva; condiciones de trabajo; protección de los derechos de maternidad y responsabilidades parentales; conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares; prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo

²³⁴ www.iguala.cl

²³⁵ Este programa había sido eliminado en la gestión de Adriana del Piano bajo la presidencia de Ricardo Lagos.

las condiciones laborales de este sector social de trabajadoras. El Programa estaba organizado en torno a cinco principios: focalización en un grupo específico de trabajadoras; integralidad, ya que respondía al conjunto de dificultades que afectan su capacidad de generación de ingresos; intersectorialidad, lo que significaba que todos los ministerios y servicios debían asumir la condición de las jefas de hogar en sus diseños e implementación de políticas y proveer una oferta de bienes y servicios a este grupo de trabajadoras; descentralización, lo que implicaba que el municipio era el responsable de ejecutar los programas; participativo ya que promovía la asociatividad, la actoría y el control social de las mujeres sobre el curso del programa.²³⁶

Las jefas de hogar al ingresar eran informadas de sus derechos y deberes, y del funcionamiento del Programa. Luego, en talleres de habilitación, diseñaban su trayectoria de acuerdo a las condiciones que presentaba el mercado laboral en el territorio. El Programa promovía el trabajo grupal y espacios de diálogo en encuentros a nivel comunal, regional, y nacional, para la toma de decisiones. En cada nivel se elegían las representantes para asistir a los encuentros del siguiente nivel. Se promovía la formación en liderazgo mediante la creación de vocerías y la formación de habilidades de diálogo y negociación. En los encuentros, las participantes evaluaban el Programa y hacían sugerencias y propuestas, algunas de las cuales daban lugar al establecimiento de nuevos compromisos. Al mismo tiempo se estimulaba la creación de redes entre las mujeres en tanto trabajadoras dependientes o independientes.²³⁷

El tratamiento de la violencia hacia la mujer experimentó avances significativos en el nivel conceptual y legislativo, y los servicios de atención y protección a las víctimas tuvieron un alto grado de complejidad. La violencia fue explícitamente significada dentro del marco de los derechos humanos, teniendo como referentes normativos principales, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, emanada de la asamblea de Naciones Unidas en 1993²³⁸ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (OEA, 1994).

²³⁶ Ver en Anexos del Capítulo VI, el Anexo 11: “Interrelaciones generadas en torno al programa de empleabilidad”.

²³⁷ Ver en Anexos del Capítulo VI, el Anexo 12: “Modelo de gestión PMJH”.

²³⁸ Las distintas expresiones de la violencia de género constituyen una violación a los derechos humanos de las mujeres. El derecho a la vida, el derecho a la libertad y la seguridad, el derecho a verse libre de toda forma de discriminación, el derecho a no ser sometida a tortura, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, entre

Con la promulgación de la Ley N° 20.066 de Violencia Intrafamiliar, en octubre de 2005²³⁹, el tema adquirió una nueva prioridad en la agenda del Gobierno y del SERNAM.²⁴⁰ La ley definió la responsabilidad del Estado de adoptar las medidas conducentes para garantizar la vida, la integridad personal y la seguridad de la mujer y los miembros de la familia, y las funciones y obligaciones del Servicio Nacional de la Mujer, respecto a este problema. Era este organismo quien debía proponer al Presidente de la República las políticas públicas para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, y formular, anualmente, en coordinación y colaboración con los organismos públicos y privados pertinentes, un plan nacional de acción contra la violencia.²⁴¹

A diferencia del pasado se enfrentó la violencia de manera integral a través de la implementación de un sistema de protección y atención que debía entregar garantías de real protección a las víctimas de violencia. El sistema se sustentaba en la actuación coordinada de distintos órganos del Estado, que unificaba, por ejemplo, las medidas cautelares penales sobre el agresor, incluyendo aquellas destinadas a impedir la realización de nuevos actos de

otros, son vulnerados cuando las mujeres sufren violencia tanto dentro como fuera de la familia. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Asamblea General de Naciones Unidas 1993) define ésta como “Todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada”. De esta forma, abarca sin carácter limitativo, “la violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación; la violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, el tráfico de mujeres y la prostitución forzada; y la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondquiera que ocurra”. Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como Convención Belem do Pará (OEA, 1994), explicita que “La violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”, y define que “Debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. La violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual o psicológica”.

²³⁹ La ley 19.325, primera Ley de VIF en Chile, fue promulgada en agosto de 1994.

²⁴⁰ Aumento significativo de presupuesto asignado al programa de \$ 1.045.255.106 en el año 2006 a \$3.931.023.990 en 2009

²⁴¹ Funciones del SERNAM: i. Impulsar, coordinar y evaluar las políticas gubernamentales en contra de la violencia intrafamiliar. ii. Recomendar la adopción de medidas legales, reglamentarias o de otra naturaleza para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar. iii. Prestar asistencia técnica a los organismos que intervengan en la aplicación de esta ley que así lo requieran. iv. Promover la contribución de los medios de comunicación para erradicar la violencia contra la mujer y realzar el respeto a su dignidad.

violencia, con las medidas de protección, civiles y/o sociales. Involucraba la acción del conjunto del Estado, proveía capacitación a los operadores del sistema judicial y, a través de convenios interministeriales, se brindaba asesoría técnica, se mejoraban los circuitos a los que acuden las mujeres y, simultáneamente, se daba acompañamiento a éstas.

La institucionalidad articulada en torno a la atención y protección de las mujeres víctimas, tenía la obligación de difundir los derechos que protegen a las mujeres, integrarlas a los beneficios de protección social, proveerles apoyo psicológico, social y legal para redefinir sus proyectos de vida. El sistema actuaba en el nivel en el que las organizaciones de la sociedad civil desempeñaban un importante papel en la ejecución de programas específicos, con hombres agresores, y en el seguimiento de los acuerdos asumidos por el Poder judicial, la policía, y los ministerios Público, de Salud, de Educación y de Trabajo.

Frente al número creciente de femicidios, nuevos proyectos de ley sobre este delito ingresaron al parlamento. Estos proponían limitar el uso del criterio de la irreprochabilidad de la conducta anterior cuando existían anotaciones previas de violencia, ampliar las presunciones de riesgo para otorgar protección, incorporando entre ellas, la negativa de la pareja a aceptar el término de la relación sentimental. Se incorporaba a la vez como medida la obligación del agresor de presentarse regularmente a una unidad policial, ampliando además el plazo de las mismas de uno a dos años. Finalmente, se establecía que el maltrato habitual podía concurrir con cualquier otro delito, eliminándose la regla que establecía su carácter subsidiario; se ampliaba el parricidio incorporando a ex-cónyuges/convivientes y a progenitores de un hijo común, y se facultaba al juez para no aplicar la pena de dicho delito cuando habían transcurrido más de tres años desde el cese de la convivencia, salvo que existieran hijos comunes.²⁴²

Los Centros de la Mujer fueron creados en el año 2001, para atender a mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar, particularmente en el marco de la relación de pareja.²⁴³ Sus objetivos eran la atención a mujeres víctimas de violencia y el desarrollo del

²⁴² Ver en Anexos del Capítulo VI, el Anexo 13: “Sistema de protección y atención: Distribución de tareas y coordinaciones intersectoriales”.

²⁴³ Entre los años 2001 y 2007 el número de Centros aumentó en razón de dos por año, alcanzando un número total de 31 Centros. En el año 2008 se obtuvo un importante incremento del presupuesto del programa, que permitió aumentar a 58 el número de Centros y en el año 2009 nuevamente se incrementó el presupuesto permitiendo a SERNAM instalar 32 nuevos Centros de la Mujer. Así, al mes de agosto del 2009, el Servicio Nacional de la Mujer alcanzó la meta de tener en funcionamiento un total de 90 Centros distribuidos en las 15 regiones del país.

compromiso comunitario para prevenir el problema. El centro se organizaba en torno a las siguientes líneas de trabajo: Atención Psicosocial y Jurídica a mujeres de 18 años o más en forma gratuita;²⁴⁴ Capacitación, Promoción y Prevención Socioeducativa con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales y organizativas. En la línea de Prevención se trabajaba con los distintos agentes: la persona violentada, el/la violentadora y las personas testigos del espacio familiar o comunal o del contexto institucional (matrona, profesora) a fin de promover un cambio cultural y generar mecanismos de control social.

Las Casas de Acogida que formaban parte del Sistema de Protección eran dirigidas a las mujeres en riesgo vital y a sus hijos. En ellas, además de proveer a las mujeres de espacios seguros, a través de diversas intervenciones, se buscaba potenciar la autoestima, el sentido de seguridad personal, y la autonomía de las mujeres. Todas las actividades se orientaban a definir un nuevo proyecto de vida, por lo tanto, el ingreso, la contención y el seguimiento, apuntaban a insertar o reinsertar a la mujer en la vida social y laboral.²⁴⁵

8. A modo de conclusión

El acceso de una mujer a la presidencia de un cuarto gobierno de la Concertación y la conformación de un gobierno paritario generó una situación inédita que tensó las relaciones en el interior del sistema político e hizo emerger los estereotipos y prejuicios políticos y culturales sobre las capacidades de las mujeres para ejercer poder. Un conjunto de factores crearon situaciones de tensión e inseguridad política durante los dos primeros años. Entre ellos destacaba la desconfianza frente a un nuevo estilo de ejercer gobierno más independiente de los partidos políticos, la expresión de demandas contenidas y postergadas como fue el caso del movimiento estudiantil, la mayor fuerza de los movimientos gremiales y el movimiento mapuche, junto al fracaso en la implementación de una política social de transporte de gran impacto como el Transantiago.

²⁴⁴ La atención que realiza el Equipo está centrada en el aspecto sociocultural del problema, más que en lo psicológico. Su objetivo es brindar contención, estabilización emocional y protección a mujeres mayores de 18 años que viven violencia menos grave, fortaleciendo sus capacidades personales mediante una intervención integral en los ámbitos psicosocial y jurídico que permita: aumentar los niveles de autoestima y autonomía; fortalecer las redes primarias; disminuir los niveles de violencia; disminuir los niveles de riesgo y daño.

²⁴⁵ Ver en Anexos del Capítulo VI, el Anexo 14: “Coordinación con organismos del sistema judicial que intervienen en el fenómeno de la VIF”.

Sin embargo, los resultados del sistema de protección social y el manejo cuidadoso de la crisis económica elevaron los niveles de aprobación de la presidenta y legitimaron su gobierno frente a la ciudadanía y el sistema político que tuvo que asumir en sus discursos la continuidad de este sistema. El conjunto de las políticas propuestas por Michelle Bachelet atendieron las distintas dimensiones de la subordinación de género, desde aquellas que se expresaban en las situaciones de mayor exclusión, vulnerabilidad social e irrespeto a las mujeres hasta aquellas que afirman la autonomía y protagonismo político de las mujeres, respondiendo a la demanda de una representación política justa y de autonomía corporal, elevándose por ello su potencialidad de transformación de las relaciones de género sustentadas en la división de lo público y lo privado que excluye a las mujeres del poder político y público, en la distribución sexual del trabajo y en el control de su sexualidad.

Las condiciones políticas favorables abiertas por el cuarto gobierno de la Concertación para la inclusión de los discursos de género en los marcos cognitivos y en las medidas de políticas, contribuyó a que la perspectiva de género dejase de ser, bajo este gobierno, una agenda optativa para los otros sectores. El tratamiento de la desigualdad puso en circulación ideas con un mayor grado de profundidad y cuestionamiento a los moldes cognitivos conservadores o familistas. Significar la agenda de género en el marco de los derechos contribuyó a transformar los marcos generales de las políticas y se constituyó en un motor de cambio de las formas de gestión. A través de un sistema de interacciones con otros actores se fue favoreciendo las capacidades de reflexión de los/as funcionarios/as sobre sus concepciones acerca de la igualdad y las relaciones de género, y estimulando la experimentación en nuevas metodologías.

Las estrategias utilizadas para incluir la equidad de género en los ciclos de planificación, en el conjunto de los ministerios o servicios y/o, simultáneamente, aquellas que priorizaban la coordinación con algunos ministerios u otros poderes del Estado, así como las relaciones establecidas a partir de los programas, alcanzaron altos niveles de complejidad debido a la ampliación significativa del número de actores, y de los espacios y los tiempos de las políticas involucradas. Esto condicionó una gestión en forma de red. La incorporación de nuevos discursos sobre género y la adopción de nuevas formas de organización del trabajo, así como la aprobación de nuevas reglas y procedimientos administrativos, trascendían la iniciativa del SERNAM, pudiéndose iniciar las acciones en otros servicios o ministerios,

desde la presidencia, en espacios de coordinación regional²⁴⁶ y en los distintos espacios de intermediación del Estado con la sociedad civil. Esto fue un paso importante, ya que el proceso de incorporación de nuevos discursos y medidas de políticas podía reproducirse desde distintos lugares sin necesariamente ser producto de una planificación anticipada en todos sus detalles. Sin embargo, el funcionamiento de este sistema era dependiente de las distintas coordinaciones con otros actores públicos y de las culturas organizacionales, lo que llevaba a lentificar la respuesta del sistema y, a veces, diluir la responsabilidad entre los distintos organismos involucrados. Así, por ejemplo, el sistema de protección y atención de la violencia exigía de tantas coordinaciones de distintos órganos, como hemos visto, que muchas veces se obstruía impidiendo una respuesta ágil que protegiera a la mujer afectada y diera solución a la atención de sus hijos. Era difícil articular los tiempos en que las mujeres permanecían en las casas de acogidas con los horarios y funcionamiento de los ministerios y servicios que le deberían derivar los recursos para sustentar sus nuevos proyectos de vida personal. En algunos de los casos más graves estas descoordinaciones debido, por ejemplo, a la lentitud de respuesta del ministerio Público, o la derivación de los casos del Tribunal de Familia al ministerio Público, costaron la vida de una mujer que ya había ingresado al sistema de protección al denunciar los hechos de violencia.

Los programas que en sus inicios fueron pensados como programas pilotos transitorios que daban respuesta a necesidades de grupos vulnerables, bajo la dirección de la ministra Albornoz, fueron reformulados como modelos de gestión de políticas más integrales, intersectoriales y participativas. A la vez, cada uno de los programas fue considerado una dimensión del sistema más amplio de protección social.

A esta altura la inclusión de género en el quehacer del Estado se constituía en una fuerte presión para abordar temas transversales que exigían la participación de actores públicos y sociales en la profundización de la reforma del Estado mediante una gestión en red de carácter intersectorial. Por otro lado, las políticas de género pasaron a integrar el sistema de protección social e incluirse dentro del ciclo presupuestario.

²⁴⁶ Es muy interesante el papel jugado por las agendas regionales de las conferencias gubernamentales regionales convocadas por la CEPAL. Las ministras del SERNAM jugaron un papel muy interesante en estos espacios y fue en una de estas conferencias que la presidenta anunció el envío del proyecto de ley sobre representación femenina.

La mayor apertura de la sociedad a nuevos discursos y prácticas de vida, la mayor actividad legislativa y la acción de los organismos de seguimiento y control de la sociedad civil, ponían de manifiesto que un proceso de cambio cultural estaba en curso sin que ello significara la consolidación de estos cambios ni un debilitamiento del poder político, económico y cultural de la derecha y de la élite social y política quienes, por razones ideológicas y de poder, se oponían a la aprobación de las iniciativas propuestas en el Parlamento. En el nivel legislativo sólo fueron aprobadas las leyes que cuestionaban en menor medida los marcos cognitivos de carácter familistas y se postergó la adecuación de la legislación chilena a los convenios y tratados internacionales suscritos, y la ratificación del protocolo de la CEDAW. El resto de los proyectos quedaron en trámite o fueron archivados. La comparación entre los proyectos presentados y aprobados es una buena prueba de la diversidad de los debates y de las resistencias políticas culturales al cambio. En relación a la igualdad de género las resistencias más duras se daban en torno al reconocimiento de los derechos individuales de las mujeres, su autonomía corporal y su presencia paritaria en el poder político.

Ahora bien, las resistencias no provenían sólo de discursos muy conservadores, sino de nuevos discursos que desde posiciones dominantes promueven cambios en otros sentidos. Por ejemplo, discursos que fomentan el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo en forma flexible para contribuir a la superación de la pobreza de los hogares, atender las nuevas necesidades de la organización del trabajo, y elevar los niveles culturales de la ciudadanía pero que dejan intocada las relaciones jerárquicas y el poder desigual entre hombres y mujeres.

Conclusiones

Esta tesis ha mostrado la complejidad que reviste transformar las concepciones de género en una dirección igualitaria e incluirlas en la institucionalidad del Estado. Esto, debido tanto a que estas concepciones tienen profundas raíces culturales, como al carácter sistémico del orden de género.

Fue particularmente interesante estudiar las transformaciones de las concepciones de género en Chile, por las características de la transición a la democracia que se desarrolló en un corto tiempo, en el marco de los lineamientos de una Constitución aprobada bajo el régimen militar junto a la elección de un gobierno centro izquierda. Aunque los gobiernos de la Concertación estaban comprometidos con las fuerzas sociales anti dictatoriales y las demandas de los movimientos ciudadanos, los marcos constitucionales significaron importantes restricciones para los intentos de democratizar la sociedad y estimular la participación ciudadana en las deliberaciones políticas. En el campo específico de las relaciones de género, los parámetros constitucionales fueron un obstáculo permanente para el reconocimiento de algunos derechos de las mujeres relativos a la igualdad política, la autonomía personal y la privacidad, y el ejercicio de derechos individuales.

Haber tomado como campo de análisis un periodo de veinticinco años permitió poner de manifiesto el carácter gradual de los procesos estudiados, aprehender las continuidades y discontinuidades, los hitos más significativos, y los logros esperados e inesperados en el ámbito de interés de esta tesis. Hizo posible, además, conocer a los distintos actores que fueron movilizando los discursos y propuestas de la igualdad de género en las diferentes coyunturas políticas; las encrucijadas y alternativas que enfrentaron, las mismas que, de acuerdo con la forma en que fueron abordadas, abrieron o cerraron distintos caminos, poniendo en evidencia el carácter no lineal y contingente del curso de los procesos sociales.

La existencia de una misma coalición política en el gobierno durante veinte años aseguró la continuidad y acumulación de los logros al ir generándose en cada gobierno las condiciones sociales, políticas e institucionales para logros futuros. Sin embargo, una conclusión importante de este estudio es que la gradualidad no significó linealidad y que los logros no fueron producto solamente de la profundización de las estrategias que en el pasado reciente se mostraron exitosas, como tampoco fueron sólo el resultado de acciones estratégicas

intencionales. Al contrario, ellos estuvieron estrechamente relacionados con cambios en las concepciones que animaban los programas y políticas de gobierno, la comprensión e importancia atribuida a la igualdad de género y el compromiso del gobierno con este tema. A lo largo de veinte años un conjunto de hechos, muchos de carácter contingente, convergieron abriendo o cerrando posibilidades de cambio que fueron aprovechadas o no relevadas por los gobiernos de la Concertación y de otros actores, de acuerdo a la interpretación que hicieron de ellas. Finalmente, los cambios se asentaron en las transformaciones culturales y sociales experimentadas en el país, algunas de las cuales fueron impulsadas o reforzadas desde las políticas de gobierno.

1. Procesos de institucionalización de género: hitos y logros bajo los gobiernos de la Concertación

Un breve análisis del proceso de institucionalización de género en el Estado permite identificar sus continuidades y discontinuidades, cuyos hitos coincidieron, en el caso de Chile, con los cambios de gobierno debido, en parte, al traspaso de lo acumulado en el nivel político e institucional de cada uno de los gobiernos al siguiente, a las nuevas propuestas programáticas de los nuevos gobiernos y a ciertos alineamientos políticos culturales que ocurrieron en el periodo estudiado.

Patricio Aylwin (1990-1994) hizo de la gobernabilidad política y el crecimiento económico, objetivos ineludibles de su programa los que se sostuvieron en un estilo de gobierno caracterizado por un fuerte liderazgo presidencial, la constitución de una suerte de partido transversal que fue la Concertación de Partidos por la Democracia y un alto grado de elitismo en la toma de decisiones. De esta manera, bajo su gobierno las fuerzas políticas de la Concertación postergaron el tratamiento de temas conflictivos, como es el caso de aquellos relativos al horizonte democrático deseado, y desincentivaron, por temor al conflicto social, la participación de la ciudadanía en el debate público, y en el diseño de las políticas que la concernían.

Para negociar con la derecha, el gobierno se apoyó en sectores progresistas de la Iglesia Católica los que actuaron como mediadores frente a las jerarquías eclesiásticas y los sectores de derecha, apeló a los tratados internacionales y al apoyo exterior que suscitaba su gobierno para hacer respetar los derechos humanos y, además, hizo uso de las atribuciones

otorgadas por el presidencialismo y de los distintos recursos administrativos que estaban a su alcance para promover cambios, saltándose, en lo posible, el debate parlamentario, evitando de esta manera confrontar ideológicamente la oposición de la derecha.

Dentro de los márgenes señalados un conjunto de factores confluyó positivamente en la movilización de nuevas concepciones de género y la creación de una instancia responsable de la igualdad de género en el Estado. El movimiento feminista nacional conectado con el movimiento feminista trasnacional y gracias al apoyo de la cooperación internacional, construyó una base de autonomía e independencia ideológica y orgánica, y una agenda propia que logró incorporar a los debates políticos de recuperación de la democracia. Su mayor éxito fue incluir la igualdad de género como una nueva dimensión de la democracia que, además, era valorada por venir planteada desde los movimientos sociales antidictatoriales.

Sin embargo, la incorporación de la agenda de género fue restringida y reinterpretada de acuerdo a las concepciones ideológicas del gobierno demócrata cristiano y la oposición de la derecha. El gobierno fue especialmente sensible a las dimensiones de violencia, pobreza y abuso, y menos receptivo a las dimensiones más emancipadoras de las demandas de género, relativas al reconocimiento de los derechos individuales de las mujeres que eran frontalmente atacados por los discursos conservadores. La polémica entre la Concertación y la oposición se dio dentro de los marcos propuestos por la derecha. Desde ahí el gobierno negoció o modificó el contenido de algunas de sus propuestas para que fuesen aprobadas. La confrontación con estas ideas, de parte de las fuerzas de la Concertación, fue débil, en parte, también, porque muchas de las ideas conservadoras eran compartidas por la Democracia Cristiana. El PPD y el PS evitaron la confrontación y no dieron mayor relevancia a las críticas que la derecha planteó a las propuestas de gobierno, en cierta medida, porque dada su tradición, consideraban que la lucha fundamental era por la igualdad social y, desde esta perspectiva, las demandas de igualdad de género, de respeto a los derechos individuales y autonomía de las mujeres, tenían un sesgo liberal.

Las líderes feministas que ingresaron al SERNAM adecuaron su agenda a los marcos de sentido del gobierno, para lo cual, y luego de intensas negociaciones internas entre las integrantes provenientes de la democracia cristiana y las del feminismo, seleccionaron aquellos problemas incluidos en el programa de la Concertación de Mujeres por la Democracia que tenían mayor sintonía con las prioridades planteadas por el Programa de

Gobierno. Se estableció una línea de continuidad entre las restricciones jurídicas impuestas por la dictadura y las discriminaciones jurídicas que afectaban a las mujeres, presentes en los distintos códigos como expresión flagrante de la desigualdad formal entre hombres y mujeres y entre la violación de los derechos humanos con la violencia doméstica.

Bajo el primer gobierno de la Concertación, el SERNAM fue percibido por el resto de los ministerios como un órgano temporal y periférico dentro de la administración pública cuya misión era débilmente comprendida. Los recursos que podía movilizar esta institución para cumplir su misión eran restringidos, inestables y dependientes de la voluntad de las autoridades y funcionarios. La presencia de mujeres dentro del Estado, receptivas a las nuevas ideas, constituyó una suerte de red informal de apoyo a la nueva entidad. Paradojalmente, la inexistencia previa de una institución responsable del tema liberaba al SERNAM del peso de la inercia, las rutinas y la resistencia de funcionarios, a la vez que le daba más libertad para beneficiarse de las experiencias y estrategias de acción de otros organismos similares del exterior como fue el caso del Instituto de la Mujer de España (1983) y el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer de Brasil (1985).

Pero los principales recursos seguían situados en gran medida fuera del Estado, en los colectivos feministas que dieron sustento a la nueva institucionalidad. También contaban con apoyo de la cooperación internacional, que además podía presionar a los ministerios y servicios, a quienes apoyaban, para que asumieran objetivos de género. Los recursos aportados por los colectivos feministas fueron fundamentales. Muchas feministas ingresaron a la institución transfiriendo sus concepciones, ideas y conocimiento, y los colectivos desde fuera mantuvieron vigentes los temas controversiales que las fuerzas conservadoras y el gobierno, en aras de la gobernabilidad, buscaban excluir de los debates públicos, parlamentario, e institucionales.

La propuesta programática de Eduardo Frei (1994-2000) fue organizada en torno al crecimiento, la modernización de la sociedad y el Estado, y la igualdad de oportunidades para los ciudadanos. En estas nuevas circunstancias fue posible profundizar las ideas relativas a la igualdad de género y enmarcarlas en este nuevo marco cognitivo. La realización de las Conferencias de Naciones Unidas y el discurso de la modernidad permitió trascender los límites impuestos a la agenda de género por el marco de la vulnerabilidad. Por otro lado, los colectivos feministas apoyaron la implementación del PIOM, reinterpretando sus objetivos

dentro de su agenda, y presionaron permanentemente a favor de su radicalización, para cambiar prioridades en las agendas y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno.

Las iniciativas culturales modernizadoras del gobierno desencadenaron la oposición inmediata de las fuerzas de la derecha en el debate público y parlamentario, el cual incluyó la participación de los centros de estudios de la derecha, y la acción de lobby y de veto de parte de las jerarquías de la Iglesia Católica. Se desataron controversias sobre el significado de la soberanía nacional, los valores y la vida privada, colocando a un lado a los que defendían derechos individuales y la secularización del Estado y al otro, a los que defendía los valores tradicionales, la libertad individual y de la familia frente a la intervención del Estado, y la soberanía frente a instancias, acuerdos y tratados internacionales.

Sin embargo, las fuerzas seculares de la Concertación y el propio movimiento feminista organizado en el Grupo Iniciativa desaprovecharon las oportunidades que se ofrecieron en esta coyuntura para incorporar en forma clara nuevos conceptos, visibilizar las diferencias en relación al signo mujer, y el lugar de las mujeres en lo público y en lo privado. Si bien el SERNAM y el gobierno no retrocedieron en las políticas y reformas propuestas, sacaron de los debates las dimensiones más innovadoras y cuestionadoras del orden de género. La estrategia discursiva del gobierno y de la mayoría de los dirigentes políticos de la Concertación fue ambigua. Algunos militantes del PPD y el PS intentaron, en ciertos momentos, levantar una voz crítica frente a algunos planteamientos, pero no lograron articular un polo discursivo diferenciado, ni mucho menos promover debates más profundos sobre el laicismo y la secularización de las sociedades.

La implementación del primer Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres bajo el gobierno de Frei, marcó un hito importante en los procesos de institucionalización de género en el interior del Estado, al permitir al SERNAM transitar desde la realización de acciones aisladas y programas pilotos de carácter contingente a acciones sistemáticas para incidir en las políticas públicas. La institución se volcó, a nivel nacional y central, hacia dentro del aparato estatal, relacionándose con los actores públicos en sus propios espacios de acción para incidir en los objetivos y cursos de acción de sus políticas. Los principales recursos que movilizaban las autoridades y funcionarios/as del SERNAM eran, en primer lugar, aquellos derivados de la voluntad política del gobierno y de las autoridades, de la

capacidad de persuasión de sus autoridades y funcionarios que argumentaban sobre los beneficios que sus propuestas podrían aportar al éxito de los objetivos de otros sectores, y de los compromisos de los gobiernos con los tratados de Derechos Humanos y de igualdad de género.

Los síntomas de un nuevo malestar social, la detención de Augusto Pinochet en Londres, en octubre de 1998, y los efectos de la crisis económica asiática terminaron con la aparente armonía y estabilidad política lograda en torno al acuerdo, más o menos explícito, de priorizar el crecimiento económico y la gobernabilidad política.

De esta manera, el debate público se abrió a nuevos temas y a la participación de nuevos actores. Se repuso con fuerza el tema de la violación de los derechos humanos, en particular la situación de los detenidos desaparecidos y se renovó la discusión sobre el sentido del desarrollo y la democracia que se pretendía construir, en el cual el papel del Estado en la redistribución de las oportunidades y recursos entre los ciudadanos/as, y la participación ciudadana fueron temas de debate importante y ejes de diferenciación de corrientes de pensamiento.

Las experiencias, las agendas y las interlocuciones de los colectivos feministas se habían vuelto más heterogéneas y plurales. Integrantes del movimiento feminista, durante los años noventa, se habían desplazado a la academia, a organismos internacionales, y a ministerios y organismos de gobierno. De la misma manera habían ampliado sus relaciones con otros sectores de los movimientos sociales (VIH/SIDA, diversidad sexual, indígenas), y corporaciones profesionales. Los colectivos aportaban al debate sobre la calidad de la democracia en dos sentidos: por un lado, mostraban la necesidad de alcanzar una representación política más equilibrada entre los géneros, en los cargos políticos y de autoridad, para cerrar la brecha entre representatividad política y diversidad social; por otro, afirmaban el reconocimiento de nuevos derechos en el campo de la sexualidad y la reproducción como parte del derecho a la integridad física y a la privacidad, es decir, el derecho a tomar decisiones que competen a la autenticidad y a estilos de vida personal.

Emergieron, también, nuevos colectivos feministas, muchas veces como resultado de la experiencia de programas universitarios de género y otros que se insertaron en espacios de la cultura o en otros espacios sociales distantes del Estado.

En este escenario fue elegido presidente Ricardo Lagos (2000-2006), líder indiscutible de la lucha anti dictatorial y del ala no confesional de la Concertación. Su programa tenía una profundidad y horizonte temporal mayores que los programas anteriores. Beneficiado con el desarrollo del marco interpretativo de los Derechos Humanos, se comprometió a avanzar hacia una sociedad más justa que garantizara los derechos ciudadanos, la igualdad y la participación como dimensiones insoslayables de una sociedad democrática. La inclusión más sistemática de la igualdad de género en las reformas, y la mayor profundidad y autonomía de los discursos de género respecto de los marcos de sentido conservadores, se sostenían social y culturalmente en las transformaciones experimentadas durante la década pasada, la mayor diversidad de opiniones y estilos de vida, y en los logros ya acumulados en materia de igualdad.

En el nivel de las ideas, el programa de gobierno de Ricardo Lagos diferenció los temas de género de los de familia, la autonomía y el empoderamiento personal fueron considerados en los objetivos de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, y se hicieron visibles las principales discriminaciones de género en el mercado laboral, prestando atención particular a las consecuencias derivadas de su doble inserción en el trabajo doméstico y productivo.

El debate político y cultural fue muy álgido y desafió a la sociedad y al Estado a avanzar en la transformación del orden de género. A diferencia del pasado, la riqueza de los debates en torno a la ley marco de derechos sexuales y reproductivos, la ley de matrimonio civil y divorcio vincular, la anticoncepción de emergencia, y los cambios en la ley de violencia se expresó en la circulación y confrontación de diversos marcos cognitivos, la diversidad de actores involucrados y la variedad de estrategias utilizadas por los distintos campos de fuerzas para hacer valer sus intereses y puntos de vista, y su capacidad de revelar los obstáculos y límites que resisten a los cambios en la sociedad y en el Estado.

La mayor presencia de las mujeres en los cargos ministeriales y las distintas medidas asumidas a favor de la institucionalización de género significaron un hito fundamental en la extensión, generalización y profundización del proceso. La implementación del PMG de género en el conjunto de la administración, incluyó el principio de la igualdad en los ciclos presupuestales dando lugar a nuevas herramientas, instrumentos y metodologías para llevarlo a cabo. Por otro lado, con la implementación del PMG se abrieron nuevos canales de relación del Estado con las organizaciones y colectivos feministas que participaron apoyando esta

tarea. A los recursos de voluntad política, capacidad de persuasión, y apoyo de la cooperación y de los colectivos feministas, se agregó el recurso de coacción que podía ejercer el SERNAM al no validar los programas, debido a los costos que esto significaba al conjunto del servicio evaluado.

La elección de una presidenta comprometida con la igualdad de género e igualdad social (2006- 2010), la instalación de un gobierno paritario y la propuesta de un nuevo estilo de gobierno ciudadano, tuvo un fuerte impacto cultural y simbólico, suscitando reacciones diversas y contradictorias entre las fuerzas políticas, la intelectualidad, los líderes de opinión, los medios de comunicación masiva y las organizaciones de mujeres. Rápidamente se hizo visible las resistencias que causaba el acceso de mujeres, a partir de sus propios méritos y trayectoria personal, al poder público, sobre todo si ella ponía como tema explícito de gobierno la igualdad de género.

La agenda de género fue incluida como eje central en el programa de gobierno de Bachelet, construido en torno a los principios de respeto a los Derechos Humanos, reconocimiento de la diversidad, promoción de la participación ciudadana, y el compromiso del Estado con un sistema de protección social de los ciudadanos/as, desde la niñez a la vejez. El Estado era responsable de garantizar los derechos, especialmente los económicos y sociales, de quienes no podían acceder a ellos a través de los mecanismos de mercado. Los distintos componentes del Sistema de Bienestar Social, que garantizaban derechos desde la primera infancia a la vejez, fueron elaborados a partir del reconocimiento de los derechos individuales de las personas, intentando superar el enfoque familista y asistencialista.

El programa de Bachelet promovió una concepción más moderna y democrática de las relaciones de género, la que garantizaba los derechos de las mujeres. Por un lado, impulsó una distribución más justa de recursos, oportunidades y trabajo reproductivo y productivo entre hombres y mujeres y, por otro, una nueva distribución del trabajo de cuidado entre el mercado, la familia y el Estado. Las medidas políticas atendieron las distintas dimensiones de la subordinación de género, desde aquellas que se orientaban a cambiar las situaciones de mayor exclusión, vulnerabilidad social e irrespeto a las mujeres, hasta aquellas que afirmaban la autonomía y protagonismo político de éstas. Se buscaba responder, así, a la demanda de una representación política justa y de la autonomía corporal, elevándose por ello la potencialidad de transformación de las relaciones de género. Durante el gobierno de Bachelet se incrementó

significativamente, en relación a los gobiernos anteriores, la iniciativa legislativa en torno a la igualdad de género desde el parlamento y desde el gobierno. Sin embargo, una vez más, aunque los debates públicos devinieron más plurales y la sociedad civil más diversificada, la iniciativa legislativa se enfrentó con las limitaciones derivadas de los marcos constitucionales y del poder de veto de la Iglesia Católica.

Al final del gobierno de Bachelet y como un logro acumulado en los distintos gobiernos de la Concertación, se habían derogado las normas discriminatorias en contra de la mujer, establecido normas de igualdad respecto de derechos ya consagrados para los hombres, y reconocido los derechos de los hijos/as con prescindencia del vínculo de la madre con el padre de estos. Fueron importantes los avances en materia de protección a la maternidad, particularmente de la mujer trabajadora. No obstante estos avances legislativos, persistieron vacíos normativos importantes entre los cuales es importante destacar la discriminación patrimonial de las mujeres en el matrimonio y la convivencia.

Vemos entonces que a lo largo de veinte años, la coalición de centroizquierda tuvo éxito en dotar de estabilidad política al país, y atender parte de las demandas sociales y del movimiento de mujeres, aunque ello obviamente dentro de las limitaciones que les imponían los marcos institucionales e ideológicos, y las relaciones de poder vigentes. Los gobiernos de la Concertación impulsaron importantes reformas del Estado y enriquecieron, en estas dos décadas, los marcos cognitivos que orientaron sus políticas. A lo largo de estos años, se transformaron los discursos y prácticas de la ciudadanía, lo que dio lugar a la emergencia de nuevas demandas sociales, nuevas formas de asociatividad y, en general, a un debate de ideas más plural, todo lo cual, en parte, fue estimulado y abordado a partir de nuevas reglas institucionales.

Fue visible la fuerte imbricación de las dinámicas políticas e institucionales con los procesos de igualdad de género. Ha sido clara la importancia de las ideas en el cambio de concepciones de género que sustentan las políticas y la presencia de distintos actores que desde la sociedad civil, política y pública, se movilizaron y confrontaron las ideas de otros actores en torno a la igualdad de género. Con el avance en la instalación de este debate el campo de actores comprometidos se hizo más amplio y diverso y el debate más profundo y plural. Destacamos como actores importantes a las feministas y colectivos de mujeres que desde la sociedad civil a nivel nacional y global o como integrantes del Estado u organismos

internacionales, confrontaron el orden de género. Por otra parte fue muy importante la voluntad política de los gobiernos de la Concertación que, pese a sus enormes diferencias en la comprensión del sentido de la igualdad de género y del alcance de sus acciones, mantuvieron el tema en la agenda institucional. La elección de una presidenta mujer y un gobierno paritario enriqueció los recursos disponibles a favor de la equidad de género, al agregarse a ellos, el de la autoridad ejercida por la presidenta y ministras de gobierno.

Durante el período estudiado los colectivos de mujeres mantuvieron visibles los problemas de agenda de género, a través de estudios, análisis de la información disponible y de la legislación comparada, y resistieron las resignificaciones de la agenda de género de parte de las fuerzas de derecha y las jerarquías eclesásticas. Estos colectivos jugaron un papel importante en la definición de los problemas y en la oposición a los relatos de los sectores conservadores sobre la familia, la sexualidad, la violencia y la representación política, entre otros temas.

Una vez aprobadas las leyes e implementadas las políticas propuestas, los colectivos de mujeres les dieron seguimiento lo que les permitió identificar las insuficiencias y vacíos. Como hemos visto, fueron colectivos de la sociedad civil quienes presionaron para que se modificara la ley de violencia intrafamiliar y, una vez aprobada la reforma legislativa, dieron seguimiento a la actuación de autoridades y funcionarios, y al grado de adecuación de la normatividad a las características de los problemas que tenían las mujeres. Por otro lado, estos colectivos aprovecharon todos los intersticios posibles para incorporar los derechos de las mujeres en distintas convenciones. Fue el caso de la inclusión de estos en el análisis del tercer informe periódico del Estado al comité contra la tortura de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

La labor de contraloría social se enriqueció con la creación de observatorios especializados en distintas temáticas de género, que inspirados en experiencia similares en el nivel global, pusieron el foco de atención en el seguimiento del comportamiento de las autoridades y funcionarios, y de las modalidades y carencias observadas en la implementación de las políticas.

Podemos entonces concluir que en los últimos veinticinco años emergieron nuevas colectividades políticas que se pronunciaron y actuaron a favor de la igualdad de género y de la autodeterminación de las mujeres. Este proceso se constituyó en una importante ofensiva

modernizadora que puso en tela de juicio concepciones de género muy arraigadas en la sociedad chilena, y prácticas sociales y modos de organización de la vida moderna que reproducen las asimetrías de género y condicionan las formas de inserción de las mujeres en la sociedad.

Los discursos y prácticas de las colectividades organizadas en torno a la igualdad de género y las relaciones que establecieron con otros sistemas sociales en los ámbitos nacional, regional y global, fueron debilitando los marcos cognitivos hegemónicos; entre ellos, las simbologías que encarnan la antinomia maternidad/domesticidad en contraposición a participación y representación política; la supremacía de los derechos de la familia sobre los derechos de las personas; la indisolubilidad de la sexualidad y la reproducción, la existencia de un poder patriarcal; la rígida separación de lo público y lo privado; y el papel del Estado en el ordenamiento de las familias. Todo ello contribuyó a enriquecer los marcos emancipatorios de las fuerzas progresistas de la sociedad, al estimular la articulación de las dimensiones de igualdad y libertad con el derecho de las personas a la autodeterminación.

El proceso de institucionalización de género en el Estado fue favorecido por el proceso de recuperación de la democracia que significó una mayor apertura de los gobiernos a las demandas de nuevos movimientos sociales, los que propusieron, apoyados en acuerdos y tratados internacionales, la creación de institucionalidades para atender las desigualdades de género (SERNAM) y las desigualdades étnicas (CONADI). Posteriormente la institucionalización también fue favorecida por los procesos de reforma del Estado impulsados a partir del gobierno de Frei de acuerdo con su programa de modernización del Estado y de la sociedad. Se produjo una relación virtuosa, primero, entre la democracia y el reconocimiento de la igualdad de género como una dimensión importante de ella y, luego, entre la reforma del Estado y la institucionalización de género. El proceso de reforma del Estado y el perfeccionamiento de los sistemas de gestión, facilitaron la inclusión de la igualdad de oportunidades y la equidad en la redefinición de las misiones y objetivos de los ministerios y servicios. Además, el carácter transversal de las políticas de género fue una presión adicional para una mayor coordinación e integralidad de las políticas y la implementación de sistemas de planificación por resultados.

Dado el carácter coordinador de la institucionalidad de género en el ejecutivo, su agenda institucional se implementó a través de actores públicos de otros ministerios y

servicios, por lo cual debió traspasar una serie de filtros derivados de los marcos interpretativos y de las reglas que organizan el sector, una vez que son asimiladas dentro de las concepciones de género de las autoridades y funcionarios, y de las culturas organizacionales prevalecientes. Fue, entonces, fundamental para las instituciones de este tipo establecer relaciones permanentes con otros actores institucionales, para que estos incorporaran en sus políticas las orientaciones de la igualdad de género y derivaran recursos para el logro de este propósito, lo que les significaba, habitualmente alterar los cursos de acción de las políticas y modos de proceder. A lo largo de los gobiernos de la Concertación la coordinación con los ministerios u otros poderes del Estado, así como las relaciones establecidas desde los programas con el resto del Estado, alcanzaron, altos niveles de complejidad debido a la ampliación significativa del número de actores, los espacios y los tiempos de políticas involucrados. La incorporación de nuevos discursos sobre género y la adopción de nuevas formas de organización del trabajo, así como la aprobación de nuevas reglas y procedimientos administrativos, fueron trascendiendo la iniciativa del SERNAM, pudiéndose iniciar las acciones en otros servicios o ministerios, desde la presidencia, en espacios de coordinación regional y en los distintos espacios de intermediación del Estado con la sociedad civil que se fueron construyendo. Esto fue un paso importante, ya que el proceso de incorporación de nuevos discursos y medidas de políticas de género permitió que se desencadenaran acciones desde distintos lugares sin necesariamente ser producto de una planificación anticipada en todos sus detalles.

2. Una nueva lectura del proceso de institucionalización de género en el Estado

La institucionalización de género es entonces un proceso político e institucional complejo que enlaza dimensiones discursivas sobre el orden de género con la construcción de sistemas interactivos dentro y fuera del Estado dentro de contextos institucionales preestablecidos. Al interior de distintos espacios se vinculan actores con marcos interpretativos de la realidad, valores e intereses diferentes, se producen conocimientos, se difunden ideas de distinto nivel de profundidad, al mismo tiempo que se van transformando o construyendo nuevas normas y reglas de interacción. De esta manera la institucionalización de género no sólo depende de la voluntad y fuerza política de los actores que movilizan nuevas concepciones e interpretaciones del orden de género sino de la institucionalidad en que actúan

que anticipa y orienta el trabajo de interpretación y explicación del mundo, sin el cual la acción de los sujetos está desprovista de sentido. Pero las rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias y formas organizacionales en torno a las cuales se construye la actividad política; también son creencias, paradigmas, códigos culturales, culturas y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen esos roles y rutinas. La dimensión cognitiva de las instituciones se hace más evidente, como lo hemos visto a lo largo de esta investigación, cuando se cuestionan las reglas y convenciones cristalizadas y naturalizadas desde marcos interpretativos diferentes. En este caso las transformaciones de las reglas y procedimiento pasan necesariamente por la incorporación e reinterpretación de nuevas concepciones que entran en distinto grado de tensión, de acuerdo a la profundidad de las ideas, con los antiguos esquemas interpretativos movilizados por los actores institucionales. En este sentido, las instituciones no son externas, sino internas a los actores, que se sirven de ellas; y si bien las estructuras los restringen, son los agentes los que crean y mantienen las instituciones mediante sus habilidades ideacionales, es decir, su capacidad de dar sentido y significado a las reglas institucionales. Por esta razón una característica fundamental de la acción pública orientada a transformar en un sentido igualitario las relaciones de género, es la construcción de marcos de sentido en el interior de los cuales los actores van a definir o redefinir sus problemas y testear las soluciones que los favorecen. Esta perspectiva subraya el peso que tienen las ideas, los preceptos generales y la representación, en las dinámicas sociales; y el que tienen los elementos simbólicos, retóricos y argumentativos en la determinación de políticas.

Los procesos de institucionalización están estrechamente imbricados a dinámicas culturales y políticas de mayor envergadura del país, como la difusión de ideas de igualdad de género a escala global y su propagación en el país a través de los compromisos internacionales suscritos por distintos gobiernos (convenciones y plataformas). La acción de los movimientos feministas y redes de mujeres transnacionales, de los cuales forman parte los movimientos en los países, juegan un rol clave de articulación de las ideas globales y nacionales para presionar a favor del cambio en aquellas sociedades donde la hegemonía de corrientes ideológicas y políticas conservadoras son un obstáculo para la inclusión de nuevos debates sobre la igualdad y de nuevos paradigmas en la elaboración de políticas públicas, como era el caso de la sociedad chilena en el momento de la recuperación de la democracia. Los movimientos e instituciones feministas pueden saltar los obstáculos y límites nacionales y

actuar en el nivel internacional, donde las presiones sobre el Estado son ejercidas por organizaciones intergubernamentales o grupos no gubernamentales.

Los colectivos feministas nacionales y transnacionales generan espacios públicos alternativos desde donde construyen y difunden nuevos discursos, y gestan redes de interacción, de coordinación y de comunicación con otros actores privados, públicos e institucionales, para movilizar la agenda de género, mantenerla en la discusión pública y sustentar los procesos de su institucionalización dentro del Estado. Las demandas de los colectivos feministas acceden al Estado no sólo por mediación de los partidos sino también por las redes de interacción entre actores de distinta procedencia. Esta forma de acceso al Estado puede entenderse a luz del concepto de subpolítica, que se refiere a la acción de agentes externos a los sistemas políticos y corporativos tradicionales que aparecen en el escenario de las decisiones políticas y del planeamiento social.

En el interior del Estado, la institucionalidad de género comienza a construirse en las interacciones que las integrantes de una nueva institución, en este caso el SERNAM, establecen con autoridades y funcionarios públicos en distintos contextos institucionales organizados por reglas formales e informales propias de la administración pública. Inicialmente las iniciativas a favor de la igualdad de género son poco frecuentes en otros sectores y, generalmente, son impulsadas por la voluntad y convencimiento político de alguna autoridad o por la presión de colectivos feministas y organizaciones de mujeres desde fuera del Estado.

En el relacionamiento cotidiano con distintas contrapartes del Gobierno, las autoridades y funcionarias de la nueva institucionalidad deben identificar a las personas que deciden y ejecutan las políticas, conocer las reglas que organizan los espacios, así como los criterios usados para derivar recursos. Del conjunto de las políticas, deben hacer una selección tomando en consideración la mayor o menor facilidad de acceso a las autoridades y funcionarios, y la importancia que éstos le atribuyen al tema de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el cumplimiento de sus objetivos. La institucionalidad que se va construyendo necesita del convencimiento de los actores y de su disposición a flexibilizar las reglas formales para abordar nuevos problemas, es decir, a asumir las nuevas ideas sobre igualdad de género que circulaban para profundizar su reflexión y transformar la propia comprensión de sus tareas. Por ello, las resistencias derivadas de los marcos institucionales e

interpretativos del sector deben ser contrarrestadas con la apertura de espacio y tiempo para la circulación y confrontación de ideas. Es necesario el desarrollo de líneas argumentales y prácticas administrativas que muestren los beneficios de incluir la igualdad de género en la comprensión de la realidad, la solución de los problemas, y la legitimidad y poder del sector. Los avances de la institucionalización se van expresando así en la creación permanente y ampliada de nuevos espacios para las políticas de género, en la formación de recursos humanos, en la producción de conocimientos, en la creación de nuevos órganos, y en el cambio o formulación de nuevas reglas. En el caso de Chile, si bien éstas no siempre reemplazaron a las anteriores, las modificaron o, al menos, introdujeron polos de tensión que favorecieron el cambio.

En forma figurativa se podría decir que la institucionalización de género presenta un crecimiento en forma de red con numerosos núcleos y sistemas de comunicación que, en los casos más positivos, promueve la inclusión creciente de nuevos sectores y asegura la recurrencia de la acción mediante la transformación de las reglas y procedimientos. Cabe señalar eso sí que el funcionamiento en forma de red tiene la desventaja de ser muy dependiente de las respuestas de los actores públicos y de las culturas organizacionales, y puede fácilmente obstruirse, hacerse más lento o diluir la responsabilidad entre los distintos organismos involucrados. Al mismo tiempo, y esto es una de sus ventajas, cuando los procesos de institucionalización adquieren esos grados de complejidad se constituyen en una fuerte presión para reformar la gestión del Estado.

El desarrollo de la institucionalización tal como lo hemos descrito corresponde a los procesos de las subpolíticas que cortan transversalmente las instituciones y los espacios políticos, tanto los nuevos como los más antiguos, organizados dentro y fuera del Estado, creando espacios políticos *sui generis*, instituciones de mediación intersistémica o institucionalidades de intermediación híbridas, en las cuales confluyen y dialogan la lógica técnico-administrativa del Estado, la racionalidad de los profesionales y especialistas, la de los formuladores de políticas y la discursividad pública de la sociedad civil.

Desde una perspectiva más amplia, esta investigación permite describir los procesos de institucionalización del género como el resultado de fenómenos de politización, generalización y transversalización institucional que se imbrican mutuamente.

La politización se refiere a los procesos mediante los cuales se va dejando de considerar las distintas problemáticas y comportamientos relativos a las relaciones de género como propios del orden natural y regidos por lógicas pre-políticas, y se pasa a pensarlos como producto de relaciones sociales que implican elecciones, acuerdos, y negociaciones mediadas por la participación y el poder. La generalización, por su parte, alude a la expansión que sufre el debate sobre las desigualdades de género como problemática de interés para el conjunto de los miembros de la sociedad, cuya discusión involucra planos cada vez más amplios y profundos de las reglas de convivencia social. La transversalización institucional, finalmente, hace referencia al modo creciente en que el debate político de la desigualdad de género se difunde y se hace pertinente para las diversas lógicas institucionales y prácticas sociales. Significa también que la presión por cambios no sólo es ejercida en forma externa a las instituciones, por medio de acciones reivindicativas en torno a necesidades específicas, sino que también se ejerce desde los intersticios de múltiples instituciones del ámbito público y privado, y de las interfases intersistémicas que reúnen a áreas del Estado, entidades profesionales, especialistas y organizaciones de la sociedad civil.

No queremos terminar nuestra reflexión sin dejar de insistir en el carácter inestable y contingente de los procesos de institucionalización analizados. En el conjunto de los países de América Latina estos procesos han seguido trayectorias de avances y retrocesos, de acuerdo a dinámicas políticas y culturales más amplias. En relación a los otros países, la institucionalización de género en Chile, se vio beneficiada por la continuidad de cuatro gobiernos de la misma coalición política, cuyos presidentes expresaron un interés creciente por el tema de la igualdad de género. El cambio de escenario político asociado a la pérdida del gobierno por la Concertación y el ascenso de un gobierno que se define como de centro derecha, pero que en su interior anida posiciones de género muy conservadoras y confesionales, plantea una serie de interrogantes sobre la estabilidad de los logros alcanzados en el campo de la igualdad de género. Estas preguntas adquieren más relevancia en la coyuntura actual de alta movilización social en torno a problemas estructurales no resueltos como lo son los grados de desigualdad social y los déficits institucionales para la participación democrática. La discusión pública sobre los derechos a la privacidad y autodeterminación abre oportunidades para la discusión de ideas acerca de los horizontes de sociedad, los marcos de interpretación de la realidad y las normas que regulan la convivencia social.

Bibliografía

- Achurra, Marcela. “El debate actual sobre la mujer”. *El Mercurio* 28 de mayo de 1995, columna editorial.
- Adelantado, José y Eduardo Calderón. “Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?”. *Cuadernos de relaciones laborales* 23 (2005): 15-44.
- Adelantado, José y Ricardo Gomà. “El contexto: la reestructuración de los regímenes de bienestar europeos”. José Adelantado, ed. *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria-UAB, 2000. 63-98.
- Adelantado, José, José Noguera y Xavier Rambla. “El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”. José Adelantado, ed. *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria-UAB, 2000. 23-61.
- Adelantado, José y Roser Pérez. “La importancia de las ideas en el cambio de paradigma: aplicación a las políticas de servicios sociales y asistencia social en España” [ponencia en internet]. España: Red Española de Política Social, Spanet-Spain, 2009. [acceso 19 de agosto de 2010]. Disponible en: <http://www.espanet-spain.net/congreso2009/archivos/ponencias/TP03P04.pdf>
- Adelantado, José y Roser Pérez. “Tres reformas de las políticas sociales y cambios en el estado de bienestar”. Luis Moreno y Eloísa del Pino, directores. *La importancia de las ideas en el cambio de paradigma: aplicación a las políticas de servicios sociales y asistencia social en España* [monografía en línea]. España: ESPAnet, 2009 [13 de octubre de 2008]. Disponible en: <http://www.espanet-spain.net/congreso2009/archivos/ponencias/TP03P04.pdf>
- Agacinski, Sylviane. *Política del sexo*. Madrid: Taurus, 1998.
- Aguilar, Luis F. *La implementación de las políticas (Antología de Políticas Públicas 4)*. México: Grupo Editorial Ángel Porrúa; 1993.
- Aguilar, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Aguilar, Luis F. *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Aguilar, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

- Aguilera, Carolina. “Un análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet”. *Documento de Trabajo*, Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile, 2009.
- Álvarez, Sonia. “Los feminismos latinoamericanos 'se globalizan': tendencias de los 90 y retos para el nuevo milenio”. Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, Coords. *Política Cultural, Cultura Política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: ICANH-Taurus, 2001. 345-380.
- Álvarez, Sonia. “Feminismos latinoamericanos”. *Revista de Estudios Feministas* 6 (1998): 265-284.
- Amorós, Celia. *Feminismo: igualdad y diferencia*. México: Colección Libros del PUEG, UNAM, 1994.
- Amorós Celia. “Por una ilustración multicultural”. *Quaderns de filosofia i ciencia* 34 (2004): 67-69.
- Araujo, Kathya. *¿Se acata pero no se cumple? Estudios sobre las normas en América Latina*. Santiago de Chile: LOM; 2009.
- Araujo Kathya. “Los procesos de institucionalización como procesos de recepción. Agendas transnacionales y contextos locales en el caso de Chile”. *Revista Universum* 24 Universidad de Talca (2009): 12-27.
- Araujo, Kathya. “Retos para la acción colectiva. Género y movimiento sociales en Chile”. Santiago de Chile: Fundación Instituto de la Mujer/Isis Internacional/ MEMCH, 2002.
- Araujo Kathya. “Sobre ruidos y nueces: debates chilenos en torno a la sexualidad”. *Iberoamericana* 5 (18):109-126, 2005.
- Araujo, Kathya y Virginia Guzmán. *Beijing: la igualdad en la diversidad*. Santiago Chile: Grupo Iniciativa, 2007.
- Araujo, Kathya, Virginia Guzmán y Amalia Mauro. “El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas”. *Revista de la CEPAL* 70 (2000):133-145.
- Arrau, Alfonso, Daniel Cerva, Daniel Chernilo y Juan Opazo. “La agenda pública en el Chile de los 90: hacia una caracterización de sus dinámicas de estructuración”. *Documento 2*. Proyecto “Ciencias Sociales y Agenda Pública en Chile 1990-2000”. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Sociología, 1999.

- Arteaga, Ana María, Cecilia Cardemil, Ximena Díaz, Mariluz Dussuel, Thelma Gálvez et al. *Mundo de mujer: continuidad y cambio*. Santiago de Chile: CEM, 1988.
- Astelarra, Judith. “Alcance y limitaciones de las políticas de igualdad de oportunidades”. Paloma de Villota, editora. *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Editorial Complutense, 1998.
- Astelarra, Judith. “Veinte años de igualdad de oportunidades en España”. *Debate Feminista* (2003): 179-210.
- Astelarra, Judith. *¿Libres e iguales? Sociedad y política desde el feminismo*. Santiago de Chile: Ediciones CEM, 2003.
- Astelarra, Judith. “Políticas de igualdad de oportunidades en España y Reino Unido”. Brullet Carrasquer. *Sociología de las relaciones de género*. Madrid: Instituto de la mujer, 1996.
- Attali, Gérald. *Le femmes ou les silences de l'histoire. Les femmes actrices de l'histoire*. IA-IPR d'histoire –géographie. Site de l'Académie d Aix-Marseille, 2000. http://histgeo.ac-aix-marseille.fr/a/gat/gat033_silence.pdf
- Ayala A., C. Dides, R. Moncayo, S. Yerman, C. Lopez, redacs. y eds. *Transversalización de la perspectiva de género en las políticas de la reforma de salud*. Ministerio de salud (OPS), 2001.
- Baldez, Lisa. *Why Women Protest: Women's Movements in Chile* [dissertation]. New York: Cambridge University Press, 2001.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen y Jean-Michel Bonvin. “Les politiques publiques du genre: transformations et perspectives”. *Les politiques du genre*. 2008 (versión PDF, sin más información).
- Balra, Lidia. *Señora Presidenta... Mujeres que gobiernan países*. Chile: Mare Nostrum, 2006.
- Bareiro Line, Oscar López, Claide Soto y Lilian Soto. *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina. Serie Mujer y Desarrollo 54*. Santiago de Chile: Unidad de la Mujer y Desarrollo, CEPAL, 2004.
- Barrig, Maruja. *De cal y arena: ONG's y Movimientos de Mujeres en Chile*. Lima: Mimeo, 1997.
- Barrig, Maruja. “La larga marcha: movimiento de mujeres en Colombia”. *Revista Foro* 33 (1998): 50-56.

- Barril, Claudia, Marion Carrel, Juan Carlos Guerrero y Alicia Márquez. *Le public en action. Usages et limites de la notion d'espace public en sciences sociales*. France: L'Harmattan, 2003.
- Bauman, Zygmunt. *En busca de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Bauman, Zygmunt. *La globalización, consecuencias humanas*. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Bauman, Zygmunt. *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Beck, Ulrich. *La invención de lo político*. Buenos Aires: FCE, 1999.
- Beck, Ulrich. "Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política". Anthony Giddens y Will Hutton, editores. *En el límite. La vida en el capitalismo global*. España: Tusquets Editores, 2001. 233-246.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth, Judith Butler y Lidia Puigvert. *Mujeres y transformaciones sociales*. Barcelona: El Roure Editorial, 2001.
- Benhabib, Seyla. *Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global*. B. As: Katz, 2006.
- Benhabib, Seyla. *Democracy and Difference*. Princeton University Press, 1996
- Beriain, Josetxo, comp. *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. España: Editorial Anthropos, 1996.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. "Reforma a la justicia laboral: más y mejores tribunales para atender estas causas". Sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile – BCN
http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2008-03-27.7494909065
- Boeninger, Edgardo. "La gobernabilidad y la modernización del Estado democrático". Luciano Tomassini, ed. *¿Qué espera la sociedad del Gobierno?* Santiago de Chile: Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994. 27-39.
- Boix, Motserrat. "La representación de las mujeres y la lucha por la paridad: aproximación histórica". *Mujeres en red. El periódico feminista*. (2005). Disponible en:
http://www.mujiresenred.net/article.php3?id_article=273
- Bonan, Claudia. *Entre conquistar e refazer: as mulheres latino-americanas e a busca da cidadania na virada do milênio. Ensaio de qualificação de curso de doutorado*.

- Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia*. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 2000.
- Bonan, Claudia. *Esboço De Um Modelo Analítico Para O Estudo Das Intervenções Dos Movimentos De Mulheres Contemporâneos No Campo Da Cidadania*. Trabalho realizado em disciplina do curso de doutorado do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 1999.
- Bonan, Claudia. “Política y conocimiento del cuerpo y la estructuración moderna del sistema de género”. *Reunión del Grupo de Trabajo de Género de CLACSO. Encuentro temático “Género y diferencia sexual”*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- Bonan, Claudia. *Reflexividade, Sexualidade e Reproducao: Processos político no Brasil e no Chile* [tesis doctoral]. Brasil: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Programa de pos graduacao em Sociologia e Antropologia, 2002.
- Bonan, Claudia. “Sexualidad, reproducción y reflexividad: En búsqueda de una modernidad distinta”. Kathya Araujo y Carolina Ibarra, eds. *Sexualidades y sociedades contemporáneas*. Santiago, Chile: Colección seminarios. Universidad de Humanismo Cristiano, 2003. 21-43.
- Bonan, Claudia. *Sociologia histórico-comparativa e teoria: reflexão sobre Barrington Moore à luz das críticas da escola das escolhas racionais*. Mimeo, 1998.
- Bonder, Gloria. “La equidad de género en las reformas educativas: reflexiones sobre un trayecto recorrido”. *Educación, equidad y desarrollo en la perspectiva de la integración*. Buenos Aires: Instituto Fernando Otorgués, 1998-1999.
- Bonvin, J.-M. “Capacités et démocratie”. J. De Munck, & B. Zimmerman (Eds.), *La liberté au prisme de capacités*. Paris: editions de l'EHESS, 2008
- Bourdieu, Pierre. *El poder simbólico*. Brasil: Ed. Bertrand, 1989.
- Brito, Eugenia. “Roles sexuales: diversas escenas”. Olga Grau, Riet Delsing, Eugenia Brito y Alejandra Farías. *Discurso, género y poder. Discursos públicos: 1978 – 1993*. Santiago de Chile: Universidad ARCIS/La Morada/LOM, 1997. 65-92.
- Bunch, Charlotte, Samantha Frost y Niamh Reilly. *Las redes internacionales y la traducción de las dimensiones globales a las esferas locales*. Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y

- Niamh Reilly, eds. *Los derechos de las mujeres son derechos humanos*. México: EDAMEX, 2000. 26-45.
- Bustelo María y Emmanuela Lombardo. “Los marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política”. *Revista española de ciencia política* 14 (2006):117-140.
- Canadian International Development Agency (CIDA) - Gender Equity Fund. *Study of gender mainstreaming in the Caribbean*. CEPAL: Mimeo, 2000.
- Cáceres, María Gabriela. *Investigación. ¿Movimiento de mujeres 1990-1997?* Santiago de Chile: Fundación Instituto de la Mujer, 1999.
- Casas, Lidia y Natacha Molina. “La experiencia de tribunales de derechos de las mujeres. Evaluación de los tribunales realizados por la Fundación Instituto de la Mujer, Chile”. *Seminario internacional de género y justicia Viña del Mar Chile 12 y 13 de noviembre del 2003*. Santiago de Chile: 2003.
- Castells, Manuel. *La era de la información. Vol. 1: La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Castells, Manuel. *La era de la información. Vol. 2: El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Castells, Manuel. *La era de la información. Vol. 3: Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Castells, Manuel. *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago de Chile: FCE, 2005.
- Centro de Estudios Públicos. *Encuesta Nacional de Opinión Pública*. Santiago de Chile. Junio- julio 2005, junio-julio 2006, junio 2007, noviembre- diciembre 2007, junio 2008. mayo-junio 2009, octubre 2009.
- CEPAL. “Caminos hacia la equidad de género en América latina y el Caribe”. *Novena conferencia regional sobre la mujer de América latina y el Caribe*. México: CEPAL, 2004.
- CEPAL. *Institucionalidad de la equidad de género en el Estado: un diagnóstico para América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.

- Chuchryk, Patricia Marie. *Protest, Politics and Personal Life: The Emergence of Feminism in a Military Dictatorship* [dissertation]. Toronto, Ontario: Programme in Sociology, York University, 1984.
- Cobo, Rosa. *Las mujeres y los muros invisibles de la exclusión*. Toledo, España, 2005. Disponible en: www.mediterraneas.org/article.php3?id_article=548
- Coccaro, Pamela: "Propagación de la crisis asiática en países latinoamericanos". *Observatorio de la Economía Latinoamericana* 69 (2006). Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/>
- Cohen, Jean. "Para pensar de nuevo la privacidad: la autonomía, la identidad y la controversia sobre el aborto". *Sexualidad y derechos ciudadanos*. Lima, Perú: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2001. s/n.
- Collin, Françoise. «Féminisme et politique. Espaces Marx». 2006. Disponible en: <http://www.espaces-marx.net/spip.php?article83>
- Collin, Françoise. "Praxis de la différence. Notes su le tragique du sujet". *Les cahiers du GRIF* 42 (1992): 125-141.
- Collin, Françoise, Alain Lipietz y Pierre Rosanvallon. "Parité et universalisme. Actualité de la Parité". Marie-Victoire Louis. *Projets féminists* 4-5 (1996). Disponible en: http://www.marievictoirelouis.net/sitemvl/galleries/Parite/PF/seminaire_parite_univers alisme.DOC
- Collin, Françoise y Silvana Panciera. "Presencia y representación: las formas complejas de la vida política". *Mujeres en red. El periódico feminista*. 2006. Disponible en: <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article618>
- Concertación de Mujeres por la Democracia. *Ideas para la acción. Encuentro de la Concertación de Mujeres por la Democracia. 30 de agosto- 2 de septiembre de 1990*. Santiago de Chile: 1991.
- Consejo Nacional de las Mujeres, Embajada de los Países Bajos, UNICEF, UNIFEM. *Acción Positiva: Memoria del Seminario Regional de Mecanismos Gubernamentales de Género*. Ecuador: Consejo Nacional de las Mujeres, 1999.
- Consultora El Agua. *Seguimiento de la Ley de Violencia Intrafamiliar*. Santiago: Consultora El Agua, 1997.

- Corporación Humanas. *Encuesta Nacional: Mujeres y Política*. Santiago: Corporación Humanas, 2010.
- Corporación Humanas. *Encuesta Nacional: Mujeres y Política*. Santiago: Corporación Humanas, 2009.
- Corporación Humanas. *Encuesta Nacional: Mujeres y Política*. Santiago: Corporación Humanas, 2008.
- Corporación Humanas. *Encuesta Nacional: Mujeres y Política*. Santiago: Corporación 2007.
- Corporación Humanas. *Encuesta Nacional: Mujeres y Política*. Santiago: Corporación Humanas, 2006.
- Corporación Humanas. *Encuesta Nacional: Mujeres y Política*. Santiago: Corporación Humanas, 2005
- Correa, Sonia y Rosalind Petchesky. “Los derechos reproductivos y sexuales: una perspectiva feminista”. Juan Guillermo Figueroa, eds. *Elementos para un análisis ético de la reproducción*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2001. 104 125.
- Correa, Sonia y Rosalind Petchesky. *Mostrando o jogo dos números: as feministas desafiam o establishment populacional*. Mimeo, 1995.
- Cotidiano Mujer. *La equidad de género en el Estado ¿a quién le importa?* Montevideo: Cotidiano MUJER, 2003.
- Cumplido Cereceda, Francisco. “La reforma constitucional de 1989 al Inciso 2° del Artículo 5° de la Constitución: Sentido y Alcance de la Reforma. Doctrina y Jurisprudencia”. *Revista Ius et Praxis*. 2003. Disponible en:
http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071800122003000100018&script=sci_arttext
- Daeren, Lieve. *Enfoque de género en la política económica-laboral. El Estado de arte en América Latina y el Caribe. Serie Mujer y Desarrollo 29*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- Dahlerup, Drude. *About quotas*. Quotaproject.org., 2009. Disponible en :
<http://www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>
- Dahlerup, Drude. “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”. *Debate Feminista* 8 (1993):174.
- De la Maza, Gonzalo. “La capacitación laboral de la mujer: análisis de la capacitación vía franquicia tributaria 1994-1997”. Oxman, Verónica y Galilea, Silvia. *Políticas de*

- igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el trabajo 1994-1999*. Santiago, Chile: SERNAM-Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1999. 177-98.
- De la Maza, Gonzalo. *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile* [tesis doctoral]. Holanda: Universidad de Leiden, 1995.
- De la Maza, Gonzalo. “Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales 1990-1994”. *Política* 43 (2004): 95-148.
- De la Maza, Gonzalo y Carlos Ochsenius. “Trayectorias, Redes y Poder: Sociedad Civil y Política en la Transición Democrática Chilena”. Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, orgs. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Delsing, Riet. “Adulterio: ¿asunto público o privado?”. Grau, Olga, Riet Delsing, Eugenia Brito y Alejandra Farías. *Discurso, género y poder. Discursos públicos: Chile 1978-1993*. Santiago: La Morada, ARCIS, LOM, 1997. 193-203.
- Diario La Nación. “Lea el histórico *mea culpa* del General Cheyre”. *La Nación*, viernes 5 de noviembre de 2004.
http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20041105/pags/20041105090447.html
- Díaz, Ximena, Lorena Godoy y Antonio Stecher. *Trabajo e identidad. Estudio sobre identidades laborales en Chile*. Informe de Avance, Fundación Ford, 2004.
- Dides, Claudia. “Aportes al debate sobre el aborto en Chile: derechos, género y bioética”. *Revista Acta Bioethica* 2. (2006). Programa Regional de Bioética OPS/OMS.
- Di Stefano, Cristine. *Problemas e incomodidades a propósito de la autonomía: algunas consideraciones desde el feminismo. Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona, España: Paidós, 1996.
- Domingues, José Mauricio. *A América Latina e a modernidade contemporânea. Uma interpretação sociológica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- Domingues, José Mauricio. *Criatividade social, subjetividade colectiva e a modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999.
- Domingues, José Mauricio. “Desencaixes, Abstracoes e Identidades”. Leonardo Avritzer y José Mauricio Domingues, orgs. *Teoría Social e Modernidade no Brasil*. Belo Horizonte, Brasil: Ed. UFMG, 2000. 38-60.

- Domingues, José Maurício. *Ensaio de sociologia: teoria e pesquisa*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- Domingues, José Maurício. *Interpretando a modernidade. Imaginário e instituições*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- Domingues, José Maurício. *Sociologia e modernidade. Para entender a sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- Drake, Paul e Iván Jaksic, comps. *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: Ed. LOM, 2002.
- Dryzek, John S. *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Dryzek, John S. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Éder, Klaus. “La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales?”. Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, eds. *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1998. 337-361.
- ECLAC, Women and Development Unit. *The institutionality of gender equity in the estate: a diagnosis for Latin America and the Caribbean* [monografía en internet]. CEPAL, 1998 [17 de enero de 2006]. Disponible en:
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/4336/lcr1837i.pdf>
- El País.es. Madrid: El País. 2006 [5 de agosto de 2007]. “La nueva ley de igualdad impone la paridad en las listas electorales”. Disponible en:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/nueva/Ley/Igualdad/impone/paridad/listas/electorales/elpporsoc/20060303elpepusoc_1/Tes
- Engeli, Isabelle, Thanh-Huyen Ballmer-Cao y Pierre Muller. *Les politiques du genre*. París: L’Harmattan, 2008.
- Escobar, Santiago. “Una Constitución democrática para el segundo centenario”. *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balances y perspectivas*. Yercó Quiroga y Jaime Insignia, eds. Chile: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- Esping-Andersen, Gosta. “Después de la edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el Nuevo orden mundial. Desarrollo Económico”. *Revista de Ciencias Sociales IDES* 142 (1996): 523-554.

- Espinoza, Vicente. "De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía". Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. *Revista Política* 43 (2004): 149- 183.
- Faúndez, Alejandra. *Síntesis de análisis de grupos de discusión sobre opinión de las mujeres respecto de la agenda de género del SERNAM y sus demandas*. Santiago de Chile: SERNAM, 1998.
- Feres, María Ester. "Progresismo y movimiento sindical en Chile". *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balances y perspectivas*. Yercó Quiroga y Jaime Insignia, eds. Chile: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- Fernández, Jaime. *Las Jocas, la punta de un iceberg*. Santiago, Paris: Fundación ProFamilia, 1996.
- Fernández, María de los Ángeles. "Análisis exploratorio de la presidencia de Michelle Bachelet". Teresa Valdés, edit. *El Chile de Michelle Bachelet*. Santiago de Chile: CEDEM, 2010.
- Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma de Estado. *Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma de Estado. Feminismo en transición. Transición con feminismo*. México: Grupo de Educación Popular con Mujeres, s/f.
- Fraser, Nancy. *Escalas de justicia*. Barcelona: Ed. Herder, 2008.
- Fraser, Nancy. *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Santafé de Bogotá, Colombia: Siglo del hombre Editores/Universidad de los Andes. Facultad de Derecho, 1997.
- Fraser, Nancy. "La justicia social en la época de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación". *Con/textos* 4 (1998): 1-20.
- Fraser, Nancy. "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura capitalista del capitalismo tardío". *Propuestas* 3 (1994): 1-35.
- Fraser, Nancy. *Política feminista en la era del reconocimiento, una aproximación bidimensional a la justicia de género*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002.
- Fries, Lorena. "De idénticas a iguales y autónomas". *Ideas para Chile. Aportes de la centroizquierda*. Santiago: Fundación Dialoga, 2010. 63-76.

- Fraser, Nancy. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. NY:Columbia UP, 2010.
- Frohman, Alicia y Teresa Valdés. “Democracy in the Country and in the House: The Women’s Movement in Chile”. *Women’s Movements in Global Perspective*. Amarita Basu, ed. Boulder, San Francisco: Oxford UP, 1995.
- Fundación Salvador Allende y Friedrich Ebert Stiftung. *Seminario Paridad e igualdad en el Gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago de Chile, 2006.
- Garcés, Mario y Alejandra Valdés. *Estado del arte de la participación ciudadana en Chile. Documento preliminar para OXFAM-GB*. Santiago de Chile, 1999.
- Garretón, Manuel Antonio. *Del postpinochetismo a la sociedad democrática: globalización y política en el bicentenario*. Santiago de Chile: Editorial Random House Mondadori, 2007.
- Garretón, Manuel Antonio. “Balance y perspectivas de la democratización política chilena”. Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant, eds. *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*. Santiago de Chile: Planeta/Ariel, 1999. 49-88.
- Garretón, Manuel Antonio. *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago de Chile: LOM, 2000.
- Garretón, Manuel Antonio. “Redefinición de gobernabilidad y cambio político”. Luciano Tomassini, ed. *¿Qué espera la sociedad del gobierno?* Santiago de Chile: Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994. 63-70.
- Gaspard, Françoise. “La lucha por la paridad”. *Label France* 35 [Revista en línea] [7 de abril de 2008] (1999): s/p. Disponible en:
www.diplomatie.gouv.fr/label_france/ESPANOL/SOCIETE/gaspard/gaspard.html
- Gautier, Arlette y Jacqueline Heinen. *Le sexe des politiques sociales*. París: Côté-femmes éditions, 1993.
- Gaviola, Edda, Eliana Largo y Sandra Palestro. *Una historia necesaria. Mujeres en Chile: 1973-1990*. Santiago de Chile: Edición propia, 1994.
- Giddens, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza editorial, 1993.
- Giddens, Anthony. *La construcción de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 1995.

- Giddens, Anthony. *Más allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra, 1996.
- Giddens, Anthony. *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity, 1991.
- Giddens, Anthony. *Política, Sociologia e Teoria Social*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.
- Giddens, Anthony. *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. London: Profile, 1999.
- Giddens, Anthony. *A transformação da intimidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1992.
- Giddens, Anthony y Will Hutton. “Conversación”. Anthony Giddens y Will Hutton, eds. *En el límite. La vida en el capitalismo global*. España: Tusquets Editores, 2001.13-80.
- Giddens, Anthony y Will Hutton. “Luchar para defendernos”. Anthony Giddens y Will Hutton, eds. *En el límite. La vida en el capitalismo global*. España: Tusquets Editores, 2001. 299-314.
- Gómez, Verónica *Gender, law and public policy in post-authoritarian Chile and Brazil*. Thesis submitted to obtain the Degree of Doctor of Philosophy at the University of Sussex. 2005.
- Güell, Pedro. “Quién le apuesta al Capital Social en América Latina” [Internet]. Santiago de Chile: PNUD.cl; 2002. Disponible en:
<http://www.desarrollohumano.cl/pdf/pdf2/quienleapuesta.pdf>
- Guillaumin, Colette. *Sexe, race et pratique du pouvoir*. Paris: Côté-femmes editions, 1992.
- Guzmán, Virginia. *La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. Encrucijadas del saber: los estudios de género en las Ciencias Sociales*. Lima: Universidad Católica del Perú, 1996. 213-230.
- Guzmán Virginia. “Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”. *Serie Mujer y Desarrollo* 48, CEPAL (2003): 1-63.
- Guzmán Virginia. “Las relaciones de género en un mundo global”. *Serie Mujer y Desarrollo* 38 CEPAL (2002): 1-33.
- Guzmán, Virginia. “La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis”. *Serie Mujer y Desarrollo* 32, CEPAL (2001): 1-40.

- Guzmán, Virginia. “Sostenibilidad social y política de los mecanismos para el adelanto de las mujeres” [presentación]. *Trigésima novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. México: CEPAL, 2006. 1-8.
- Guzmán, Virginia y Claudia Bonan. “Feminismos latinoamericanos y sus aportes a la experiencia moderna”. Margarita Errázuriz, ed. *Saber de ellas: entre lo público y privado*. Santiago de Chile: Editorial Aguilar, 2006. 117- 136.
- Guzmán, Virginia y Claudia Bonan. “La institucionalización del tema de la equidad, género y la modernización del Estado en América Latina. Aportes para el Estado y la administración gubernamental”. *Políticas públicas para la equidad de género 25* (2008): 103- 114.
- Guzmán, Virginia y Lorena Godoy. “Individuación y normatividad de género: la construcción de proyectos biográficos de mujeres”. Kathya Araujo. *¿Se acata pero no se cumple? Estudios sobre las normas en América Latina*. Santiago de Chile: LOM, 2009.
- Guzmán, Virginia y Eugenia Hola, eds. *El conocimiento como un hecho político*. Santiago de Chile: CEM, 1996.
- Guzmán, Virginia, Eugenia Hola, y Marcela Ríos. *Interlocución del Estado y la sociedad en la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres*. Santiago de Chile: CEM, 1999.
- Guzmán, Virginia, Sandra Lerda y Rebeca Salazar. *La dimensión de género en el quehacer del Estado*. Santiago de Chile: CEM, 1994.
- Guzmán, Virginia, Amalia Mauro y Kathya Araujo, eds. *Trayectorias laborales de mujeres. Cambios generacionales en el mercado de trabajo*. Santiago de Chile: CEM, 1999.
- Guzmán, Virginia y A. Mauro. “Las trayectorias laborales de mujeres de tres generaciones: coacción y autonomía”. Rosalba Todaro y Sara Yáñez, eds. *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*. Santiago: Ediciones CEM, 2004.
- 2003?**
- Guzmán, Virginia y otras. *El papel de las redes sociales en el acceso de la violencia doméstica en las agendas pública e institucional*. Santiago de Chile: CEM, 1990.
- Guzmán, Virginia, Ute Seibertb y Silke Staabc. *Democracy in the Country but not in the Home? Religion, politics and women's rights in Chile*. United Nations Research

- Institute for Social Development (UNRISD), On line publication, date: 15 September 2010.
- Guzmán Virginia y Rosalba Todaro. “Apuntes sobre género en la economía global”, *El género en la economía*. Ediciones de la mujeres 33, Santiago de Chile: Isis Internacional, 2001.
- Grau, Olga, Riet Delsing, Eugenia Brito y Alejandra Farías. *Discurso, género y poder. Discurso público: Chile 1978-1993*. Santiago de Chile: LOM, 1997.
- Grupo Iniciativa Mujeres. *El nuevo contrato social: balance de una década de democracia en Chile*. Santiago de Chile: CEDEM/CEM/Corporación La Morada/CORSAPS/DOMOS/FLACSO/Fundación Instituto de la Mujer/ ISIS Internacional/PROSAM, 2002.
- Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus, 1989
- Habermas, Jürgen. *Textos y contextos*. Barcelona: Ariel, 1996.
- Hardy, Clarisa. “Evolución de la participación femenina 1990-2005”. *Revista Foro* 44 (2005): 5-7. También disponible en:
<http://www.winnernet.org/imagenes/fotos/informacion/44a3.pdf>
- Hardy, Clarisa, ed. *Ideas para Chile. Aportes de la centroizquierda*. Santiago de Chile: LOM, 2010.
- Hardy, Clarisa. *Eliterazgo. Liderazgos femeninos en Chile*. Santiago de Chile: Catalonia, 2005.
- Heller, Agnes y Ferenc Feher. *Políticas de la postmodernidad: ensayos de crítica cultural*. Barcelona: Editorial Península, 1989.
- Hola, Eugenia y Gabriela Pischedda. *Mujeres, poder y política. Nuevas tensiones para viejas estructuras*. Santiago de Chile: CEM, 1993.
- Hola, Eugenia y Marcela Ríos. *Tercer Informe de Avance. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres: Seguimiento Regional*. Santiago: CEM, 1998.
- Ibarra, Pedro y Benjamín Tejerina, eds. *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Valladolid, España: Editorial Trotta, 1998.
- Incháustegui Romero, Teresa. “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”. *La Ventana* 10 (1999): 84-123.

- Infante, Mariela y Ximena Zabala. *La experiencia del gabinete paritario y su tratamiento en los medios de comunicación escritos*. Santiago de Chile: Corporación Humanas, 2010.
- Instituto de la Mujer. *¿Cómo les ha ido a las mujeres en democracia? Balance y propuestas mirando el 2000*. Santiago de Chile, 1993.
- Instituto de la Mujer. *Seguimiento a la aplicación de la ley de violencia*. Santiago de Chile, 1996.
- Invertec IGT. *Evaluación del impacto y la gestión del SERNAM. Resumen ejecutivo del Informe Final*. Santiago de Chile, 1998.
- Iturbe de Blanco, Eglé. *Las mujeres latinoamericanas en la alta gestión pública: logros y desafíos* [monografía en internet]. Banco Interamericano de Desarrollo, 2005 [acceso 27 de mayo de 2008]. Disponible en: <http://www.iadb.org/gabinete.doc>
- ISIS. *Análisis y seguimiento de los acuerdos y convenciones internacionales firmados por el gobierno de Chile relativos a temas de mujer. Informe de consultoría*. Chile: ISIS, 1998.
- Jelin Elizabeth. «Los derechos y la cultura de género. La ciudadanía a debate». *Ediciones de las Mujeres* 25 (1997): 71-86.
- Joignant, Alfredo y Amparo Menéndez-Carrión. «De la «democracia de los acuerdos» a los dilemas de la polis: ¿transición incompleta o ciudadanía pendiente?». *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*. Santiago: Planeta/Ariel, 1999.
- Kabeer, Naila. *The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment*. UN Research Institute for Social Development, 1999.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink. *Activists beyond borders*. Ithaca: Cornell University Press, 1998
- Kergoat, Danièle. “Por una sociología de las relaciones sociales. Del análisis crítico de las categorías dominantes a una nueva conceptualización”. Helena Hirata, Danièle Kergoat con la colaboración de Marie-Hélène Zylberberg-Hocquard. *La división sexual del trabajo: permanencia y cambio*. Buenos Aires, Argentina: Trabajo y Sociedad - Centro de Estudios de la Mujer de Chile - PIETTE/CONICET, 1997.15-30.
- Kirkwood, Julieta. *Chile: la mujer en la formulación política*. Santiago: FLACSO, 1981.
- Kirkwood, Julieta. *Feministas y políticas*. Santiago: FLACSO, 1984.
- Kirkwood, Julieta. *La política del feminismo en Chile..* Santiago: FLACSO, 1983.

- Kirkwood, Julieta. *Ser política en Chile: las feministas y los partidos*. Santiago: FLACSO, 1986.
- Fuentes, Claudio. “Partidos y coaliciones en el Chile de los ´90. Entre pactos y proyectos”. *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM, 1999.
- Lahera, Eugenio. “Gestión pública para el desarrollo nacional”. *Revista de Ciencia Política* 1-2 (1993): 169-186.
- Lamas, Marta. “Ciudadanía, feminismo y paridad” [monografía en internet]. Uruguay: *Cotidiano Mujer* (2006) [acceso 10 de enero de 2007]. Disponible en: http://www.cotidianomujer.org.uy/ruda06p_mlamas.htm
- Landau, Martín. “Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap”. *Public Administration Review* 29 (1969): 346-358.
- Lasagna, Marcelo. “Relatoría del texto: La gobernabilidad democrática en la era de la Globalización: una perspectiva latinoamericana. 2002”. *Seminario Teoría y Métodos de la Investigación en Políticas Públicas, de la Maestría en Políticas Públicas, en la Facultad de Ciencias de la Administración, de la Universidad del Valle*, Profesora: Irina Gato Arano. Agosto–diciembre de 2006.
- Lechner, Norbert. *Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social* [monografía en internet]. Santiago de Chile: PNUD, 1999 [acceso 9 de julio de 2006]. Disponible en: <http://www.desarrollohumano.cl/extencion/bid.pdf>
- Lechner, Norbert. *Estado, derecho y gobierno en la sociedad global. Los desafíos de gobernabilidad en una sociedad global*. México: FLACSO, 1999.
- Lechner, Norbert. *Obras escogidas* 1 y 2. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2006.
- Lechner Norbert, René Millán y Francisco Valdés Ugalde. *Reforma del Estado y coordinación social*. México: Plaza Valdés Editores, 1999.
- Lira, Elizabeth y Brian Loveman. *Las suaves cenizas del olvido. Vía chilena de reconciliación política 1814 – 1932*. Santiago: LOM Historia-DIBAM, 1999.
- López, Miguel Ángel y Gustavo Martínez. “Opinión pública y democracia: las encuestas en la redemocratización chilena”. Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant, eds. *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*. Santiago de Chile: Planeta/Ariel, 1999. 157-184.

- Lycklama à Nijeholt, Geertje, Virginia Vargas y Saskia Wieringa, comps. *Triángulo de poder*. Colombia: TM editores, 1996.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald, eds. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunity, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- Macaulay, Fiona. “Difundiéndose hacia arriba, hacia abajo y hacia los lados: políticas de género y oportunidades políticas en Brasil”. Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, coords. *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. México: Siglo XXI/UNIFEM/LASA, 2006. 331-345.
- Macaulay, Fiona. *Gender politics in Brazil and Chile. The role of parties in national and local policymaking*. Inglaterra: St. Antony’s Series Palgrave Mc Millan, 2006.
- Mannarelli, María Emma. *Limpias y modernas. Género, higiene y cultura en la Lima de los novecientos*. Lima: Ediciones Flora Tristán, 1999.
- Mannarelli, María Emma. **Pecados públicos: la ilegitimidad en Lima, siglo XVII**. Lima: Ediciones Flora Tristán, **1993**.
- Marion Young, Iris. *Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía moderna. Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996.
- Marques-Pereira, Bérengère. “Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos”. Eugenia Hola y Ana María Portugal, editoras. *La ciudadanía al debate*. Santiago de Chile: ISIS Internacional /CEM, 1997. 119-133.
- Marques-Pereira, Bérengère et Petra Meier David Paternotte, eds. *Au-delà et en decá de l’Etat. Le genre entre dynamiques transnationales et multi-niveaux*. Louvain-la-Neuve: Ed. Academia Bruylant – Collection Science Politique 10, 2010.
- Marques-Pereira, Bérengère et Sophie Stoffel, coords. *Representation politique des femmes au Chili*. Groupe d’Etudes Latino-Américaines de l’Institute de Sociologie (GELA-IS), Cahiers du GELA-IS 5. Université Libre de Bruxelles. París: Ed. GELA-IS/L’Harmattan, 2005.
- Martín-Barbero, Jesús. “Proyectos de modernidad en América Latina”. *Metapolítica* 7 (2003): 35-51.

- Martin, María Pía, María Eliana Arntz y Patricia Roa. *Políticas públicas hacia la mujer y perspectiva de derechos en el Chile democrático: (1990-2009)*. Santiago de Chile: LOM, 2009.
- Martínez Jorge y Margarita Palacios. *Liberalismo y conservadurismo en Chile, Análisis sobre opiniones y actitudes de mujeres chilenas al fin del siglo*. Santiago: Grupo Iniciativa de mujeres, 2000.
- Marx, Jutta; Jutta Borner y Mariana Caminotti. “Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada”. *Revista de Ciencia Política: Mujer y Ciencia Política: instituciones y prácticas políticas revisitadas desde el género* 46 (2006) 61-81.
- Mc Adam, Doug. “Orígenes conceptuales, problemas actuales, direcciones futuras. Concepto de Estructuras de oportunidades políticas”. Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, eds. *Los Movimientos Sociales: Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1998. 89-110.
- Melucci, Alberto. “La experiencia individual y los temas globales en una sociedad planetaria”. Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, eds. *Los Movimientos Sociales: Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1998. 361-382.
- Melucci, Alberto. *Vivencia y convivencia. Teoría social para una era de la información*. Madrid: Ed. Jesús Casquette/ Ed. Trotta, 2001.
- Mény, Yves y Yves Surel. *Politique comparée. Les démocraties Allemagne, États Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. Paris: Montchrestien/Lextenso éditions, 2009.
- Merks, Karl-Wilhelm. *Hacia una ética de la fe: moral y autonomía. Tópicos 90*. Santiago de Chile: Centro Ecuménico Diego de Medellín, 2000.
- MIDEPLAN. *Protección social y género*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación/Sistema de protección Social, 2008.
- Moller Okin, Susan. *Desigualdad de género y diferencias culturales. Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona, España: Paidós, 1996.
- Molina, Natacha. “De la denuncia a la construcción de la igualdad: nuevas articulaciones entre ciudadanía y género”. Guadalupe Santa Cruz, ed. *Veredas por cruzar: 10 años- Instituto de la Mujer*. Santiago de Chile: Instituto de la mujer, 1997.
- Molina, Natacha. *Participación ciudadana, género y participación de la mujer*. Mimeo, 1995.

- Molina, Natacha. “Propuestas políticas y orientación de cambio en la situación de la mujer”. Manuel Antonio Garretón, ed. *Propuestas políticas y aspiraciones de la población*. Santiago de Chile: FLACSO, 1989.
- Molina, Natacha y Patricia Provoste. “Igualdad de oportunidades para las mujeres: condición de la democracia”. Guadalupe Santa Cruz, ed. *Veredas por cruzar: 10 años-Instituto de la Mujer*. Santiago de Chile: Instituto de la mujer, 1997.
- La Morada. *Entre el deseo de derechos y el derecho a desear...Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en Chile, 2000*. Santiago de Chile: Corporación de Desarrollo de la Mujer/La Morada, 2000.
- Montaño Virreira, Sonia. “Institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, condicionantes y potencialidades desde el Estado”. *Seminario latinoamericano de oficinas de la mujer*. Santo Domingo, República Dominicana, 2009.
- Montecino, Sonia y Josefina Rossetti, eds. *Tramas para un nuevo destino. Propuestas de la Concertación de mujeres por la democracia*. Santiago de Chile: [s. n.], 1990.
- Mossuz- Lavau, Janine. *La paridad de los hombres/mujeres en política* [monografía en internet]. España: Embajada de Francia en España, 2000 [23 de noviembre de 2009]. Disponible en: www.ambafrance-es/org/article.php3?id_article=534
- Muller, Pierre, Réjane Sénac-Slawinski et alii. *Genre et action publique: la frontier public-privé en questions*. París: L’Harmattan, 2009.
- Muller, Pierre e Yves Surel. *L’analyse des politiques publiques*. Paris: Editions Montchrestien, 1998.
- Muñoz Goma, Oscar. “Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones”. *Revista Propositiones* 13 Ediciones Sur, Santiago (1987).
- OIT. “Instrumentos para la igualdad de género”. <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>
- Olea, Raquel. “Pensar el poder. Pensar la diferencia”. *Debate Feminista* 35 (2007): 145-150.
- Olea, Raquel, Olga Grau y Francisca Pérez. *El género en apuros*. Santiago de Chile: LOM, 2000.
- O’Neill, Onora. “Justicia, género, fronteras internacionales”. *Propuestas* 5 (1994): 1-29.
- OPS. *Informe. Observatorio de Género en Salud*. Santiago de Chile, 2005.

- Ottone, Ernesto y Carlos Vergara. *Ampliando horizontes. Siete claves estratégicas del gobierno de Lagos*. Santiago de Chile: Random House Mondadori, 2006.
- Palma, Irma. *Sociedad chilena en cambio, sexualidades en transformación*. Tesis para optar al grado de Doctora en Psicología. Santiago de Chile: Escuela de Postgrado, Facultad de Ciencias Sociales, 2007.
- Pateman, Carole. “Crítica feminista a la dicotomía privado- público”. Carmen Castells, ed. *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona, España: Paidós, 1996. 31-52.
- Pérez, Cecilia. “La transversalidad de género al servicio del fortalecimiento institucional de los mecanismos de adelanto de la mujer: la experiencia del SERNAM con el PMG de género en Chile”. *Trigésima novena reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. México: CEPAL; 2006. 1-12.
- Perrot, Michelle. *Les femmes ou les silences de l'histoire 1*. Paris: Flammarion, 1998.
- Perrot, Michelle. *Historia de la vida privada*. Philippe Ariés y George Duby, directores. Madrid: Taurus, 1989 (1987).
- Pfau-Effinger, Birgit. “Gender Cultures and the Gender Arrangement- A Theoretical Framework for Cross-National Gender Research”. *Innovation. European Journal of Social Sciences* 2 (1998): 147-167.
- Pitanguy, Jacqueline. “Políticas públicas y ciudadanía”. *Transiciones. Mujeres en los procesos democráticos*.: Ediciones de las Mujeres, ISIS Internacional 13 (1990): 13-21.
- PNUD. *Género: los desafíos de la igualdad*. Santiago de Chile: Desarrollo humano en Chile, 2010.
- PNUD. *Guía para la transversalización de género en el PNUD Chile*. Santiago de Chile: Área de Estudios de Género, FLACSO- Chile, 2006.
- PNUD. *La manera de hacer las cosas*. Santiago de Chile: Desarrollo humano en Chile, 2009.
- PNUD. *Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?* Santiago de Chile: Desarrollo humano en Chile, 2006.
- PNUD. *El poder: ¿para qué y para quién?* Santiago de Chile: Desarrollo humano en Chile, 2004.
- Politzer, Patricia. *Bachelet en tierra de hombres*. Santiago de Chile: Random House Mondadori, 2010.

- Programa de Género y Equidad, FLACSO. Chile. “Proyecto de Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos”. *Boletín Informativo* 2. s/f. Versión PDF en <http://www.icmer.org/docs-extras/ProyectoLeySaludyDSR.pdf>
- Quiroga, Yesko y Jaime Esignia. *Chile en la concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Tomo II. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, 2010.
- Racowski, Cathy A. y Gioconda Espina. “Institucionalización de la lucha feminista/ femenina en Venezuela: solidaridad y fragmentación, oportunidades y desafíos”. Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, coords. *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. México: Siglo XXI/UNIFEM/LASA; 2006. 310-330.
- Ríos Tobar, Marcela. *Cuotas de género, democracia y representación*. Santiago de Chile: FLACSO, 2006.
- Ríos Tobar, Marcela. “Feminismo chileno en los 90: paradojas de una transición inconclusa”. Aldo Panchifi, coord. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y cono sur*. Lima/México, D.F: Pontificia Universidad Católica del Perú. PUCP/Fondo de cultura económica, 2002.
- Robertson, Roland. *Globalizacao. Teoría social e cultura global*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1992.
- Russel Hochschild, Arlie. “Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional”. Anthony Giddens y Will Hutton, eds. *En el límite. La vida en el capitalismo global*. España: Tusquets Editores, 2001, 187-208.
- Sagot, Montserrat. “La paz comienza en casa: las luchas de las mujeres contra la violencia y acción estatal en Costa Rica”. Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, coords. *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. México: Siglo XXI/UNIFEM/LASA, 2006. 273-289.
- Saltzman, Janet. *Equidad y género. Una teoría integrada de estabilidad y cambio*. España: Ediciones Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 1991.
- Saraceno, Chiara. “A dependencia construida e a interdependencia negada: estructuras de género da cidadania”. Gabriella Bonachi e Angela Groppi. Organizadoras *O dilemado cidadania*. São Paulo: Edit. Unesp, 1994.
- Sasen, Saskia. “Women's burden: counter-geographies of globalization and the feminization of survival”. *Journal of International Affairs* 53 (2000): 504-524.

- Schmidt, Vivien A. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11 (2008):303-326.
- Schmidt, Vivien A. "Institucionalismo discursivo: El poder explicativo de las ideas y el discurso". *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 303-26.
- Scott, Joan. "Género y representación paritaria : la « querelle des femmes» a finales del siglo XX". *New Left Review* 226 (1997):3-19.
- La Semana Jurídica. "Divorcio, el Proyecto que se vota". <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2009/07/mujer.pdf>.
- SERNAM. *Un aporte a la participación, recopilación y análisis de las experiencias de control ciudadano en políticas y programas de equidad. Documento de trabajo 74.* (2002)
- SERNAM. *Avances y compromisos del Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres 1994- 1999.* Santiago de Chile; 1997.
- SERNAM. *Balance meta ministeriales del PIOM: Jornadas de proyección institucional.* Santiago de Chile, 1998.
- SERNAM. *Habla la gente: situación de las mujeres en el mundo laboral.* Documento de trabajo 77. Santiago de Chile: SERNAM, 2002.
- SERNAM. *Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La profundidad de un proceso. SERNAM: 19 años de vida, 1991-2010.* Santiago de Chile: SERNAM, 2010.
- SERNAM. *Minuta para evaluación. Avances SERNAM 1994-2000. Memoria Servicio Nacional de la Mujer 1990-1994.* Santiago de Chile: SERNAM, 1994.
- SERNAM. *Modernización del Estado e igualdad de oportunidades.* Santiago de Chile: FLACSO/PIIE/Instituto de la Mujer, s/f.
- SERNAM. *Mujeres chilenas tendencias de la última década.* Santiago de Chile, 2004.
- SERNAM. *Para fortalecer la implementación y seguimiento del PIOM.* Santiago de Chile: CEM, 1998. [Documento digitalizado de consultoría].
- SERNAM. *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Lineamientos generales. 2000-2010.* Santiago de Chile: SERNAM, 2000.
- SERNAM. *Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres. 1994-1999.* Santiago de Chile: SERNAM, 1994.

- SERNAM. *Resumen evaluativo de las meta institucionales 1998*. Santiago de Chile: SERNAM, s/f.
- SERNAM. *Sistematización y análisis de los estudios realizados por el servicio nacional de la mujer 1992- 2003*. Santiago de Chile, 2004.
- SERNAM. *Valorización del trabajo doméstico no remunerado (Encuesta de Uso del Tiempo). Documento de trabajo110*. Santiago de Chile, SERNAM, 2008.
- Sharim, Dariela. *Los discursos contradictorios de la sexualidad*. Santiago: Sur Ediciones, 1996.
- Sharim, Dariela. “La identidad de género en tiempos de cambio: una aproximación desde los relatos de vida”. *Psyche* 14-2 (2005): 19 -32.
- Sharim, Dariela y Uca Silva. *Familia y reparto de responsabilidades. Documento de Trabajo 58*. Santiago de Chile: SERNAM, 1998.
- Silva Bascuñan, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo VI. 2ª ed. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2000. 124-127.
- Staudt, Kathleen. «Gender Politics in Bureaucracy: Theoretical Issues in Comparative Perspective». Kathleen Staudt, ed. *Women, International Development, and Politics. The Bureaucratic Mire*. Philadelphia: Temple University Press,1990. 3-34.
- Stiegler, Barbara y Elisabet Gerber. *Género y poder. El significado del género en los más altos cargos políticos : los casos de Alemania, Chile, Argentina y España*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política, 2008.
- Tarrés, María Luisa. “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México. Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, coords. *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. México: Siglo XXI/UNIFEM/LASA, 2006. 290-309.
- Tadele, Feleke. “Men in the kitchen, women in the office? Working on gender issues in Ethiopia”. F. Porter, I. Smyth and C. Sweetman.. *Gender Works. Oxfam Experience in Policy and Practice*. GB: Oxford; 1999. p. 31-35.

- Tilly, Charles. Conflicto político y cambio social. En: Pedro Ibarra y Benjamín Tejerína, editores. *Los Movimientos Sociales: Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta; 1998. 25-42.
- Tironi, Eugenio, ed. *Redes, estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago de Chile: Uqbar Editores, 2008.
- Todaro, Rosalba “Apuntes para una conferencia: el género en el debate económico y en las políticas públicas”. Paloma De Villouta, ed. Madrid: Síntesis, 2000. 195-205
- Todaro, Rosalba. “Igualdad demanda nuevo papel del Estado”. *Encuentro Internacional Políticas de Igualdad de Oportunidades*. Santiago de Chile: SERNAM, 1994.112-118.
- Todaro, Rosalba y Sonia Yáñez, eds. [El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género. Santiago de Chile: CEM, 2004.](#)
- Tomassini, Luciano. “Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil”. Luciano Tomassini, ed. *¿Qué espera la sociedad del gobierno?* Santiago de Chile: Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994. 279-301.
- Torres Adrián, Mario. “Investigación para políticas sociales: ¿Qué hacer?”. Mario Torres, ed. *Research on Social Policy: Proposals for a Future Agenda*. Ottawa: International Development Research Centre, 1993.
- Torres Adrián, Mario. “Políticas sociales: repensando el desarrollo esencial”. Mario Torres, editor. *Investigación en Política Social, Propuestas para la Agenda Futura*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / International Development Research Centre CIID, 1993.
- Tribunal de Derechos de las Mujeres Chilenas. *Actas del primer Tribunal de Derechos de las Mujeres Chilenas: diciembre 2 de 1997*. Santiago: Instituto de la Mujer, 1998
- United Nations/Division for the Advancement of Women/Economic Commission for Latin America and the Caribbean. *National Mechanisms for Gender Equality*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1998.
- Universidad Diego Portales. “Derechos Humanos de las mujeres”. *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2004. Versión PDF en www.derechoshumanos.udp.cl/wpcontent/uploads/2009/07/mujer.pdf*
- Valcárcel, Amelia, comp. *El concepto de igualdad*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1994.

- Valcárcel, Amalia. *La memoria colectiva y los retos del feminismo*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL; 2001.
- Valdés, Teresa. “Igualdad de oportunidades y equidad de género. Aportes y desafíos para las políticas públicas”, *Proyecto: Políticas para promover la inserción de la mujer en la vida pública. Mesa de trabajo pro género*, 2007, en www.fes.cl
- Valdés, Teresa. *Mecanismos nacionales: Estrategias para el avance desde el movimiento de mujeres*. Chile: FLACSO; 1998.
- Valdés, Teresa. *Las mujeres y la dictadura militar en Chile. Material de discusión*. Santiago de Chile: FLACSO, 1987.
- Valdés E., Teresa. Ed. *¿Género en el Poder? El Chile de Michelle Bachelet*. Santiago de Chile: CEDEM, 2010.
- Valdés, Teresa. *Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad. Chile 97. Análisis y opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile, 1998.
- Valdés, Teresa y María Angeles Fernández. “Género y política. Un análisis pertinente”. *Política* 46 (2006): 9-33.
- Valdés, Teresa, Ana María Muñoz y Alina Donoso, coords. *1995-2003: ¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile/ UNIFEM; s/f.
- Valdés, Teresa y Marisa Weinstein. *Corriendo y recorriendo tupidos velos. Análisis y opiniones*. Santiago: FLACSO-Chile, 1996.
- Valdés, Teresa y Marisa Weinstein. *Mujeres que sueñan. Las organizaciones de pobladoras en Chile: 1973-1989*. Santiago de Chile: FLACSO, 1993.
- Valdés, Ximena y Teresa Valdés, eds. *Familia y vida privada. ¿Transformaciones, tensiones, resistencias o nuevos sentidos?* Santiago de Chile: CEDEM, UNFPA, FLACSO-Chile, 2005.
- Valenzuela, María Elena. “Mujeres y Política: Logros y tensiones en el proceso de redemocratización”. *Proposiciones* 18 (1990):210-232.
- Valenzuela, María Elena, ed. *¿Nuevo Sendero para las mujeres? Microempresa y género en América Latina en el umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile: LOM/CEM, 2004.

- Valiente Fernández, Celia. “El feminismo de Estado y los debates políticos: la formación ocupacional en España (1983-1998)”. *Revista Española de Ciencia Política* 1 (1999): 127-147.
- Valiente Fernández, Celia. “El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994”. *Revista internacional de sociología* 13 (1996): 163-204.
- Valiente Fernández, Celia. “La importancia de la política simbólica: la prohibición del acoso sexual en el trabajo en España”. *Annual Meeting of the Research Committee on Sociology of Law of the International Sociological Association*. Ambers, 1997. s/p.
- Varela, Graciela, Alejandra Oberti y Silvia Chejter. *Palabras de campaña: La campaña presidencial argentina de 1999*. Argentina: Centro de Encuentros Cultura y Mujer (CECYM), 1998.
- VVAA. *Ética y Política: Miradas de mujeres comprometidas en la ciudadanía. Mujeres en red. El periódico feminista* [Revista en línea] 2006 [acceso 29 de julio 2007]. Disponible en: <http://www.mujaresenred.net/article.php3?id>
- Vargas, Virginia, ed. *Caminos a Beijing. IV Conferencia Mundial de la Mujer en América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: UNICEF/Ediciones Flora Tristán/UNIFEM, 1998.
- Vargas, Virginia. “Procesos de formación de las ciudadanías globales en el marco de sociedades civiles globales. Pistas de análisis”. *Los nuevos derroteros de los Feminismos Latinoamericanos en la Década de los 90*. Lima: Ediciones Flora Tristán; 2000.
- Vega Ugalde, Silvia. “Papel del movimiento de mujeres en la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. La experiencia ecuatoriana”. [presentación]. *Expert Group Meeting on National Machineries*. Santiago de Chile: CEPAL: 1998. 10.
- Vignolo, Carlos y Carlos Vergara. “Diseño y evaluación de sistemas públicos: una proposición”. Luciano Tomassini, ed. *¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?* Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1994. 155-184.
- Vitale, Luis. *Cronología comentada del movimiento de mujeres en Chile* [monografía en internet]. Santiago de Chile: Universidad de Chile, s/f [acceso 13 de agosto de 2009]. Disponible en:

http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/lb/filosofia_y_humanidades/vitale/obras/sys/fmu/e.pdf

- Wagner, Peter. *Sociología de la modernidad. Libertad y disciplina*. Barcelona: Editorial Herder, 1997.
- Waissbluth, Mario y José Inostroza. “Globalización y reforma del estado en Chile”. *Iberoamérica. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 1 (2007): 285-310.
- Weinstein, Marisa. *Participación ciudadana en evaluación de políticas públicas*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, Comisión de Género, 1996.
- White, Sarah. *Did the earth move?: The hazards of bringing men and masculinities into Gender and Development*. Inglaterra: University of Bath, 2002.
- Withehead, Laurence. “El lugar de Chile en los Estudios Comparados de la Democratización”. Amparo Menéndez-Carrión y Alfredo Joignant, eds. *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*. Santiago de Chile: Planeta/Ariel, 1999. 211-262.
- Zalaquett, José. “La mesa de diálogo sobre derechos humanos y el proceso de transición política en Chile”. *Estudios Públicos* 79 (invierno 2000). Versión PDF en www.cepchile.cl/dms/archivo_1124_1703/rev79_zalaquett.pdf
- Zincone, Giovanna. *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*. Bologna, Italia: Società Editrice Il Mulino, 1992.
- Zovatto G., Daniel. “La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2000”. *Revista del CLAD. Reforma y democracia* 21 (2001):1-26.

Anexo del Capítulo III: Iniciativas legales del gobierno de Patricio Aylwin

Iniciativas en materia de familia (patrimonio)

Publicada
Modifica el Código Civil en materia de régimen patrimonial de matrimonio y otros cuerpos legales que indica. Ley N°19.335, 1994 (1991)

Iniciativas en materia laboral y previsión

Publicada	Archivada	Rechazada
Modifica los libros I, II y V del Código del Trabajo en relación con el contrato individual del trabajo, la protección de los trabajadores y la jurisdicción laboral, y otros textos legales. Ley N°19.250, 1993 (1991)	Modifica el Código del Trabajo en lo relativo a las relaciones laborales de las trabajadoras de casa particular (1991)	Introduce modificaciones al Código del Trabajo en relación a discriminación de sexo y edad máxima para optar a un empleo (1993)
	Declara feriado para las trabajadoras el Día Internacional de la Mujer (1993)	

Iniciativas en materias de institucionalidad y antidiscriminación

En tramitación	Publicada	Archivada	Rechazada
Ley contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades (con exclusión de sus arts. 5° y 28°) (1990)	Servicio Nacional de la Mujer .Ley N°19.023, 1991 (1990)	Proyecto de ley que modifica la Constitución Política, a fin de consagrar la igualdad de derechos del hombre y de la mujer (1990)	Deroga los incisos cuarto y quinto del artículo 369 del Código Penal (1993)
		Reforma a la Constitución Política con el objeto de incorporar normas de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer (1991)	

Iniciativas en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos

Publicada	Archivada
Modifica el artículo 30 de la Ley N° 18.469, que regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y que crea un régimen de prestaciones de salud. Ley N°19.035, 1991 (1990)	Modifica el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico (1991)
	Regula los principios jurídicos y éticos de las técnicas de reproducción humana asistida y establece sanciones para los infractores de sus normas (1993)

Iniciativas en materias de violencia

En tramitación	Publicada	Archivada
Violencia intrafamiliar (1991)	Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales, en materias relativas al delito de violación (1993)	Violencia doméstica (1990). Modifica los artículos 19, 93 y 369 del Código Penal, en relación con el delito de violación (1992) Establece derecho a indemnización por acoso sexual (1992)

Fuente: Información recolectada por el PNUD para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano en Chile 2010.

ANEXOS DEL CAPÍTULO IV

Anexo 1: Iniciativas legales del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Iniciativas en materia de familia (patrimonio)

En tramitación	Archivada
Modifica el Código Civil y leyes complementarias en materia de sociedad conyugal o comunidad de gananciales, otorgando a la mujer y al marido iguales derechos y obligaciones (1995)	Modifica el Código Civil en materia de separación judicial de bienes (1994)
	Modifica los artículos 141, 146 y 147 del Código Civil, estableciendo requisitos que indica para que la declaración de bienes familiares produzca efectos respecto de terceros (1995)
	Modifica los artículos 1754, 1755, 1756 y 1757 del Código Civil, respecto a la administración, por parte de la mujer, de los bienes de la sociedad conyugal (1995)

Iniciativas en materia de familia (conciliación)

En tramitación	Publicadas	Archivadas
Proyecto de ley que establece normas para flexibilizar el uso del permiso maternal (1994)	Modifica el artículo 203 del Código del Trabajo, estableciendo la obligación de mantener salas cuna en establecimientos comerciales que indica. Ley N°19.408, 1995 (1994)	Modifica los artículos 195 y 196 del Código del Trabajo, facultando a las trabajadoras para imputar parte del descanso prenatal al descanso posnatal (1995)
Modifica el artículo 205 del Código del Trabajo, respecto al profesional a cargo de la atención de las salas cuna (1996)	Modifica el artículo 194 del Código del Trabajo en materia de protección a la maternidad. Ley N°19.591, 1998 (1995)	
Modifica el artículo 203 del Código del Trabajo, con el propósito de extender a todas las trabajadoras los beneficios que proporcionan las salas cuna (1997)	Modifica el Código del Trabajo concediendo derecho que indica a padres trabajadores en casos que señala. Ley N°19.505, 1997 (1996)	

Iniciativas en materia de familia, matrimonio y filiación

En tramitación	Publicada	Archivada
Interpreta Ley N°19.620, de adopción, con el objeto de aclarar su ámbito de acción (1999)	Modifica el inciso segundo del artículo 132 del Código Civil, precisando que el varón debe tener el estado civil de casado para que a su respecto se tipifique el delito de adulterio. Ley N°19.422, 1995 (1994)	Proyecto de ley que establece y regula la separación personal de los cónyuges (1994)
	Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación. Ley N°19.585, 1998. (1993)	Aumenta la edad mínima para contraer matrimonio (1994)
	Reajusta el monto de ingreso mínimo mensual de las asignaciones familiares y maternales y de las pensiones asistenciales que indica. Ley N°19.307, 1994.	Modifica la ley de matrimonio civil (1994)
	Modifica la base de cálculo de los subsidios maternales. Ley N°19.299, 1994 (1993)	Proyecto de ley que modifica la ley de matrimonio civil, respecto de las causales de nulidad (1994)
	Dicta normas sobre adopción de menores, deroga la Ley N° 18.703 y modifica la Ley N° 7.613. Ley N° 19.620, 1999 (1993)	
	Permite adecuar el número de pensiones asistenciales y subsidios familiares a conceder durante 1994 a las disponibilidades presupuestarias existentes, y declara bien concedidos los beneficios que indica. Ley N°19.357, 1994.	
	Reajusta monto de ingreso mínimo mensual de asignaciones familiares y maternales y de pensiones asistenciales que indica. Ley N°19.392, 1995.	
	Otorga bonificaciones a los beneficiarios de pensiones mínimas de viudez y otras que indica. Ley	

	N°19.403, 1995.	
	Reajusta monto de ingreso mensual de asignaciones familiares y maternas y del subsidio familiar. Ley N°19.457, 1996.	
	Reajusta el monto de ingreso mínimo mensual, de asignación familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica. Ley N°19.502, 1997.	
	Reajusta monto de ingreso mínimo mensual, de asignaciones familiar y maternal y del subsidio familiar, y concede otros beneficios que indica. Ley N°19.564, 1998.	
	Modifica la Ley N° 19.620, que dicta normas sobre adopción de menores. Ley N°19.658, 1999.	

Iniciativas en materia laboral y previsional

En tramitación	Publicada	Archivada
Modifica el artículo 205 del Código del Trabajo, respecto al profesional a cargo de la atención de las salas cuna (1996)	Reajusta remuneraciones de los funcionarios del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica. Ley N°19.649, 1999.	Proyecto de reforma constitucional para asegurar la igualdad de remuneraciones de hombres y mujeres que desempeñan iguales trabajos (1995)
	Reajusta monto de ingreso mínimo mensual, de asignaciones familiar y maternal y del subsidio familiar, y concede otros beneficios que indica. Ley N°19.564, 1998	
	Concede bonificación para enfermeras y matronas que se desempeñan en condiciones que indica. Ley N°19.536, 1997	
	Modifica el artículo 38 del Código del Trabajo, en materia de descanso dominical. Ley N°19.482, 1996 (1995)	
	Proyecto de acuerdo relativo a diversos convenios internacionales del trabajo aprobados por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo. D. S. N°1.907, 1999 (1993)	

Iniciativas en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos

Publicada	Archivada	Rechazada
Concede amnistía a quienes hayan cometido el delito de suposición de parto. Ley N°19.488, 1996 (1992)	Proyecto de ley que modifica el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal en lo relativo al delito de aborto (1994)	Proyecto de ley que modifica el Código Penal, aumentando la penalidad del delito de aborto (1994)
	Proyecto de ley que modifica el Código Penal en materia de aborto (1994)	
	Proyecto de ley sobre protección a la criatura en gestación y amparo de los derechos de la personalidad (1995)	
	Obliga a establecimientos habilitados para atender partos habituales a otorgar certificado de parto en 72 horas (1999)	

Iniciativas en materia de violencia

En trámite	Publicadas	Archivadas
Proyecto de acuerdo relativo a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belem Do Pará, adoptada el 9 de julio de 1994 (1995)	Violencia intrafamiliar. Ley N°19.325, 1994 (1991)	Proyecto de ley que amplía la calificación de autores causantes de violencia intrafamiliar (1994)
	Tipifica y sanciona el acoso sexual (1994)	Modifica los artículos 361, 367 y 374 del Código Penal en lo relativo a los delitos de violación, comercio sexual de menores, prostitución y pornografía infantil (1996)
	Introduce modificaciones al Código Penal con el objeto de tipificar y sancionar el delito de trata de blancas. Ley N°19.409, 1995 (1994)	Modifica la letra k) del artículo 3° de la Ley N° 19.325, sobre violencia intrafamiliar, estableciendo que el recurso de apelación se conceda en ambos efectos (1997)
	Acuerdo relativo a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belém do Pará. D.S. N°1.640, 1998.	Introduce modificaciones a la Ley N° 19.325, relativa a actos de violencia intrafamiliar (1997)
	Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar (1999)	

Iniciativas en materia de representación política

Publicada	Archivada
Modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades en materia de gestión municipal. Ley N° 19.602, 1999 (1995)	Modifica diversos cuerpos legales para promover el Día de las mujeres a participar en la vida pública nacional (1997)

Iniciativas en materias de institucionalidad y antidiscriminación

En tramitación	Retirada	Publicada	Archivada
Garantiza el derecho a la no discriminación arbitraria (1997)	Incorpora a la Constitución Política normas de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1994)	Se propone la creación de los Tribunales de Familia (1997)	Proyecto de ley sobre expresiones discriminatorias (1994)
Proyecto de acuerdo sobre aprobación de la enmienda al párrafo 1° del artículo 20 de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, celebrada en Nueva York el 22 de mayo de 1995 (1996)		Reforma de la Constitución Política, estableciendo la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Ley N° 19.611, 1999 (1995)	Proyecto de reforma constitucional que reforma el número 2 del artículo 19, de la Constitución Política, estableciendo que los hombres y mujeres gozan de iguales derechos (1995)
			Proyecto de reforma constitucional para garantizar el derecho a la no discriminación arbitraria (1995)

Fuente: Información recolectada por el PNUD para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano en Chile, 2010.

Anexo 2: Acta de Compromiso firmada en el Foro Nacional para el Seguimiento de los Acuerdos de Beijing

Considerando que:

- que el Desarrollo con Equidad es uno de los principios y objetivos fundamentales de la política del actual gobierno,
- que la participación ciudadana es una dimensión sustantiva para democratizar, enriquecer y modernizar el quehacer estatal en el sentido de una mayor transparencia y eficiencia,
- que en 1989 Chile ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y que el actual gobierno, consciente del grado de desigualdad que afecta a las mujeres, ha aprobado el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994-2000) y suscrito los compromisos emanados de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), nos proponemos los siguientes objetivos:

1. Propiciar la implementación de medidas conscientes y explícitas que faciliten la participación de las mujeres en las organizaciones sociales y gremiales, en los partidos políticos y en puestos de decisión en los distintos poderes del Estado: en el gobierno central, en los gobiernos regionales y locales, en el legislativo y en el judicial.
2. Asegurar que el debate sobre la Reforma Electoral en curso, considere la implementación de medidas que eliminen los mecanismos discriminatorios hacia las mujeres, manifiestos en la subrepresentación femenina en las direcciones de los partidos políticos y en el Parlamento.
3. Contribuir al protagonismo ciudadano de las mujeres mediante:
 - a. La eliminación de las disposiciones que se revelen discriminatorias en el acceso de las mujeres a los recursos movilizados por el Estado.
 - b. La asignación de recursos para las mujeres en los distintos Fondos Concursables implementados por las distintas dependencias de gobierno.
 - c. La canalización de recursos a organizaciones de mujeres destinados a apoyar su iniciativa en la cultura y el conocimiento, en la educación y formación y en la economía.
 - d. La mantención del Fondo de la Sociedad Civil.
4. Incluir en el proceso de Modernización de la Gestión Pública el principio de la igualdad de oportunidades mediante:
 - a. La incorporación explícita del Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres en las metas de los diferentes Ministerios.
 - b. La implementación de sistemas de información sobre la situación de las mujeres y de las relaciones de género en los ámbitos de su responsabilidad ministerial con el fin de orientar el diseño y evaluación de políticas.
 - c. La inclusión de los programas y beneficios acordados a las mujeres en los diferentes sistemas de información implementados por la Dirección de Organizaciones Sociales.
 - d. Promover la carrera funcionaria de las mujeres adoptando medidas para superar la subutilización de sus experticias y conocimientos.

Firmaron el Acta de Compromiso las siguientes autoridades: Juan Villarzú, Ministro Secretario General de la Presidencia; José Joaquín Brünner, Ministro Secretario General de Gobierno; María Josefina Bilbao, Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer; Carla González, Asesora Interministerial del Ministerio Secretaría de la Presidencia; Claudio Orrego, Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; Ricardo Halabí, Director del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); y Francisco Vio, Director de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Asistió también Natacha Molina, Subdirectora del SERNAM.

Anexo 3: Actividades intersectoriales desarrollada por el SERNAM, a partir de la implementación del PIOM

ACTIVIDADES INTERSECTORIALES

Ministerio de Salud

Convenio con el Ministerio de Salud:

- Ficha integral de salud de las mujeres, programa Salud Mujer para incluir salud sexual y reproductiva, con el programa de detección y tratamiento de cáncer cérvico uterino y de mama.
- Programas sobre VIH, y ETS.
- Estudios sobre perfil epidemiológico y mortalidad materna y de enfermedades laborales en trabajos que realizan mayoritariamente mujeres.
- Ficha única de salud integral
- Elaboración de norma técnica para la depresión (diagnóstico y tratamiento) y distribución de documentos sobre el tema a los SEREMIS y Servicios de Salud.
- Traspaso de parte del SERNAM de fondos a 20 servicios de salud para desarrollar plan local de VIF.
- Elaboración de instrumentos de derivación desde el MINSAL al Tribunal de Justicia y viceversa.
- Seminarios y talleres sobre salud, género y desarrollo, actividades de sensibilización y capacitación y propuestas para el mejoramiento de estadísticas.
- Capacitación de carabineros (450) en los temas de violencia intrafamiliar y maltrato infantil.
- 9 talleres de género a 17 servicios de salud.
- Sensibilización sobre embarazo adolescente y sobre abuso del tabaco.
- Programa de salud odontológica para Programa de Mujeres Jefes de Hogar.

Ministerio de Educación

- Convenio en torno a: eliminación de rasgos sexistas en el currículo, prácticas docentes y materiales educativos.
- Inclusión del género en objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la educación básica y media, y revisión del lenguaje. Del Inclusión principio de igualdad de oportunidades.
- Convenio con el Centro de Perfeccionamiento del Profesorado (CEPEI) para prácticas docentes: talleres para supervisores y docentes municipalizados.
- Adopción por parte del Ministerio del programa JOCAS (224 JOCAS en 9 regiones).
- Coordinación con el Programa Mujer del MINEDUC, el Programa MECE y el programa de adultas (trabajo con mujeres analfabetas).
- Talleres a funcionarios del MINEDUC: género en lineamientos de la educación
- Conformación de la RED RIO para profesores.
- Criterios para la elaboración de material didáctico. Capacitación a editores de material didáctico.
- Elaboración de un manual para evitar el sexismo y un módulo sobre resolución no violenta de conflicto (incluye violencia intrafamiliar) para evitar maltrato y expulsiones.
- Trabajo con universidades: Blas Cañas, Playa Ancha y otras en regiones.
- Anuario estadístico con género.

Ministerio del Trabajo

- Convenios con el Ministerio de Trabajo y Previsión social, y con la Dirección del Trabajo.
- Inclusión de la variable sexo en estadística del ministerio INP, DIRTRAB, SENCE, Superintendencia de AFP.
- Instituto de Normalización Previsional (INP): mejoramiento del sistema de referencia, estudios y capacitación a funcionarios de parte del CIDEM.
- Estudios: normas maternidad, empleo precarizado.
- Diagnósticos laborales en las 13 regiones del país.
- Reformas legales en el área laboral.
- Acciones de fiscalización: textiles, comercio, pesca, empleadas de casa particular en coordinación con la Dirección del Trabajo.
- Participación en comisiones tripartitas, comisiones tripartitas regionales y seminarios tripartitos.
- Material didáctico: cartilla convenio 156: responsabilidades compartidas Manual búsqueda de empleo aplicado en 12 oficinas municipales.
- Capacitación funcionarios MINTRAB.

Ministerio de Justicia

- Convenio agenda conjunta para estudios, talleres y seminarios.
- Participación en la comisión de maltrato infantil y en el tema de mediación.
- En colaboración con el SERNAM, elaboración de proyecto de ley sobre tribunales de familia.
- Análisis de procesos de homologación de la legislación chilena con convenios internacionales.
- Proyecto: análisis de la jurisprudencia en materias de derechos de las mujeres.
- Aumento de asistencia jurídica a 14 comunas.

Ministerio de Vivienda

- Definición de una agenda conjunta.
- Criterios de género en la asignación de puntajes en las postulaciones de vivienda.

Bienes Nacionales

- Acuerdo con el Ministerio sobre regularización de título de dominios, inclusión de un programa específico de mujeres jefas de hogar, y un Plan de IO para funcionarios/as (flexibilidad horaria, acceso a la capacitación, alargamiento jornada salas cuna).
- Inclusión del PIOM en las metas de modernización del ministerio.

Mideplan

- Evaluación de los programas sociales por parte de Mideplan.
- En la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena: agenda de trabajo realizada mediante un convenio marco. Proyecto de liderazgo empresarial y social y capacitación a funcionarios.
- Participa en la red de comunicaciones para la igualdad de oportunidades.

Ministerio de Agricultura

- Negociación de agenda de trabajo que incluye capacitación a funcionarios apoyada por la FAO.
- Capacitación dirigida a los funcionarios del Ministerio de Agricultura (MINAGRI), el Instituto de Desarrollo Agropecuario(INDAP) y ODEPA.
- Financiamiento a organizaciones productivas de mujeres.
- En coordinación con el PRODEMU, capacitación a mujeres campesinas.
- Nexos con movimiento unitario de campesinos y etnias a través del INDAP.
- Creación de institucionalidad de género para incluir el género en las políticas del sector.
- Documento Propuestas de Política de Igualdad de Oportunidades.

Ministerio de Economía

- Fondo de Desarrollo Productivo.
- Participación en comisiones de agenda 2010.
- Participación en proyectos salas cunas para trabajadoras: coordinación de trabajadores/as, empresarios y gobierno.

Fortalecimiento de la institucionalidad del SERNAM

- Entre 1991 y 2000 el Centro de Estudio de la Mujer elaboró los siguientes documentos bases:
 - Indicadores de género y mejoramiento estadístico, 1995. Investigadora: Rosalba Todaro.
 - Las estadísticas como instrumento para develar la pobreza de las mujeres. 1991-1993 Coordinadora: Rosalba Todaro Investigadora: Rebeca Salazar.
 - Cuarto informe de avance del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 1998-1999. Coordinadora: Thelma Gálvez. Investigadoras: Virginia Guzmán, Eugenia Hola, Eliana Rahal, Marcela Ríos, Rosalba Todaro.
 - Plan de Igualdad de oportunidades a nivel regional. Noviembre 1997 a marzo de 1998. Coordinadora: Eugenia Hola.
 - Informe del Estado de avance del plan de igualdad de oportunidades. Diciembre 1996 marzo 1997. Coordinadora: Eugenia Hola. Investigadora: Marcela Ríos.
 - Evaluación y sistematización de las propuestas de indicadores. 1996. Investigadoras:

Virginia Guzmán, Marcela Ríos.

- Informe de avance social del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1995. 1995. Investigadoras: Virginia Guzmán, Marcela Ríos, Rosalba Todaro.
- Sistema de indicadores de género para programas y proyectos sociales. 1994-1995. Investigadoras: Virginia Guzmán, Marcela Ríos, Rosalba Todaro.
- Formulación de propuestas para el mejoramiento de estadísticas de género. Asesoría al Instituto Nacional de Estadísticas. 1995. Investigadoras: Norah Schläen, Rosalba Todaro.
- Formulación del documento base para el Informe de Chile a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Asesoría al Servicio Nacional de la Mujer, 1994.
- Formulación de módulos de capacitación a distancia en Género y Políticas Públicas. 1993-1994. Coordinadora: Virginia Guzmán. Investigadoras/es: Jeanine Anderson, Maggie Irigoín, Guillermo Labarca.
- Capacitación en Género y Políticas Públicas a funcionarias/os de SERNAM. 1992. Coordinadoras: Virginia Guzmán, Rosalba Todaro.
- Formulación del documento base para el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999. Asesoría al Servicio Nacional de la Mujer. 1993

Cuadro elaborado por la autora a partir de distintos informes del SERNAM, de metas ministeriales de género y de diferentes evaluaciones realizadas entre el año 1995 al año 1999.

Anexo 4: Objetivos del Plan de Igualdad de Oportunidades organizados de acuerdo al grado de importancia

Muy alta
Difundir nueva legislación, proyectos de ley y reformas constitucionales que afectan especialmente a la mujer, con el objeto de promover el efectivo ejercicio de sus derechos
Erradicación de la violencia intrafamiliar, mecanismos de prevención y formas pacíficas de resolución de conflictos
Formas de detección del problema y la generación de conocimiento e información sobre la violencia intrafamiliar
Capacitación adecuada a quienes se ocupan o tienen contacto con las víctimas de violencia intrafamiliar
Mejorar la calidad de vida de las jefas de hogar, garantizar sus derechos y mejorar su acceso a las políticas sociales
Programas de prevención y tratamiento integral del embarazo en adolescentes
Elevar la capacidad de los recursos humanos del sector público para incorporar eficientemente a la gestión pública la promoción de la igualdad de oportunidades y, de esta forma, avanzar hacia un desarrollo con equidad, democracia y participación.
Fortalecer la coordinación con el nivel regional de la Administración del Estado y propiciar una adecuada incorporación de las Políticas de Igualdad de Oportunidades al proceso de descentralización.
Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de información para acompañar la implementación de Políticas de Igualdad de Oportunidades.
El SERNAM, en cumplimiento de sus atribuciones legales, asumirá la tarea de impulsar, coordinar y velar por la aplicación de las acciones contenidas en el Plan.

Alta
Homologación de legislación nacional con disposiciones de convenios internacionales suscritos por Gobierno de Chile
Instancias y mecanismo jurídicos eficaces que cautelen igualdad de derechos de las mujeres
Acceso de las mujeres a los servicios de justicia y sensibilizar a las/os abogadas/os y las/os jueces y auxiliares de la administración de justicia sobre los derechos de las mujeres
Reformas al derecho de familia, tanto en su aspecto sustantivo como de procedimiento, que sean necesarias para cautelar la igualdad de derechos de la mujer y otorgarle en todos los casos una debida protección jurídica
Prestación de servicios de apoyo a las víctimas, y atención masiva al problema
Ampliar el Programa de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogar del SERNAM, traspasando paulatinamente su responsabilidad a los municipios
Incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los lineamientos educativos de todos los niveles educacionales
Eliminar los rasgos sexistas de los currículos y materiales didácticos
Realización de investigación científica sobre la temática de igualdad de oportunidades, género y de la mujer, en los aspectos de su condición social y biológica
Informar a las mujeres sobre sus derechos y sobre las oportunidades para mejorar su calidad de vida y condición social
Información y orientación ocupacional y diversificación de las opciones ocupacionales de las

mujeres
Capacitación de las mujeres según las necesidades del mercado y de su desarrollo laboral
Acceso al trabajo de las mujeres y compatibilidad entre la realización de un trabajo y el ejercicio de la maternidad y la paternidad
Mejorar la calidad del empleo de las mujeres
Conocimiento sobre la situación de salud de las mujeres
Formación y perfeccionamiento de profesionales de la salud con una perspectiva integral de la medicina, que considere las necesidades y problemas específicos de las mujeres de acuerdo a sus diferencias psicológicas, sociales, culturales y de edad
Favorecer las prácticas asociativas de las mujeres, tanto en las organizaciones propias como en el conjunto de las organizaciones de la sociedad
Incrementar la participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones de la actividad privada y pública.
Incorporación y participación activa del SERNAM en las principales instancias de decisión respecto de la gestión del Estado y de las políticas de Gobierno

Media
Redistribución de las responsabilidades derivadas del cuidado y la reproducción de las personas en la familia. Definir tareas que le corresponden al Estado y a la sociedad como responsables subsidiarios
Sensibilizar y formar al profesorado para eliminar las prácticas sexistas y mejorar su desempeño laboral en pro de una efectiva igualdad entre mujeres y hombres en el proceso educativo
Prestar atención especial a las situaciones de riesgo que enfrentan las alumnas, que impiden su desarrollo posterior en igualdad de condiciones con otras/os alumnas/os
Programas formativos para las mujeres adultas que tengan en cuenta sus necesidades e intereses, que reduzcan el analfabetismo y faciliten su incorporación a la cultura e inserción o reinserción laboral
Conocimientos estadísticos sobre la situación de mujeres y hombres y su evolución en distintos ámbitos de la vida social
Eliminación del uso de imágenes discriminatorias y reduccionistas de las mujeres en los medios de comunicación masiva
A través de los medios de comunicación, incorporar en la agenda pública las diversas realidades y aportes de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida social, cultural y económica, respetando la diversidad de identidades, valores y experiencias de las mujeres
Sensibilizar a los empleadores para asegurar la incorporación al empleo y el desarrollo de carreras laborales equitativas entre mujeres y hombres
Estimular la capacidad empresarial femenina
Mejorar la calidad de la atención de salud a las mujeres, incorporando los factores biosociales en la programación, planificación y entrega de servicios
Acceso a los servicios de atención en salud, manteniendo la perspectiva de un enfoque integral
Asegurar el derecho a una sexualidad libre de riesgos para la salud física y mental de las mujeres.
Cambios en los enfoques tradicionales de la atención en salud mental, incorporando un enfoque de género
Programas de educación, prevención y atención especiales focalizados en las mujeres trabajadoras, que consideren sus condiciones específicas
Incluir la dimensión de género en las instancias de diálogo social.
Asegurar la interlocución de las mujeres en el proceso de diseño y aplicación de políticas públicas

Baja
Acceso de las mujeres jefas de hogar y de núcleo a los programas de subsidio y de mejoramiento de viviendas
Participación de las mujeres en los niveles de decisión en los medios de comunicación
Participación de las mujeres como voceras de temas públicos en los medios de comunicación
Participación e iniciativa de las mujeres en el desarrollo cultural
Efectiva y adecuada cobertura del sistema de seguridad social a las mujeres trabajadoras
Programas de lucha contra el cáncer en la población femenina
Asegurar el ejercicio de los derechos reproductivos y el acceso a la libre decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos
Prevención de muerte y salud materna en los procesos perinatales
Creación en consultorios y centros médicos privados, de programas de salud orientados a mujeres adultas mayores, focalizados en aspectos biopsicosociales
Programas de educación en salud sobre cuestiones que afectan específicamente a mujeres, orientados a desarrollar el autocuidado como actitud de las mujeres en su relación con su cuerpo y mejorar su calidad de vida

Anexo 5: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Capítulo Uno: Una cultura de igualdad
Una cultura de igualdad aspira a otorgar a todas las personas las mismas oportunidades para que desarrollen sus potencialidades, decidan libremente el curso de sus vidas, accedan según sus capacidades a distintas posiciones de la sociedad e incidan sobre las decisiones y la evolución política, económica, social y cultural de sus países. Una auténtica cultura de la igualdad no suprime ni censura las diferencias. Al contrario reconoce la diversidad y amplía sus oportunidades para que se expresen las diversas concepciones, representaciones, saberes y estilos de vida que coexisten en una sociedad (párrafo 2, pág. 22).
Objetivo 1: Contar con una opinión pública crítica a la discriminación de género.
Objetivo 2: Eliminar los estereotipos sexistas y fomentar imágenes positivas de las mujeres en los medios de comunicación.
Objetivo 3: Incorporar contenidos y prácticas en el sistema educacional tendientes a propiciar actitudes y valores favorables a la equidad de género.
Objetivo 4: Fomentar actitudes y prácticas en la producción de conocimientos, la creación artística y el desarrollo tecnológico que tomen en cuenta las diferencias de género.

Capítulo 2: Promover los derechos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio
Si bien los derechos aluden tanto a hombres como a mujeres y el principio de igualdad está reconocido en acuerdos y tratados internacionales, esto no ha sido suficiente para proteger y defender los derechos de las mujeres. La protección de los derechos humanos por un largo período estuvo ligada exclusivamente a la defensa de los derechos en el ámbito público, excluyéndose aquellas vinculaciones con la vida privada, de gran importancia para las mujeres (párrafo 2, pág. 32)
Objetivo 1: Fomentar el conocimiento de los derechos de las mujeres teniendo en cuenta su ciclo de vida y las características sociales culturales y étnicas
Objetivo 2: Generar y mejorar instancias y mecanismos que resguarden el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos de las mujeres.
Objetivo 3: Adecuar toda la normativa a la Constitución y convenios internacionales suscritos por Chile, garantizando el ejercicio igualitario de derechos entre hombres y mujeres.
Objetivo 4: Asegurar el derecho a la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres y niñas.
Objetivo 5: Difundir y cautelar el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

<p>Capítulo 3: Participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones</p> <p>La plena ciudadanía de hombres y mujeres supone la igualdad de oportunidades para participar en todos los niveles de decisión de la vida pública. Esto sólo se podrá lograr cuando se reconozca que las oportunidades ofrecidas por la sociedad y por el sistema político son desiguales. Para garantizar una democracia paritaria es necesario considerar que las mujeres tienen dificultades particulares en razón de su género. Por ello, estimular la participación de las mujeres es tarea de la sociedad en su conjunto y al Estado le cabe la responsabilidad de abrir los espacios que la facilitan (párrafo 3, pág. 44).</p>
Objetivo 1: Desarrollar estrategias para fomentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones.
Objetivo 2: Estimular la creación y fortalecimiento de la asociatividad y redes de mujeres.
Objetivo 3: Fortalecer el liderazgo de las mujeres para facilitar su reconocimiento como sujetos sociales y fortalecerlas en el ejercicio de sus derechos.

<p>Capítulo 4: Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza.</p> <p>En la sociedad actual hombres y mujeres tienen un acceso diferente a los recursos debido a la posición que ocupan en la familia y en la sociedad, las redes sociales que integran, la posición desigual en el mercado de trabajo, las maneras en que las políticas sociales definen a sus beneficiarios, los criterios que usan las instituciones para distribuir recursos, y las leyes y normativas que rigen las relaciones laborales y económicas (párrafo 2, pág. 52)</p>
Objetivo 1: Dar a conocer la situación de las mujeres en el ámbito de la economía y del mercado de trabajo.
Objetivo 2: Eliminar los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres a los recursos económicos en igualdad de condiciones con los hombres.
Objetivo 3: Garantizar en la legislación y estimular prácticas que aseguren el ejercicio de los derechos de las mujeres en el empleo, reconociendo las necesidades que surgen de los cambios del sistema productivo y en la organización del trabajo.
Objetivo 5: Mejorar la representación de las mujeres en las organizaciones sindicales y gremiales, en las instancias tripartitas, en los foros de debate económico y laboral, y en los distintos ámbitos de toma de decisiones económicas.
Objetivo 6: Estimular la capacidad de las mujeres para el emprendimiento económico.
Objetivo 7: Disminuir los niveles de pobreza de las mujeres.

Capítulo 5: Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida

La vida cotidiana es y se vive de manera distinta de acuerdo al sexo, la edad, la procedencia socioeconómica y cultural, y al lugar urbano o rural de residencia. La distribución de oportunidades, de esferas de acción y de responsabilidades entre mujeres y varones, estructura el uso del tiempo de ambos y dan una fisonomía diferente al curso de sus días. Las obligaciones domésticas organizan la vida de la mayoría de las mujeres en un radio de acción espacial más restringido que el de los hombres, la conducción y el cuidado del hogar, la atención a los distintos miembros de la familia y la vida familiar en general consumen gran parte de sus energías (párrafo3, pág. 67).

Objetivo 1: Adaptar la legislación a la realidad actual y asegurar la igualdad de derechos a todos los tipos de familia.

Objetivo 2: Promover responsabilidades familiares compartidas entre mujeres y hombres.

Objetivo 3: Propiciar el acceso de las mujeres a espacios que fomentan el bienestar individual y social.

Objetivo 4: Prevenir la violencia contra las mujeres y entregar servicios de apoyo a las víctimas.

Objetivo 5: Mejorar el acceso de las mujeres a servicios de buena calidad en salud.

Objetivo 6: Mejorar el acceso y la calidad de la educación para las mujeres en los distintos niveles y modalidades.

Objetivo 7: Promover y desarrollar iniciativas tendientes al cuidado del medio ambiente y al derecho de las mujeres y sus familias a un desarrollo sustentable.

Capítulo 6: Enfoque de género en las políticas públicas

La decisión de incorporar la equidad de género como criterio de políticas da lugar a un largo proceso durante el cual se compromete la voluntad política de autoridades y funcionarios, y se transforman normas y procedimientos para dar solución a los nuevos problemas. Un objetivo de este proceso es que los responsables de las políticas asuman el compromiso de superar las desigualdades de género, actúen en consecuencia y consideren en forma sistemática los efectos diferenciadores de hombres y mujeres en las políticas públicas de su sector (párrafo 5, pág. 78; párrafo 1, pág. 79).

Instalar el enfoque de género en el Estado es un proceso de largo aliento que no sólo requiere ser planificado y programado en el marco de la reestructuración y modernización del Estado, sino que también conlleva un cambio en la mentalidad de autoridades y funcionarios (párrafo 2, pág. 80).

Objetivo 1: Consolidar el proceso de legitimación e institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas.

Objetivo 2: Fortalecer la coordinación intersectorial para abordar problemas específicos derivados de las desigualdades entre mujeres y hombres, cautelando la integralidad del enfoque.
Objetivo 3: Promover la adopción del enfoque de género en los niveles regional y local, así como en las relaciones internacionales.
Objetivo 4: Favorecer la participación ciudadana de las mujeres en el proceso de elaboración de políticas públicas.
Objetivo 5: Realizar evaluación y seguimiento del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres con la participación de las mujeres organizadas y la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia a partir del Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades.

ANEXOS DEL CAPÍTULO V

Anexo 1: Agenda de género del programa de gobierno de Ricardo Lagos, “Para crecer con igualdad” (2000-2005)

Institucionalidad	Formular un nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades
Trabajo y Empleo	<p>Mejorar la legislación y la fiscalización de las condiciones laborales de las mujeres para impedir prácticas discriminatorias (contrataciones, remuneraciones, brechas salariales, descanso maternal, acoso sexual y promoción a cargos directivos).</p> <p>Impulsar mejores condiciones de trabajo en todos los sectores productivos, especialmente en el comercio, servicio doméstico y trabajo temporal.</p> <p>Ley de igualdad salarial para un mismo desempeño.</p> <p>Capacitación laboral y formación para el trabajo.</p>
Matrimonio y Familia	<p>Creación de Centros de Mediación de Conflictos Familiares.</p> <p>Impulsar la aprobación de la Ley de Tribunales de Familia.</p> <p>Garantizar un sistema de pago de pensiones alimenticias que proteja la salud emocional y física de los hijos.</p> <p>Legislar sobre las rupturas matrimoniales, resguardando el bien superior de los hijos.</p> <p>Legislar para proteger los intereses de las partes en las uniones de hecho.</p>
Conciliación familia – trabajo	<p>Promover el reconocimiento social de la responsabilidad común de hombres y mujeres en el cuidado de sus hijos, y una cultura laboral de respeto a la maternidad, en materias tales como: acceso a empleos, remuneraciones y prestaciones sociales, jornadas laborales y protección en situaciones de desempleo.</p> <p>Promover iniciativas de cuidado infantil (0-6 años) tales como: acceso a la educación parvularia, ampliación de cobertura de la jornada alterna para los escolares, centros abiertos, jardines infantiles, salas cunas y sistemas no convencionales de atención a menores en horarios compatibles con las jornadas laborales.</p> <p>Incentivar sistemas de jornadas y horarios laborales compatibles con la vida laboral de hombres y mujeres.</p>
Educación	<p>Aumentar la cobertura en educación parvularia en los sectores más pobres garantizando el acceso a salas cunas para hijos de madres que trabajen (0-2 años).</p>

	<p>Duplicar el número de niños y niñas atendidas en diversas alternativas (2-5 años).</p> <p>Universalización de la educación para el grupo de edad de 5-6 años.</p> <p>Apoyar las iniciativas municipales, privadas, de fundaciones, corporaciones que tiendan al cumplimiento de estos objetivos.</p>
Salud	<p>Ampliar cobertura de programas innovadores en salud mental, salud laboral, atención a adultas mayores.</p> <p>La Reforma Integral de la Salud contempla que: toda mujer con cáncer al cuello del útero o a las mamas iniciará su tratamiento antes de un mes; toda mujer tendrá derecho a recibir radioterapia y quimioterapia antes de un mes en caso de cáncer de cuello de útero o mamas; mejorar la cobertura de los subsidios para licencias maternales.</p> <p>Revisar leyes de prestaciones de FONASA e ISAPRE.</p>
Salud sexual y reproductiva	<p>Ampliar cobertura de programas de prevención de embarazo adolescente, salud reproductiva, sexual y prevención del aborto.</p>
Violencia Intrafamiliar	<p>Mejorar la Ley de Violencia Intrafamiliar y su implementación.</p> <p>Creación de Centros de Mediación de Conflictos Familiares.</p> <p>Impulsar la aprobación de los Tribunales de Familia.</p> <p>Ampliar cobertura de programas de prevención y atención a los afectados.</p>
Seguridad Social	<p>Reconocer al cónyuge varón como beneficiario de pensión de sobrevivencia de una causante mujer.</p> <p>Reconocer como cotizado el tiempo dedicado al cuidado de los hijos de toda mujer trabajadora.</p>
Infancia	<p>Adecuar la legislación a la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Niña.</p>
Participación política	<p>Medidas de acción positiva para favorecer la participación femenina en los cargos de elección popular y en cargos públicos.</p>
Gestión pública	<p>Generar mecanismos de cuentas públicas y control ciudadano para evaluar las políticas y programas que atañen a las mujeres.</p>

Anexo 2:

Ministro de Estado	Nombre/Periodo anexo
Relaciones Exteriores	Soledad Alvear Valenzuela (11 de marzo de 2000 - 29 de septiembre de 2004)
Defensa Nacional	Michelle Bachelet Jeria (7 de enero de 2002 - 29 de septiembre de 2004)
Planificación y Cooperación	Alejandra Krauss Valle (11 de marzo de 2000 - 7 de marzo de 2002) Cecilia Pérez Díaz (7 de enero de 2002 - 3 de marzo de 2003) Yasna Provoste Campillay (29 de septiembre de 2004 - 11 de marzo de 2006)
Educación	Mariana Aylwin Oyarzún (11 de marzo de 2000 - 3 de marzo de 2003) María Ariadna Hornckol Venegas (14 de diciembre de 2005 - 11 de marzo de 2006)
Salud	Michelle Bachelet Jeria (11 de marzo de 2000 - 7 de enero de 2002)
Vivienda y Urbanismo	Sonia Tschorne Berestesky (29 de septiembre de 2004 - 11 de marzo de 2006)
Bienes Nacionales	Sonia Tschorne Berestesky (29 de septiembre de 2004 - 11 de marzo de 2006)
Directora del Servicio Nacional de la Mujer	Adriana Delpiano Puelma (11 de marzo de 2000 - 3 de marzo de 2003) Cecilia Pérez Díaz (3 de marzo de 2003 - 11 de marzo de 2006)

Subsecretarías de Estado	
Hacienda	Olivia Recart H.
Vivienda	Paulina Saball
Minería	Verónica Barahona
SERNAM	Andrea Reyes

Anexo 3: Flujograma simplificado del proceso de implementación del Sistema de Enfoque de Género

	DIPRES/RED DE EXPERTOS	SERNAM	SERVICIOS
Inicio y desarrollo del proceso (febrero a octubre)	Medios de verificación sancionados para el año en curso	Elaboración/ adecuación de las guías metodológicas de apoyo y módulos de capacitación Capacitación y asistencia técnica a los servicios	Implementación de la etapa/objetivo de gestión comprometido
Primera instancia de evaluación del desempeño de los productos (octubre a diciembre)		Revisión del Informe: Posibles resultados 1. Valida 2. Emite sugerencias	Elaboración del informe correspondiente a la etapa comprometida
Instancia final de evaluación del desempeño de los servicios (diciembre a enero)	Evaluación de los resultados del sistema y entrega de la información al comité de ministro	Revisión del informe. Posibles resultados 1. Valida 2. No valida	Elaboración final del informe de la etapa comprometida, mejorándolo en función de las sugerencias del SERNAM

ETAPAS	Requisitos básicos: productos	Requisitos básicos: sistema de información
Etapa I: Elaboración de un diagnóstico desde el enfoque de género de los productos y sistemas de información	Detección de inequidades y barreras de género en los productos	Identificar el sistema de información de los servicios y diagnosticarlo desde el punto de vista del enfoque de género
Etapa II: Elaboración de un programa de trabajo para incorporar enfoque de género en los productos y sistemas de información	Programación y operacionalización de los objetivos y medidas tendientes a subsanar las inequidades y barreras detectadas en el diagnóstico	Programación y operacionalización de objetivos y actividades tendientes a resolver las falencias de los sistemas de información en desagregación por sexo
Etapa III: Implementación del programa de trabajo, seguimiento y difusión	Implementación del programa de trabajo para incorporar el enfoque de género en los productos Medición del grado de avance en función de los indicadores definidos	Implementación del programa de trabajo para desagregar por sexo en los sistemas de información
Etapa IV: Evaluación de resultados y recomendaciones del SERNAM	Evaluación de los resultados de evaluación de la implementación del programa de trabajo Recomendaciones para subsanar las dificultades detectadas	Evaluación de los avances obtenidos. Recomendaciones para subsanar deficiencias que persistan en términos de desagregación por sexo de la información

Fuente: Departamento de Estudios y Estadísticas del SERNAM.

Anexo 4: Iniciativas legislativas del gobierno de Ricardo Lagos

Iniciativas en materia de familia (conciliación)

En tramitación	Publicadas	Archivadas
Otorga permiso laboral por muerte de padre o madre y aumenta el permiso por nacimiento o muerte del hijo o del cónyuge (2006)	Permiso paternal. Ley N°20.047, 2005 (2003)	Garantiza la no discriminación por razones de maternidad o lactancia (2001)
Refuerza la maternidad en el ámbito civil y, en particular, en el laboral (2004)	Modifica el artículo 62 del Decreto Ley N° 1 de 2002, estableciendo una regulación en el caso de subrogación de las mujeres alcaldes en el período de pre y posnatal. Ley N°19.852, 2003 (2002)	
Excluye la situación económica del otro cónyuge como cualidad personal determinante para otorgar el consentimiento (2004)	Modifica el artículo 203 del Código del Trabajo, disponiendo la obligatoriedad de instalar salas cuna en establecimientos industriales y de servicios que indica. Ley N°19.824, 2002 (1996)	

Iniciativas en materia de familia (matrimonio, filiación)

En tramitación	Publicada	Archivada
Penaliza la insolvencia alimentaria fraudulenta (2005)	Nueva ley de matrimonio civil. Ley N°19.947, 2004 (1995)	Modifica las normas sobre patria potestad y orden de los apellidos (2001)
Modifica los artículos que señala el Código Civil permitiendo que cualquiera de los progenitores, y no sólo los cónyuges, puedan declarar bien familiar el inmueble en que viven los menores (2005)	Modifica la Ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias. Ley N°19.741, 2001 (1994)	Modifica normas en materia de filiación (2001)
Exige firma de ambos padres para girar sobre libreta de ahorro de hijos (2005)	Protección de la madre escolar o estudiante embarazada. Ley N°19.688, 2000 (1994)	Asegura la identificación del recién nacido y evita la sustracción de menores (2002)
Modifica la Ley N° 4.808, sobre Registro Civil, estableciendo que el apellido de la madre anteceda al del padre (2005)	Modifica el Código Civil, en lo relativo a la exigencia de antecedentes para dar curso a la demanda de reclamación de maternidad o paternidad, y a la valoración de los medios de prueba sobre el particular. Ley N°20.030, 2005 (2002)	Modifica la Ley N° 19.620, de adopción, con el objeto de permitir y flexibilizar la adopción cuando se trata de hijos biológicos de uno de los adoptantes (2002)
Introduce en la ley de matrimonio civil el derecho a contraer matrimonio para toda la vida (2004)	Regula día de visita de los hijos sometidos a tuición de uno de los padres. Ley N°19.711, 2001 (1996)	Proyecto de ley que establece un régimen legal para las uniones de hecho (2004)
Otorga derecho al doble de visitas del progenitor del hijo cuyo padre o madre impidiere visitar injustificadamente (2004)		
Modifica el Código Civil en materia de consentimiento para contraer matrimonio, y permite el “matrimonio póstumo“ (2004)		
Elimina la separación judicial		

como un nuevo estado civil (2004)		
Permite a la mujer sin señales de preñez contraer matrimonio antes de los 270 días siguientes a la nulidad o disolución del matrimonio anterior (2004)		
Modifica requisito de edad para contraer matrimonio civil (2004)		
Exige al juez considerar determinada circunstancia para fijar la compensación económica en caso de nulidad o divorcio (2004)		
Establece que no podrán contraer matrimonio los que tuvieren entre 16 y 18 años de edad sin el consentimiento expreso de sus padres o, en su defecto, de las personas que indica (2004)		
Fomento de la no discriminación y contrato de unión civil entre personas del mismo sexo (2003)		
Proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.620, sobre adopción, con el objeto de autorizar la adopción por parte de mujeres solteras extranjeras con residencia en el país (2002)		

Iniciativas en materia de familia (patrimonio)

En tramitación	Archivada
Proyecto de ley que regula los efectos patrimoniales en el concubinato (2003)	Modifica el Decreto Ley N° 1.305, con el fin de eliminar las discriminaciones existentes en materia de acceso al subsidio habitacional (2001)

Iniciativas en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos

En tramitación	Publicada	Archivada
Proyecto de ley que modifica el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico (2003)	Prevención de la infección causada por el virus de inmunodeficiencia humana. Ley N° 19.779 (2001)	Proyecto de ley que modifica el Código Penal en el delito de aborto (2002)
Establece ley marco sobre derechos sexuales y reproductivos (2000)		Reforma la Constitución Política con el objeto de establecer una nueva garantía constitucional en materia de derechos sexuales reproductivos (2004)

Iniciativas en materia de violencia

En tramitación	Publicada	Archivada
Sanciona al progenitor que acuse al otro de abusos deshonestos para no dar lugar a las visitas decretadas judicialmente (2004)	Aprueba el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/55/25, de 15 de noviembre de 2000, y suscrito por Chile el 8 de agosto de 2002. D. S. N°342, 2005 (2004)	Fija plazos al sumario penal en delitos sexuales (2000)
Establece normas sobre acoso sexual (2008)		Modifica las normas sobre parricidio (2001)
	Tipifica y sanciona el acoso sexual. Ley N°20.005, 2005 (1994)	Modifica las normas sobre prostitución de menores (2001)
		Proyecto de ley que aumenta la penalidad del delito de violación de menores de 18 años, establece restricciones para la libertad condicional en delitos de violación de menores, penaliza relaciones sexuales con menores que ejercen la prostitución y modifica el tipo penal de corrupción de menores (2002)
		Medidas precautorias en caso de violencia intrafamiliar por infidelidad (2004)
	Establece normas sobre	

	procedimiento y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar. Ley N°20.066, 2005 (1999)	
	Suspende la prescripción de la acción penal en casos de delitos sexuales cometidos contra menores de edad (2005)	

Iniciativas en materia laboral y previsional

En tramitación	Publicada	Archivada
	Fusiona los Escalafones Femeninos y Masculinos de Oficiales de Carabineros de Chile. Ley N°20.034, 2005 (2004)	
	Reajusta remuneraciones de los funcionarios del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica. Ley N°19.775, 2001.	
	Reajusta remuneraciones de los funcionarios del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica. Ley N°19.703, 2000.	
	Modifica diversas normas del Código del Trabajo, contenido en el decreto con	

	fuerza de ley N° 1, de 1994, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Ley N°20.058, 2005 (1995)	
	Establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares. Ley N°19.749, 2001 (1994)	

Iniciativas en materia de representación política

En tramitación
Establece un Registro Electoral común para hombres y mujeres (2005)
Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2004)
Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional (2003)

Iniciativas en materias de institucionalidad y antidiscriminación

En tramitación	Publicada	Archivada
Establece medidas contra la discriminación (2005)	Creación de Tribunales de Familia. Ley N° 19.968, 2004 (1997)	Establece una reforma constitucional para garantizar el derecho a la no discriminación arbitraria (2000)
Aprueba Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2001)	Introduce modificaciones a la aplicación de los procedimientos de la ley de tribunales de familia. Ley N° 20.086, 2005 (2005)	Proyecto de ley que establece una nueva agravante de responsabilidad criminal fundada en la comisión de delitos por motivaciones racistas, xenofóbicas o discriminatorias (2002)
		Establece discriminación positiva a favor de las mujeres y modifica las leyes N° 18.700 y 18.695 (2002)

Fuente: Información recolectada por el PNUD para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano en Chile 2010.

Anexos del Capítulo VI

Anexo 1: Encuesta CEP junio-julio 2005

Ahora me gustaría que por favor me indicara dos atributos que caracterizan mejor a cada uno de los candidatos.

Candidatos presidenciales	M. Bachelet	J. Lavín	S. Piñera
Honesto y confiable	27,2	14,5	9,2
Tiene más liderazgo	12,7	13,8	24,3
Está más preparado para ser presidente	9,5	12,3	10,2
Está más capacitado para tener buenos equipos	7,9	11,5	19,5
Esta más capacitado para tomar decisiones difíciles	9,1	7,5	10,8
Tiene más firmeza para enfrentar presiones	12,7	7,4	11,4
Objetivos claros	13,7	12,9	13,8
Sensatez y sentido común	11,2	8,0	8,3
Preocupación por los problemas reales del país	18,2	11,1	5,9
Simpatía	25,0	2,1	1,7
Se preocupa más por los problemas de gente como usted	10,8	8,8	3,8
Rectitud y principios morales	9,6	8,1	4,5
No sabe	19,1	31,2	38,1
No contesta	12,8	3,0	24,3

Ahora me gustaría que me indicara si M. Bachelet, J. Lavín y S. Piñera está más capacitado/a para mejorar o resolver la situación actual de nuestro país en cada uno de estos temas

	M. Bachelet	J. Lavín	S. Piñera
Empleo	40	27	23
Atención de salud	53	25	11
Delincuencia	37	39	13
Educación	50	25	14
Igualdad de oportunidades	50	24	14
Crecimiento económico	36	23	30
Protección de los trabajadores	52	23	12
Familia	52	27	10
Corrupción	42	29	16
Derechos humanos	60	20	8
Equidad	48	24	11
Relaciones países vecinos	49	24	16
Libertades individuales	52	22	12

Aquí hay una lista de tareas que deberá abordar el próximo presidente. ¿Cómo cree Ud. que.... lo haría en cada uno de los siguientes ítem: bien, regular, mal?

% de bien	M. Bachelet	J. Lavín	S. Piñera
Crear más empleo	50	40	40
Mejorar la salud	60	36	31
Combatir la delincuencia	45	44	34
Mejorar la educación	58	38	32
Crecimiento económico	49	38	43
Asegurar más igualdad de ingresos	52	32	28
Dar más igualdad de oportunidades	57	33	28
Combatir el narcotráfico	43	43	32
Lograr un mejor funcionamiento de tribunales y juzgados	53	5	32
Fortalecer la familia	61	41	32
Mejorar relaciones con nuestros vecinos	56	34	33

Anexo 2: Paridad en principales cargos del poder ejecutivo durante el gobierno de Michelle Bachelet

Paridad en principales cargos del poder ejecutivo 15/06/06

	Hombres	Mujeres	Pendientes	Total	% de mujeres
Ministerios	10	10		20	50%
Subsecretarias	16	15		31	48,3
Intendencias	7	6		13	46,1
Gobernaciones	34	17		51	33,3%
SEREMIS	127	80	1	208	38.4%

Paridad en principales cargos del poder ejecutivo 30/04/09

	Hombres	Mujeres	Pendientes	Total	% de mujeres
Ministerios	12	10		22	45
Subsecretarias	25	7		32	22
Intendencias	13	2		15	13.3
Gobernaciones	37	16		53	30
SEREMIS	148	94		242	38.8

Porcentaje de mujeres en cargos de autoridad en el ejecutivo en distintos años de gobierno

Años/ Cargos	2006	2008	2009
SEREMI	38	40	39
Intendenta	46	33	13
Gobernadora	33	30	30

Fuente: Lorena Fries, "Autonomía política: las mujeres y la ciudadanía política bajo el gobierno de Bachelet (2009)". Presentación realizada en el panel "Avances y desafíos en torno a la autonomía política". Seminario Género en el Poder/ Chile de Michelle Bachelet, mayo 2009.

Anexo 3: Consejos asesores de la Presidencia creados durante el gobierno de Michelle Bachelet

Consejo	Fecha de inicio	Duración	Origen comisión	Número de integrantes y porcentaje mujeres	Audiencias públicas	Sitio WEB
Previsión	Marzo 2006	12	Programa Gobierno	15 5 mujeres	Sí	Sí
Infancia	Abril 2006	12	Programa Gobierno	14 7 mujeres	Sí	Sí
Educación	Junio 2006	27	Conflicto social	81 15 mujeres	Sí	Sí
Reforma sistema electoral	Marzo 2006			2 mujeres		
Probidad	Noviembre 2006	2	Casos de corrupción	7 1 mujer	No	No
Educación Superior	Mayo 2007	43	Conflicto social	30 S/I	No	No
Trabajo y equidad	Agosto 2007	37	Conflicto social (subcontratistas: Codelco, Agrosuper, Salmonera)	48 10 mujeres	Sí	Sí

Fuente: Programa de gobernabilidad: un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michele Bachelet, actualización propia.

Consejo	Proyecto de Ley Programa Normativa	Estado actual	Fecha promulgación
Previsión	Proyecto de ley de Reforma Previsional	Aprueba ley 20.255	Julio 2008
Infancia	Programa Chile Crece Contigo	Aprobado	Octubre 2006
Educación	1. Ley general de educación (Boletín 4970-04)		
Educación superior	2. Proyecto de ley que crea superintendencia de educación (Boletín 5083-04) 3. Proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública (mensaje Número 1151-356)		
Probidad	1. Proyecto de ley que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad. 2. Proyecto de ley que perfecciona el sistema de alta dirección pública y modifica el estatuto administrativo en materia de concursabilidad del tercer nivel (Boletín 48 17-05). 3. Proyecto de ley sobre transparencia, trámites y control de gastos electorales y establece normas contra la intervención electoral (Boletín 4724-06 que modifica ley 19884). 4. Reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política (Boletín 4716-07)	Aprueba ley 20.205	Junio 2007
Trabajo y equidad	1. Proyecto de ley que crea el subsidio de empleo. 2. Proyecto de ley que perfecciona el seguro obligatorio de cesantía e introduce cambios a otras normas legales.	Aprobado ley 20.338 Aprueba ley 20.328	Marzo 2009 Enero 2009

Fuente: FLACSO: Programa de gobernabilidad: Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michele Bachelet, actualización propia.

Anexo 4: Iniciativas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet

Publicadas
Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia, “Chile Crece Contigo”. Ley N°20.379, 2009 (2008). Introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia. Ley N° 20.286, 2008 (2006).
En tramitación
Incorpora un nuevo inciso segundo al artículo 18 de la Ley N° 19.968, sobre tribunales de familia, que crea las defensas compatibles (2007). Incorpora un nuevo artículo 63 bis en la Ley N° 18.968, sobre tribunales de familia, que fusiona las audiencias preparatorias y de juicio en una sola audiencia para la tramitación de los casos de divorcio de común acuerdo (2007). Modifica la Ley N° 18.216, agregando a su aplicación el artículo 390 del Código Penal (2007). Agiliza la tramitación de los incidentes establecida en el artículo 26 de la ley de tribunales de familia (2007). Reforma constitucional que incorpora normas contra la discriminación y publicidad que atente contra la dignidad de las personas (2007). Modifica el artículo 203 del Código Civil, con el objeto de evitar la discriminación de los niños y niñas del país (2007). Modifica el número 22 del artículo 19 de la Constitución Política con el objeto de reforzar los principios de igualdad ante la ley y aquellos de no discriminación arbitraria (2007)
Archivada
Modifica la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia, con el objeto de evitar la congestión que se produce en la atención de los usuarios (2006)
Rechazadas
Reforma constitucional que suprime la referencia al número de diputados (2007)

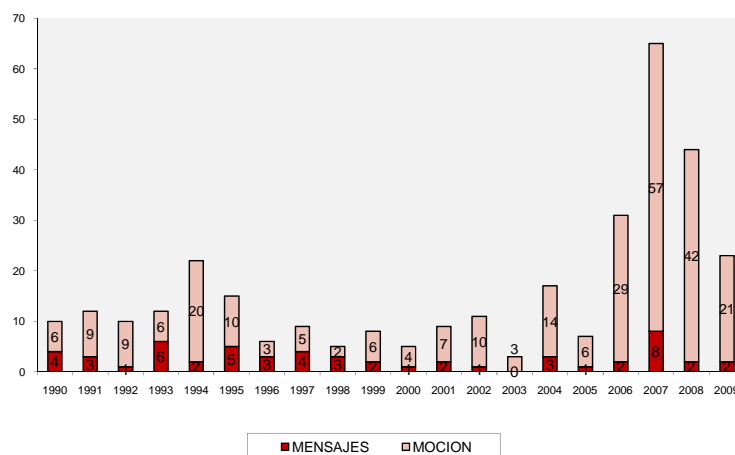
Anexo 5: Proyectos relacionados con la igualdad de género presentados según año y participación del Ejecutivo y el Legislativo

	Mensaje ejecutivo	Moción parlamentaria	Total
P. Aylwin 1990- 1993	14	30	44
E. Frei 1994-1999	20	48	68
R. Lagos 2000-2005	8	47	95
M. Bachelet 2006-2009	16	151	257

Fuente: Informe Desarrollo Humano en Chile. Género: Los desafíos de la igualdad, 2010.

Reformas Legislativas 1990 - 2009

Proyectos presentados 1990 – 2009 según origen: Ejecutivo / Legislativo



336 proyectos presentados entre 1990 y 2009; 227 mociones y 59 mensajes



Anexo 6: Iniciativas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet, relacionadas con la diversidad de arreglos familiares, el incremento de la capacidad de negociación de las mujeres y la disminución de la dependencia económica

Publicadas
<p>Ley N°20.340, 2009 (2008): Regula los actos y contratos que se pueden celebrar respecto de viviendas adquiridas con el respaldo de los programas habitacionales estatales.</p> <p>Ley 20.152 enero 2007: Simplifica juicio de alimento. El demandado debe proporcionar los antecedentes para fijar la pensión. Incorpora suspensión licencia de conducir y retención devolución impuesto de renta en caso de incumplimiento. Perfecciona la retención, por parte del empleador, como modalidad de pago de la pensión alimenticia, con el objeto de hacerla efectiva (2008).</p>
En tramitación
<ul style="list-style-type: none">- Determina la oportunidad en que el juez de familia puede decretar alimentos provisorios (2007).- Modifica el Código del Trabajo, con el fin de facultar a los Juzgados de Letras del Trabajo para decretar el arresto de los empleadores que infrinjan las normas que se indican (2007).- Modifica el inciso segundo del artículo 92 de la Ley N° 19.968, sobre tribunales de familia, estableciendo medidas cautelares de protección a los derechos de las personas (2007).- Modifica bienes inembargables, actualizando el artículo 445 del Código de Procedimiento Civil (2009).- Introduce modificaciones al Código Civil en materia de bienes familiares (2008).- Introduce modificaciones a diversas disposiciones del Código Civil, consagrando el derecho de la mujer casada bajo el régimen de sociedad conyugal de administrar los bienes propios que adquiera a título de herencia, legado o donación (2008).- Incluye en escritura norma legal que precisa que propiedad es de la mujer (2008).- Modifica Ley N° 18.575, estableciendo la obligación de incorporar los antecedentes de los cónyuges, sea cual fuere el régimen patrimonial, y de los convivientes en la declaración de patrimonio (2008).- Modifica Ley N° 18.575, estableciendo la obligación de incorporar los antecedentes de los cónyuges, sea cual fuere el régimen patrimonial, y de los convivientes en la declaración de patrimonio (2008).- Regula la celebración del contrato de unión civil y sus consecuencias patrimoniales (2007).
Rechazadas
<ul style="list-style-type: none">- Establece patrimonio especial para quienes vivan en concubinato no obstante mantener un vínculo matrimonial en sociedad conyugal (2007).

Anexo 7: Iniciativas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet relacionadas con la articulación de trabajo y familia

Publicadas
<ul style="list-style-type: none"> - Ley N°20.367, 2009 (2006): Modifica el artículo 195 del Código del Trabajo y hace extensivo permiso a la madre en caso de adopción de un menor. - Ley N°20.399, 2009 (2008): Otorga derecho a sala cuna al trabajador.
En tramitación
<ul style="list-style-type: none"> - Modifica el Código del Trabajo para fomentar la participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos (2009). - Concede permiso a las madres de hijos discapacitados para ausentarse del trabajo (2009). - Modifica Art. 195 del Código del Trabajo, en relación al permiso laboral del padre en caso de nacimiento de un hijo (2009). - Amplía fuero maternal contemplado en el artículo 201 del Código del Trabajo, en caso de mortinato (2008). - Modifica el Código del Trabajo en materia de protección a la maternidad (2008). - Amplía el plazo de derecho a ausentarse del trabajo, para la madre, cuando la enfermedad sufrida por el hijo sea cáncer (2008). - Establece normas sobre permiso para las trabajadoras durante el embarazo (2008). - Extiende a los padres trabajadores el derecho de alimentar a sus hijos y perfecciona normas sobre protección de la maternidad (2007). - Garantiza turnos diurnos a trabajadores con hijos menores de cuatro años de edad (2007). - Establece normas de protección a la madre trabajadora que se desempeñe en sistemas de trabajos por turno (2007). - Perfecciona el acceso a la sala cuna para los hijos de mujeres trabajadoras (2007). - Modifica el artículo 225 del Código Civil, en lo relativo al cuidado personal de los hijos (2007). - Regula el derecho a la lactancia materna y el apego de los menores de seis meses y establece un período a favor de la madre trabajadora para destinarlo a ese propósito (2006).

Publicada
<p>Ley igualdad de remuneraciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley N°20.279, 2008: Reajusta el monto del ingreso mínimo mensual. - Ley N°20.336, 2009 (2007): Modifica el artículo 150 del Código del Trabajo, en lo relativo al descanso semanal de las trabajadoras de casa particular. - Ley N°20.215, 2007: Modifica normas relativas al trabajo de los trabajadores dependientes del comercio en los períodos de Fiestas Patrias, Navidad y otras festividades. - Ley N°20.255, 2008 (2006): Perfecciona el sistema previsional. - Ley N°20.384, 2009 (2006): Modifica el Código del Trabajo resguardando el derecho a la igualdad en las remuneraciones. - Ley 20.399, 2009: Extiende derecho a sala cuna a padre trabajador por hijo/a menor de dos años que tenga tuición, para aquellas empresas donde ya existía dicha obligación. Extiende automáticamente este derecho al padre por el fallecimiento de la madre, salvo que este haya sido privado del cuidado personal de su hijo o hija por sentencia judicial.
En tramitación
<ul style="list-style-type: none"> - Otorga permiso especial a trabajadoras para realizarse examen de papanicolau y mamografía (2009). - Sobre no discriminación en materia de remuneraciones de los servidores públicos (2008). - Modifica el artículo 66 del Código del Trabajo para ampliar plazo de permisos en caso de fallecimiento de hijos en período de gestación y de los padres del trabajador (2008.) - Declara el 26 de agosto Día Nacional de las Trabajadoras Temporeras (2008). - Modifica el Código del Trabajo en materia de discriminación laboral (2008-9) - Modifica la Ley N° 19.419, protegiendo a las trabajadoras embarazadas que se desempeñen en establecimientos donde se permite fumar (2006). - Modifica el Código del Trabajo, para evitar la discriminación en el acceso al empleo (2006).
Archivadas
<ul style="list-style-type: none"> - Modifica el artículo 305 del Código del Trabajo, eliminando la prohibición de negociar colectivamente que rige para los trabajadores que se desempeñan en una obra o faena transitoria o de temporada (2007).

Anexo 8: Propuestas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet en materia de reproducción y sexualidad

En tramitación Ley marco de derechos sexuales y reproductivos
<ul style="list-style-type: none">- Modifica Código Sanitario en orden a ampliar la protección a la maternidad, incorporando un nuevo sentido y alcance al concepto de salud reproductiva, reconociendo la existencia de los trastornos de fertilidad de cualquier integrante de la pareja y su incidencia en la salud (2009).- Proyecto de ley que modifica el Código Sanitario, señalando los casos en los cuales se podrá interrumpir el embarazo (2009).- Información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad (2009).- Sobre interrupción terapéutica del embarazo (2009).- Modifica el artículo 119 del Código Sanitario para permitir la interrupción médica del embarazo en caso de riesgo de la madre (2009).- Elimina la diferenciación según sexo en la estructura de las tablas de factores que determinan los precios de los planes de salud (2008).- Deroga el artículo 38 de la Ley N° 18.933, de Isapres, para evitar el alza de los planes de salud y la discriminación de las personas en razón del sexo y la edad (2008).- Protege la vida de la mujer ante interrupciones de embarazos en casos que indica (2007).- Modifica disposiciones del Código Sanitario, con el objeto de regular la inscripción de defunción y sepultación de criaturas no nacidas o mortinatos (2007).- Modifica el D.F.L. N° 1 de Salud permitiendo que las mujeres que físicamente no pueden tener hijos tengan derecho a planes sin maternidad por parte de las ISAPRES (2007).- Modifica los artículos 74 y 77 del Código Civil, con el objeto de establecer que la existencia de las personas comienza al momento de la concepción (2007).- Modifica disposiciones que indica del Código Penal y del Código Sanitario, con el objeto de precisar las conductas penadas en relación al delito de aborto (2006).- Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, en materia de educación sexual (2006).- Establece la garantía constitucional del derecho a la libertad sexual y reproductiva (2006).- Reforma constitucional que eleva el quórum para la despenalización del aborto (2006).
Archivadas
<ul style="list-style-type: none">- Agrega un nuevo artículo 345 bis al Código Penal para que sólo a través de una reforma constitucional se pueda derogar el delito de aborto (2006).- Tipifica el delito de lesiones al ser humano en gestación (2006).- Sobre reproducción humana asistida (2006).- Regula la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida (2006).- Sobre interrupción del embarazo (2006)

Anexo 8: Iniciativas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet en materia de violencia

Publicadas
Ley N° 20.207, 2007 (2005): Suspende la prescripción de la acción penal en casos de delitos sexuales cometidos contra menores de edad.
En tramitación
<p>Impide acceder a la libertad condicional a condenados por el delito de violación con resultado de muerte (2009).</p> <p>Penaliza el comercio sexual en saunas, casas de masajes y prostíbulos, sancionando a los proxenetas y regentes y estableciendo la responsabilidad de los propietarios de los inmuebles donde se ejerce el comercio sexual (2009).</p> <p>Modifica orgánicamente los delitos contra la integridad sexual (2009).</p> <p>Modifica norma sobre violación conyugal (2008).</p> <p>Modifica el delito de incesto (2008).</p> <p>Modifica el delito de infanticidio previsto y sancionado en el Código Penal (2008).</p> <p>Modifica el delito de infanticidio (2008).</p> <p>Elimina el delito de infanticidio establecido en el artículo 394 del Código Penal (2008).</p> <p>Incorpora el acoso sexual al Código Penal (2008).</p> <p>Propone modificación al texto sobre acoso laboral (2008).</p> <p>Modifica el Código Penal, para incorporar como agravante en el delito de homicidio la circunstancia de embarazo de la víctima y que, como consecuencia del hecho punible, se extinga la vida del hijo nonato (2008).</p> <p>Crea acción popular para los casos de violencia intrafamiliar, con competencia en juzgados de familia (2008).</p> <p>Amplía causal de indignidad respecto de personas que son condenadas por violencia intrafamiliar (2008).</p> <p>Modifica los artículos 10 inciso primero y 14 inciso segundo de la Ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, con el objeto de hacer efectiva la protección de las víctimas (2007).</p> <p>Modifica la ley de violencia intrafamiliar, estableciendo la inhabilidad para desempeñar cargos públicos a quienes resultaren condenados como autores de ello (2007).</p> <p>Modifica el Código Orgánico de Tribunales estableciendo judicatura especializada en delitos de pornografía infantil (2007).</p> <p>Modifica el Código Penal y el Decreto Ley N° 321, de 1925, para sancionar el “femicidio” y aumentar las penas aplicables a este delito y modificar las normas sobre parricidio (2007).</p> <p>Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de prevenir actos de violencia intrafamiliar y resguardar a las víctimas estableciendo la orden de protección y fortaleciendo las medidas cautelares y accesorias (2007).</p> <p>Modifica el artículo 5° de la Ley N° 20.066, de violencia intrafamiliar, ampliando el ámbito de protección a las ex parejas (2007).</p> <p>Modifica el Código Penal con el objeto de establecer como agravante de los delitos contra las personas en su integridad física o psíquica la circunstancia de encontrarse la víctima embarazada (2007).</p> <p>Modifica el Código de Procedimiento Penal, prohibiendo la aplicación del procedimiento abreviado en los delitos contra las personas en que la víctima es una mujer (2007).</p>

Modifica el artículo 8° de la Ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, con el objeto de precisar el cómputo del plazo para el pago de la multa que se imponga como sanción y establecer la posibilidad de pagarla en parcialidades (2007).

Introduce normas que establecen protección especial a víctimas de delitos sexuales contemplados en los párrafos 5 y 6 del Título VII del Libro Segundo del Código Penal y el artículo 33 de la Ley N° 19.733 (2007).

Modifica normas sobre parricidio (2007).

Modifica la ley de violencia intrafamiliar, con la finalidad de determinar su ámbito de aplicación e incrementar las sanciones a quienes incurran en dicha conducta (2007).

Modifica el artículo 14 de la Ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, para facilitar al Ministerio Público el inicio de la investigación del delito de maltrato habitual (2007).

Amplía el sujeto pasivo de violencia intrafamiliar (2007).

Modifica la ley de violencia intrafamiliar, con la finalidad de precisar su ámbito de aplicación y la investigación de dicho delito (2007).

Modifica disposiciones sobre prostitución (2006).

Hace inaplicable la atenuante de irreprochable conducta anterior a los delitos sexuales contra menores de edad y establece pena accesoria en el caso que indica (2006).

Establece agravante para ciertos delitos cometidos por motivaciones de índole étnica, racial, sexual, política o religiosa (2006).

Modifica expresiones en la ley de violencia intrafamiliar (2006).

Fuente: Para todos los cuadros de este Anexo: base datos de PNUD, informe 2010.

Anexo 9: Iniciativas legislativas del gobierno de Michelle Bachelet en materia de derechos políticos de las mujeres (acción positiva)

En tramitación
Establece un mecanismo de igualdad de género en la conformación del Tribunal Constitucional (2008).
Establece política equilibrada de hombres y mujeres en el acceso y ejercicio de cargos de elección popular (2007).
Modifica la Ley N° 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios, con el objeto de establecer registros únicos de varones y mujeres (2007).
Crea mesas mixtas de recepción de sufragios y regula su funcionamiento en los recintos de votación (2007).
Modifica la Constitución Política estableciendo igualdad de género en la denominación de las autoridades (2006).

Anexo 10: Coordinación intersectorial y transversalización de género en el sector público para incorporar el género en la gestión pública

Transversalización	Instancias	Trabajo intersectorial
	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo de Ministros por la igualdad -Comité asesor ministerial de género -Comisiones interministeriales -SSPP 	
<ul style="list-style-type: none"> -Coordinación y asesoría transversal -Seguimiento compromiso ministeriales -Asesorías comités intraministeriales de género - PMG de género 		<ul style="list-style-type: none"> -Intervención en profundidad en sectores prioritarios -Agendas - Convenios - Eventos

Anexo 11: Interrelaciones generadas en torno al programa de empleabilidad

SERNAM		
Municipalidades		
Ministerios	Trabajo y Previsión	Subsecretaría del Trabajo, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y Dirección del Trabajo.
	Ministerio de Educación	Programa de Educación de Adultos, DIBAM, Talleres de Aprendizajes para Escolares (TAP), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).
	Ministerio de Salud	Subsecretaría de Redes, Dpto. Odontológico, Unidades de Atención Primaria.
	Ministerio de Planificación y Cooperación	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social.
	Ministerio de Economía	SERCOTEC, Programa de Generación de Competencias Emprendedoras y Empresariales
	Fundación INTEGRA	
	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)	
	Organizaciones de Trabajadoras Jefas de Hogar, comunal y regional	
	ONG y otros	

SERNAM	Ministerios
	<i>Convenio de Coordinación Intersectorial Cuatrianual</i> , para focalizar acciones, medidas y programas en las trabajadoras jefas de hogar participantes en el programa.
	Servicios
	<i>Convenio Específico Anual</i> , en el cual se comprometen determinadas coberturas y actividades.
	Municipalidades
	Convenios que garantizan el carácter promocional y los criterios sustentadores en la implementación del modelo de intervención propuesto. En este documento legal, se especifican también los aportes financieros, responsabilidades y compromisos de ambas partes.

Fuente: documento interno, SERNAM.

Anexo 12: Modelo de gestión PMJH

Fuente: documentos preparados por el SERNAM

Modelo de gestión a nivel central

Anexo 13: Sistema de protección y atención: Distribución de tareas y coordinaciones intersectoriales

SERNAM

Capacitación:

Manual de capacitación en victimología

Generación de modelos de atención e intervención: protocolos para desarrollar Líneas de Atención Psicosocial y de Capacitación; protocolo para desarrollar Estrategia de Prevención; pauta para elaborar o actualizar el diagnóstico del territorio donde interviene el Centro; pauta para elaborar Plan de Trabajo Anual; Ficha de Atención de Usuaría; Ficha de Ingreso, Egreso o Deserción, Seguimiento a las usuarias; Pauta de Evaluación de Riesgo; Pautas para elaborar Informes de Gestión (Mensual y Semestral);

Sistema Informático de Registro y Control de la Gestión de los Centros de la Mujer

Protocolos derivación casos entre instituciones

Mesa de trabajo intersectorial técnica

Red de Asistencia a Víctimas (RAV) en el nivel nacional y regional

Circuito de acción para de niños/as y adolescentes víctimas colaterales del femicidio, en convenio intersectorial con el Ministerio del Interior, SERNAM, Carabineros y SENAME.

Crecimiento de Centros de la Mujer y casas de acogidas**

PODER JUDICIAL y CARABINEROS

Capacitación en materias y técnicas de atención a jueces, juezas, y consejeros/as técnicas en 5 regiones del país.

MINISTERIO PÚBLICO

Capacitación: funcionarios públicos a lo largo de todo el país en materia de VIF, a través de los Centros de la Mujer.

Coordinaciones desde el nivel central con otros organismos como el Ministerio Público y la Corte Suprema.

Protección a mujeres en riesgo vital que son derivadas a las casas de acogida.

MINISTERIO DEL INTERIOR

Capacitación a funcionarios en materia de VIF a nivel nacional.

Estudio de Prevalencia de VIF, en el nivel nacional.

MINISTERIO DE SALUD

Atención gratuita en la modalidad de FONASA a nivel primario, secundario y terciario a las usuarias e hijos/as de las Casas de Acogida (beneficiarios/as de la Ley 18.469).

MINISTERIO DE VIVIENDA

Mecanismo más directo para acceder a una solución habitacional a las mujeres que se encuentran en las Casas de Acogida y subsidio habitacional a las mujeres de los Centros de la mujer.

MINISTERIO DE TRABAJO

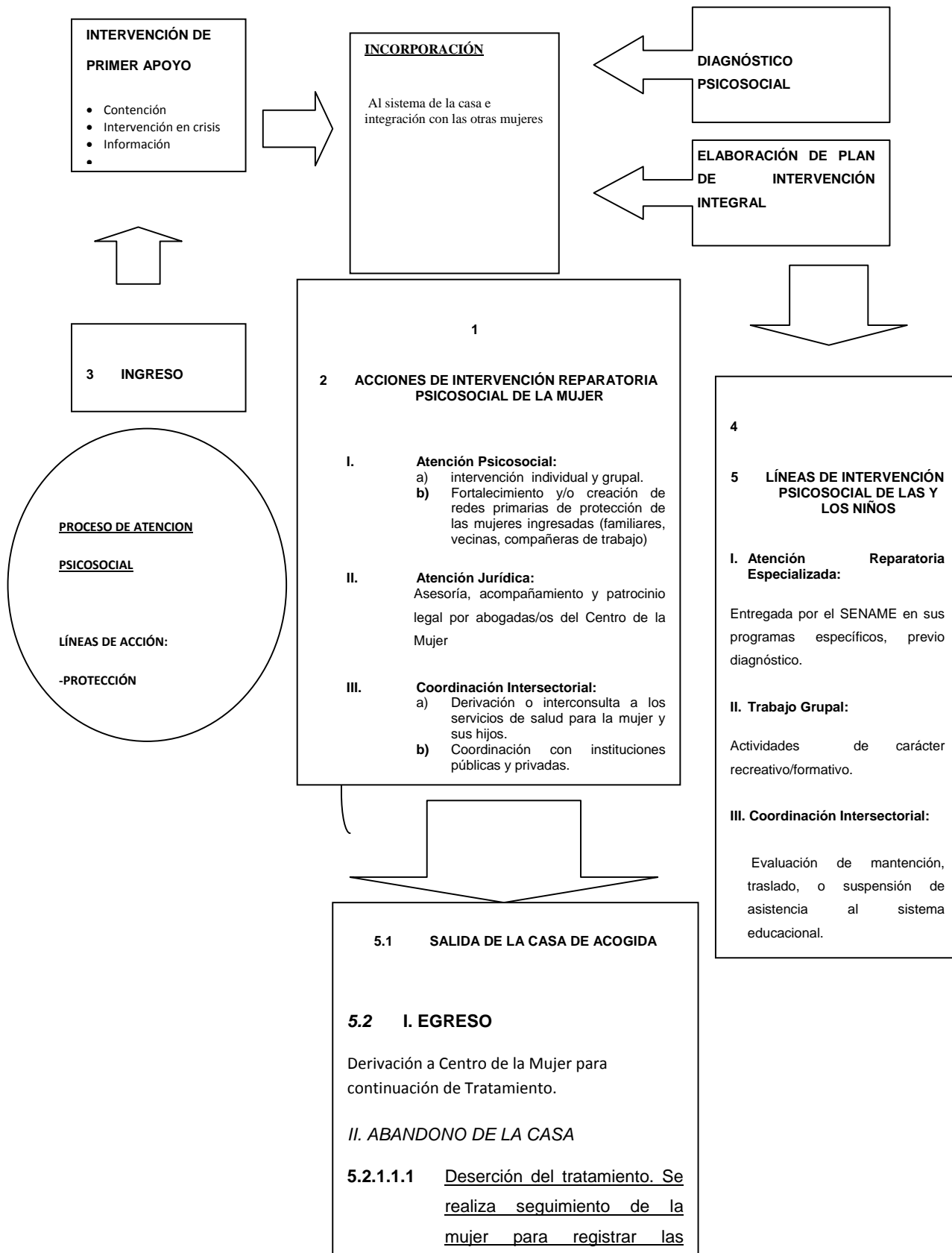
Capacitación preferentemente a las usuarias de Casas de Acogida para abrir posibilidades laborales a las mujeres a través de un trabajo dependiente o independiente.

SENAME

Atención a niños y adolescentes víctimas colaterales del femicidio.

Anexo 14: Coordinación con organismos del sistema judicial que intervienen en el fenómeno de la VIF

Ministerio Público	Poder judicial	Corporaciones de Asistencia Judicial	PDI	Corte Suprema
<p>Derivación de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar desde el Ministerio Público a las Casas de Acogida.</p>	<p>Reforzar el trabajo de los Tribunales de Familia, mecanismos de derivación de las mujeres víctimas de VIF desde los Juzgados de Familia a los Centros de la Mujer del SERNAM y la realización de capacitaciones en VIF a juezas y consejeras técnicas.</p>	<p>Convenio con la Corporación de Asistencia Judicial (2009) de la Región Metropolitana (que involucra las regiones RM, VI, VII y XII) para que se cuente con la colaboración de egresados de derecho que estén en el proceso de realización de su práctica profesional en la asesoría jurídica de las usuarias de los Centros de la Mujer del SERNAM.</p> <p>Se trabajó para que dentro del año 2009 se suscribieran convenios similares con las otras Corporaciones de Asistencia Judicial del país.</p>	<p>Capacitación a equipos que dan atención directa a mujeres víctimas de violencia sexual de la Región Metropolitana. Construcción y equipamiento de dependencias que permitan la implementación de las líneas de atención y capacitación.</p>	



Anexo: entrevistas

Autoridades y funcionarias del SERNAM entrevistadas en el período 1992 a 2009

Soledad Alvear	Ministra del SERNAM 1991-1994	1993	Estudio sobre la incorporación del género en el quehacer del Estado
Carmen Andrade	Subsecretaria SERNAM 2006 2010	2009	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
	Ministra del SERNAM 2010		
Josefina Bilbao	Ministra del SERNAM 1994-2000	1994 1999	Evaluaciones primer Plan de Igualdad de Oportunidades
		2008*	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
Marisa Blázquez	Sectorialista educación	1995	Estudio: "Evaluación de estrategias de coordinación intersectorial."
Angélica Borquéz	Departamento de Estudios	2001 2003	Estudios: Sistema de enfoque de género en el programa de gestión pública

Ana Cáceres	Coordinadora de la Red nacional contra la violencia hacia la mujer	1997	Estudio: la construcción de la violencia doméstica como objeto de política
Delia del Gatto	Directora responsables del departamento intersectorial Directora de Desarrollo regional	1997	Estudio: "Evaluación de estrategias de coordinación intersectorial."
Adriana del Piano	Ministra Bienes Nacionales 1994 -2000	1997	Estudio: "Evaluación de estrategias de coordinación intersectorial."
	Ministra del SERNAM 2000-2003	2001	Entrevistas: prioridades segundo Plan de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
Cecilia Pérez	Ministra del SERNAM 2003- 2006	2004	Entrevista: Sobre sistema de enfoque de género en el Programa de mejoramiento de la Gestión
Soledad Larraín	Subdirectora Sernam 1991- 1993	1999	Estudio: la construcción de la violencia doméstica como objeto de política
	Consultora UNICEF	2008	Tesis: procesos políticos e institucionales e igualdad de género

Regina Rodríguez	Relaciones internacionales SERNAM	1994	Sobre Informes de Gobierno a Conferencias de NNUU: Cairo y Beijing
Teresa Rodríguez	Departamento Relaciones internacionales	1993	Estudio sobre la incorporación del género en el quehacer del Estado
María Elena Valenzuela	Departamento de estudio	1993	Estudio sobre la incorporación del género en el quehacer del Estado
	1991 1994		
Bernardita Valenzuela	Departamento de Estudios	2005	Estudios: Sistema de enfoque de género en el programa de mejoramiento de la gestión pública.
	Departamento de coordinación intersectorial	2009	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
Paulina Veloso	Sub directora Sernam	1995	Entrevista acerca de estrategias de implementación del I Plan de Igualdad de Oportunidades
	1994- 1997		Tesis: Entrevista para la tesis: Procesos

2009

políticos e
institucionales e
igualdad de género

Autoridades y Funcionarios de Gobierno 1990 2010

Pamela Farías	Dirección del trabajo Responsable de Género PMG	2004	Sistema de enfoque de género en el programa de mejoramiento de la gestión pública.
María Esther Feres	Directora de la Dirección del Trabajo	1997	"Evaluación de estrategias de coordinación intersectorial".
Ángel Flisfisch	Ministerio de la Secretaría de la Presidencia	1993	Estudio sobre la incorporación del género en el quehacer del Estado.
Álvaro García	Subsecretario de Planificación y Cooperación	1993	Estudio sobre la incorporación del género en el quehacer del Estado.
Helia Henríquez	Responsable del departamento de investigaciones	2005	Sistema de enfoque de género en el programa de mejoramiento de la gestión pública.
Joan McDonald	Subdirectora del Ministerio de Vivienda	1993	Estudio sobre la incorporación del género en el quehacer del Estado.
Valentina Martínez	Municipalidad de Santiago	1997	Estudio: la construcción de la violencia doméstica como objeto de política
María Isabel Matamala	Feminista Consultora Proyecto Género, Equidad y Reforma de la	2005	Enfoque de género en la reforma de salud

	Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/Chile).		
	Asesora Ministerio de Salud	2008	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
Paulina Sabal	Funcionaria del Ministerio de Vivienda	1993	Estudio sobre la incorporación del género en el quehacer del Estado.
María de la Luz Silva	Asesora de género Ministerio de Educación	1993	Estudio sobre la incorporación del género en el quehacer del Estado.
		2009	Las políticas nacionales de la educación sexual

Integrantes del Movimiento feminista

Graciela Borquéz	Militante DC integrante del movimiento de mujeres por la vida 1983	2008	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
Ana Cáceres	Coordinadora Red contra la violencia Hacia la mujer Feminista. Isis	1997	La violencia intrafamiliar como objeto de política
Isabel Duque		1997	Estudio: la construcción de la violencia doméstica como objeto de política
Lorena Fries	Feminista Corporación Humanas Directora Instituto de Desarrollo Humano	2008	Tesis: Procesos Políticos e institucionales e igualdad de género
Lorena Godoy	Feminista CEM Universidad Diego Portales	2009	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
Elisabeth Guerrero	Feminista Consultora	2008	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
Gloria Maira	Red Chilena Contra la Violencia Doméstica y Sexual:	2008	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género

Natacha Molina	Feminista,	1995	Grupo Iniciativa: Conferencia Beijing.
	Instituto de la Mujer		
	Subdirectora del SERNAM	1997	
Adriana Muñoz	Feminista	1997	La violencia intrafamiliar como objeto de política
	Parlamentaria		
		2008	Tesis: Procesos Políticos e institucionales e igualdad de género
Patricia Provoste	Feminista	2009, 2010	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
	Prodhemu CEPAL Instituto desarrollo Humano		
María Antonieta Saa	Feminista dirigente	1993	El género en el quehacer del Estado
	Asamblea de la Civilidad	1997	
	Parlamentaria	2008	La violencia intrafamiliar como objeto de política
			Tesis: Procesos Políticos e institucionales e igualdad de género
Teresa Valdés	Feminista	1993	El género en el quehacer del Estado
	Responsable Observatorio Género equidad	1997	
			La violencia intrafamiliar como

			objeto de política
		2008	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
Alejandra Valdés	Feminista Consultora Cepal	1997	Sistema de enfoque de género en el programa de mejoramiento de la gestión pública.
		2008	Tesis: Procesos políticos e institucionales e igualdad de género
Paulina Weber	Feminista Movimiento de emancipación de la Mujer. Mench		El género en el quehacer del Estado La violencia intrafamiliar como objeto de política
