

**INSTITUCIONALIZACION DE LAS POLITICAS DE GENERO
Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA: LA EXPERIENCIA CHILENA**

**Marcela Ríos Tobar
Servicio Nacional de la Mujer
Santiago, Chile
Marcela@ctc-mundo.net**

**Prepared for delivery at the 1997 meeting of the
Latin American Studies Association,
Continental Plaza Hotel,
Guadalajara, México, April 17-19, 1997**

I. Introducción

Durante las últimas dos décadas gran parte de los países Latinoamericanos han transitado de regímenes autoritarios a otros de corte democrático. Existe una larga y rica producción académica y política respecto de las características, razones e implicancias de estos procesos para las sociedades en cuestión. Una parte importante de esa producción ha estado dedicada a definir en qué medida y a través de qué mecanismos es posible concebir el término de las transiciones y el inicio de la consolidación de los regímenes democráticos¹. Se afirma que el tipo de transición vivida tiene un efecto significativo en definir las características del régimen que se instaura (Waylen: 1996) y las posibilidades de éste de avanzar en su consolidación. Al mismo tiempo se plantea necesario que existan ciertos requisitos básicos de orden político institucional, económico y social para que un régimen de transición pueda iniciar un proceso de profundización y consolidación democrática (Schmitter 1994, O'Donnel 1995, Garretón 1996).

El concepto de consolidación democrática se refiere por un lado a la capacidad de un régimen democrático de alcanzar estabilidad y permanencia en el tiempo² y de profundizar su carácter democrático ampliando la participación ciudadana en las decisiones públicas que les competen y, por otro, avanzar hacia una democratización social entendida como equidad social e igualdad de oportunidades (Garretón 1996).

La reflexión y el acción respecto de las desigualdades sociales siempre han estado presentes en la preocupación política del país, empero, estas devienen protagónicas a la luz de los planteamientos feministas que cuestionaban la desigualdad en un contexto mas amplio, llevando este cuestionamiento a las instituciones que representan la esencia misma del tejido social: la familia, el sistema educacional, los partidos políticos de todas las ideologías, el aparato estatal y el sistema jurídico. (Valenzuela 1997)

Eliminar la discriminación en contra de las mujeres en todos esos ámbitos, promover por tanto la equidad de genero y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos es un requisito ineludible para profundizar la democracia y fomentar el desarrollo económico y social del país.

Profundizar y consolidar un sistema democrático no se refiere solamente a transformaciones político institucionales que permitan perfeccionar la representatividad y capacidad de fiscalización las instituciones públicas. Por el contrario, se refiere a una trama de procesos políticos y sociales que al actuar en forma simultánea permiten ampliar

¹ En este trabajo se entenderá por transición el paso de un tipo de régimen político a otro. En este caso el tránsito de un régimen militar autoritario a uno democrático.

² Se entiende por un régimen democrático uno basado en principios e instituciones que consagran la soberanía popular, la elección de los gobernantes y autoridades por sufragio universal, la vigencia de derechos cívicos y humanos básicos, el respeto de las libertades publicas, la separación de poderes, el pluralismo político y la posibilidad de una alternancia real en el poder. (Garretón 1996)

la capacidad de los individuos, en tanto ciudadanos, de controlar y direccionar sus vidas y la de su comunidad.

El movimiento de mujeres ha planteado que la consolidación de la democracia implica una democratización de la institucionalidad política tanto como de los espacios donde transcurre la vida cotidiana de las/os ciudadanas/os; es decir, la familia, la escuela, el trabajo, el barrio, etc. Requiere del establecimiento de vínculos diversificados de interlocución entre el Estado y la sociedad de un cambio fundamental de las lógicas que orientan la gestión de la Administración Pública y de un reconocimiento de la diversidad de expresiones sociales y políticas hoy existentes en nuestras sociedades.

El presente trabajo busca iniciar una reflexión respecto de la forma cómo ha avanzado el proceso de consolidación democrática en Chile -entendido este, como la profundización de ese régimen- y del papel han jugado las políticas públicas orientadas a promover la igualdad de oportunidades entre los géneros en ese proceso. Pretende establecer algunos vínculos y delinear el tipo de relación que existe entre el proceso sociopolítico y parte del accionar concreto y delimitado de la institucionalidad pública. Por su carácter preliminar no busca alcanzar conclusiones definitivas, sino simplemente compartir algunas reflexiones iniciales.

I. Después de la transición, ¿consolidación democrática?

1. La transición

Definir el momento exacto en el cual concluye un proceso de transición y cuando se inicia la consolidación del nuevo régimen, se ha constituido en un tema de debate político y académico. En Chile se ha desarrollado una larga y acalorada controversia respecto de este tema, en ella la coalición gobernante ha anunciado en por lo menos dos ocasiones el fin de la transición, y como es evidente, también ha debido retractarse de esa declaración.

No es el propósito de este trabajo entrar en este debate. Basta para sus efectos decir que existe consenso respecto que era tarea de la transición enfrentar los rezagos autoritarios heredados de la dictadura. Sin embargo, partiendo de nuestra definición, ésta se da por finalizada una vez que transcurre el cambio de gobierno militar y asume uno democráticamente electo. Los temas relacionados a las características y calidad de la democracia que se construye son parte del proceso de instauración y consolidación que analizaremos más tarde.

La transición de un régimen dictatorial a un régimen democrático en Chile, a diferencia de otros procesos de transición en el continente, no ocurrió después de una ruptura o quiebre

institucional, ni de una reforma pactada³. El proceso vivido en el país estaba claramente definido por la institucionalidad y normativa generada por el régimen militar (Constitución de 1980). Las fuerzas democráticas accedieron a participar en una negociación aceptando las reglas del juego impuestas unilateralmente, limitando en esta forma los escenarios políticos posibles una vez concluido el traspaso del mando.

Esta forma de transición implicó que el nuevo régimen heredó una serie de enclaves autoritarios que requerían solución para avanzar en la profundización y consolidación democrática. Estos incluían amarres constitucionales que dificultan modificaciones o reformas a la Constitución de no contarse con mayorías prácticamente absolutas; la institución de senadores designados nombrados por el general Pinochet; leyes con rango constitucional que permiten que las instituciones armadas mantengan completa autonomía sobre su reglamento interno, sistemas educacionales, sistema de promoción, y presupuestos; el presidente de la república no tiene la atribución de remover a los altos mandos castrenses; la institución del Consejo de Seguridad Nacional, organismo constitucional que cumple un rol fiscalizador del régimen político cuenta con una alta participación militar entre sus miembros.

El legado constitucional del autoritarismo también dejó al país con un sistema electoral binomial que distorsiona la voluntad popular impidiendo una representación adecuada de los múltiples intereses que existen en la sociedad chilena. Este sistema fue diseñado con el objeto de transformar el sistema de partidos, tradicionalmente multipartidista, hacia uno bipartidista y para beneficiar a la segunda fuerza política en el país, en este caso la derecha. A través de este sistema la derecha ha logrado en las últimas dos elecciones parlamentarias obtener un porcentaje desproporcionado de escaños respecto de su votación.

La Constitución de 1980 ideó además un sistema presidencial hipertrofiado limitando las atribuciones del Congreso, cuya agenda legislativa es definida por el ejecutivo. En el contexto multipartidario chileno, esto le resta al país de una institución capaz de servir de arena de conciliación y negociación política.

Finalmente, seguían pendientes los temas relacionados al esclarecimiento y sanción de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura. Estos conformaban una de las demandas más sentidas de la ciudadanía, de la lucha por reconquistar la democracia, e incluidas en el programa de gobierno concertacionista. Su solución se veía dificultada por amarres legales como la Ley de Amnistía promulgada en 1978, por la actitud poco colaborativa del Poder Judicial y por el poder y resistencia ejercido por las FFAA para que este tema quedara excluido del quehacer gubernamental.

³ Para el concepto de ruptura y reforma pactada véase Juan J. Linz, "Transitions to Democracy," *Washington Quarterly* (Summer 1990), pp. 143-64.

Si bien durante el primer gobierno de Concertación se logró pactar algunos cambios constitucionales, éstos no modifican el fondo de los enclaves autoritarios descritos. Al final de ese gobierno aun seguían pendientes todos los temas que habían sido atribuidos al proceso de transición. Quedaba la tarea para el segundo gobierno. Con la mitad del período presidencial transcurrido, hoy continúan pendientes. La coalición de gobierno no ha logrado mantener estos temas en la agenda política y buscar formas de superar la oposición de la derecha a su solución.

En este sentido es posible plantear que en Chile existen condiciones socioeconómicas y políticas que permiten avanzar hacia la consolidación democrática sin haberse completado la transición. El tema central de esta paradoja nos lleva a cuestionar la calidad del régimen político que se está consolidando. En la medida que se prolonga la resolución de estos temas pendientes se rigidiza y consolida el régimen político en su modalidad actual y por tanto se dificulta aún más su solución.

2. Contexto económico y social

El período democrático comenzó en Chile con una economía en proceso de crecimiento, con un aumento significativo en los niveles de empleo y con indicadores macroeconómicos favorables que permitían manejar la transición política sin la premura impuesta por una crisis económica. El país se encontraba con cuentas fiscales equilibradas y tasas de inflación moderadas. Estas condiciones macro económicas permitían una cierta estabilidad en los ingresos, el poder adquisitivo e inversiones que a su vez facilitaban un ambiente de orden social.

A pesar de estas condiciones macroeconómicas favorables el período se iniciaba también con una gran disparidad entre los diversos sectores de la sociedad chilena. Los frutos de la reestructuración económica habían llegado sólo a un sector de la población. A fines de los ochentas las remuneraciones medias eran inferiores a las de 1970, y el crecimiento de la productividad per cápita aún no superaba el 1% anual (Vergara: 1993). Así, al asumir el nuevo gobierno, la población pobre había aumentado del 20% en 1970 al 44.4% en 1987. En términos absolutos en 1990 habían cerca de 5 millones de pobres en Chile (MIDEPLAN 1992, y CEPAL 1993).

La complejidad del proceso de transición democrática, los procesos de reestructuración económica, la globalización de los procesos de producción, de la cultura y las comunicaciones, al igual que la crisis de paradigmas han ido creando un escenario donde los sujetos sociales y políticos tradicionales se han ido debilitando. Los nuevos sujetos que habían sido identificado en décadas pasadas permanecen dispersos sin llegar a configurarse aún en sujetos políticos, su capacidad de representar intereses colectivos en la arena pública es aún muy débil.

Que ha ocurrido con el movimiento de mujeres y sus organizaciones en este contexto?

Durante la lucha por reconquistar la democracia el movimiento de mujeres llegó a consolidar un alto grado de articulación entre sus diversas partes, irrumpió en la arena política llegando a ser uno de sus principales protagonistas⁴. El movimiento chileno, al igual que la mayoría de los movimientos de mujeres en latinoamérica, estaba compuesto en ese período por tres sectores organizativos diferentes; los grupos feministas compuestos en su mayoría por mujeres profesionales de clase media, los grupos de defensa de los derechos humanos integrados por mujeres no profesionales de los sectores medios y populares, y las organizaciones de mujeres de los sectores populares (incluyendo toda la gama que estas organizaciones abarcaban) (Ríos 1994).

La articulación de estos tres sectores se hizo posible en buena medida debido a que todos ellos compartían el interés por luchar por el restablecimiento de la democracia política y social en el país. Sin embargo, una vez enfrentado el proceso de transición estas organizaciones fueron perdiendo cohesión y su articulación se torno crecientemente precaria. Al parecer estas no lograron establecer una agenda de género que les permitiera mantener su cohesión ante sus diversas posturas ideológico partidistas y de clase (Ríos 1994).

Así, el movimiento de mujeres no ha logrado recuperar su protagonismo ni capacidad de negociación en el nuevo contexto democrático. El accionar colectivo de las mujeres se caracteriza hoy en día por un alto grado de institucionalización, profesionalización, y descentralización en términos geográficos y de contenidos (Fhroman y Valdés: 1993). Los primeros procesos se refieren a la generación de instituciones y espacios dedicados a generar conocimiento, implementar acciones y asesorar al Estado en temas relevantes para la situación de las mujeres. Las ONGs de mujeres y la incorporación de muchas feministas profesionales al aparato estatal son expresiones de estos procesos.

Las implicancias de estos procesos son congruentes con el contexto socio-político en el país. Es decir, el debilitamiento de los sujetos colectivos, la elitización de los procesos de toma de decisiones y la crisis de representación de intereses.

II. De políticas hacia la mujer a políticas con perspectiva de género

1. Definiendo conceptos

Las políticas públicas orientadas a promover la igualdad de oportunidades para las mujeres pueden ser clasificadas en dos tipos (Molina 1996). El primero se refiere a **políticas correctivas** orientadas a generar ajustes en aquellos ámbitos donde existen discriminaciones o desigualdades que impiden que las mujeres (o grupos de ellas) accedan a beneficios y servicios (reformas legales, programas de apoyo a mujeres en situación de extrema pobreza) y/o políticas orientadas a grupos específicos de mujeres

⁴ Ver: María Elena Valenzuela (1993) y Alicia Frohman y Teresa Valdés (1992)

que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad frente a problemas sociales críticos (embarazo adolescente, violencia doméstica).

En el segundo tipo se encuentran **políticas propositivas** orientadas a eliminar los mecanismos reproductores de la segregación sexual y la desigualdad de género, buscando abrir espacios institucionales y simbólicos que potencien una mayor participación femenina.

Para que las políticas de gobierno estén basadas en una perspectiva de género debe existir una voluntad explícita de parte de las autoridades de promover una redistribución entre los géneros en términos de: asignación de recursos, derechos civiles y de participación, posiciones de poder y autoridad y valoración del trabajo de hombres y mujeres (Guzmán, V. S. Lerda y R. Salazar 1994).

2. La interlocución entre Estado y Sociedad

La extensa literatura producida en los últimos años en torno a la modernización del Estado y el mejoramiento de la gestión pública ha puesto énfasis en la necesidad de incorporar a los beneficiarios de las políticas públicas en su diseño, implementación y seguimiento o fiscalización. De acuerdo al Comité Interministerial de Participación en Políticas Sociales:

La participación de los beneficiarios en las Políticas Sociales es un instrumento que contribuye a elevar la calidad de la acción social del Gobierno y a potenciar el impacto social de los recursos públicos comprometidos.

La participación en este sentido contribuye a mejorar la asignación de recursos públicos a través de una mejor focalización, aumenta la transparencia de la gestión al permitir que los ciudadanos fiscalicen y den seguimiento a las acciones emprendidas y a la forma de distribuir los recursos. Aumenta el nivel y la calidad de las acciones públicas al incorporar los recursos y capacidades de la comunidad en la gestión de programas y proyectos. Permite además, viabilizar procesos de reajuste permanentes entre las metas, las formas previstas de alcanzarlas y las necesidades de los beneficiarios, que se van modificando como resultado de un contexto cambiante (Vignolo y Vergara 1994).

Así, la participación de las mujeres en tanto beneficiarias de políticas públicas -en tanto ciudadanas- es un requisito para la modernización del Estado. Al mismo tiempo promueve la autonomía y fortalece las capacidades de negociación de las mujeres permitiendo así el ejercicio de sus derechos como ciudadanas y por tanto, la profundización democrática.

3. La nueva Institucionalidad

La opción de continuidad del régimen autoritario fue derrotada en el Plebiscito realizado el 5 de octubre de 1988. En ese momento se dio inicio al proceso de elaboración del programa para el primer gobierno democrático. Las mujeres a través de las diversas expresiones colectivas que habían venido generando, iniciaron un proceso de debate y negociación al interior de la coalición de Partidos por la Democracia. Gracias a esa estrategia, a su alto poder de convocatoria, capacidad organizativa, articulación entre sus diversas expresiones, fue posible incorporar la Plataforma de la Concertación de Mujeres por la Democracia -constituida por mujeres militantes de partidos políticos, organizaciones feministas, de derechos humanos y otras de índole social- en los lineamientos del gobierno del Presidente Patricio Aylwin.

Las propuestas elaboradas por esa coalición sentaron las bases programáticas del Primer Gobierno Democrático respecto de las demandas de las mujeres, incluyendo la creación de una instancia gubernamental de alto nivel que se hiciera cargo de velar por la equidad de género en todo el quehacer del Estado.

Así, el 3 de enero de 1991 fue creado el Servicio Nacional de la Mujer como un Servicio público funcionalmente descentralizado con una directora con rango de Ministro de Estado. SERNAM fue creado como un organismo básicamente coordinador de políticas, en el marco de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (Valenzuela 1993).

Durante sus primeros años de funcionamiento SERNAM definió como prioritarias las siguientes áreas de trabajo:

1. Eliminación de barreras legales y socio-culturales que impiden la igualdad de derechos: Reformas Legales que establezcan igualdad de derechos para la mujer⁵; información y difusión de los derechos de la mujer, a través de una Red de Centros de Información y Difusión de los Derechos de la Mujer (CIDEM); realización de estudios y difusión; capacitación a funcionarios públicos.
2. Plan nacional de apoyo a Jefas de Hogar, que incluye medidas en las áreas de salud, vivienda, educación, capacitación laboral, programas recreativos, y apoyo a la microempresa de mujeres.

⁵ Las Reformas Legales propuestas en este período inicial fueron: Reformas al Código del trabajo: establecer regulaciones mínimas para proteger a los trabajadores de temporada, reconociendo su derecho a organizarse, a tener contrato de trabajo, y condiciones mínimas de higiene y seguridad en el trabajo; Modificaciones al salario mínimo y a la jornada de trabajo de las trabajadoras de casa particular (servicio doméstico); establecer el permiso paternal en el caso de nacimiento de un hijo y enfermedad del niño, si la madre es también trabajadora asalariada. Reforma al régimen patrimonial del matrimonio. Eliminación de la discriminación que sufrían las mujeres en las sanciones al delito de adulterio (el Congreso decidió despenalizar el delito). Finalmente, SERNAM patrocinó además, el proyecto de ley sobre Violencia Intrafamiliar presentado al Congreso por dos diputados de la Concertación (Valenzuela, M.E., 1993: 253-254).

3. Fortalecimiento de la Familia: Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar; Programa de Prevención del Embarazo en Adolescentes; Año Internacional de la Familia.⁶

Estas medidas estaban orientadas fundamentalmente a eliminar las discriminaciones de género mas evidentes en el ámbito jurídico y laboral y asistir a aquellas grupos de mujeres que se encontraban en situaciones de extrema vulnerabilidad.

Durante el ultimo año del gobierno de Aylwin, SERNAM elaboro un plan de trabajo para orientar el quehacer del Estado hasta finales de siglo: el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999. Este plan muestra una clara orientación feminista. En su presentación se plantea:

[este plan] parte de un adecuado diagnostico sobre la situación de la mujer chilena, hace visible el carácter sistémico de la discriminación y propone un enfoque global para corregir las desigualdades a través de un conjunto de objetivos, de diversas medidas y acciones para ser asumidas por las distintas instancias del Estado, así como por el conjunto de la sociedad civil. (1995: pg.7)

El documento esta dividido en ocho capítulos que se refieren a los ámbitos de legislación, familia, educación, cultura, trabajo, salud, participación y fortalecimiento institucional. Después de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, el Plan fue enriquecido con las propuestas que de ahí emanaron, logrando así, establecer tres áreas temáticas prioritarias (educación, trabajo y participación) y dos áreas transversales (pobreza y familia).

Durante la actual administración SERNAM ha continuado priorizando una agenda de reformas legales que permitan crear un marco jurídico de igualdad de oportunidades para las mujeres⁷.

El esfuerzo de priorización y el énfasis puesto en la coordinación de políticas ha resultado en una reducción de los programas sociales implementados directamente desde el Servicio. Así, en la actualidad se ejecutan los siguientes programas:

1. Centros de Información sobre los Derechos de la Mujer (CIDEM) con cobertura nacional, estos centros entregan información y orientación en modalidad individual y grupal a todas las mujeres que solicitan atención.

⁶ SERNAM, Informe para S.E. el Presidente de la República, mimeo, Santiago, 14 de enero, 1993, citado por Guzmán, Lerda y Salazar. 1994. La Dimensión de género en el quehacer del Estado. CEM: Santiago.

⁷ Entre las reformas de mayor importancia se cuentan: una reforma Constitucional que permite establecer la igualdad entre hombres y mujeres en la constitución política del país; Proyecto de reforma de Filiación que elimina la discriminación y establecerá igualdad entre los/as hijos/as nacidos dentro y fuera del matrimonio; proyecto de ley que tipifica y sanciona el delito de acoso sexual; y la prohibición de solicitar exámenes de embarazo como condición de contrato (Programa Reformas Legales, SERNAM 1997).

2. Programa para Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos orientado a asistir a las beneficiarias en la superación de su situación de pobreza a través de la inserción laboral y el empoderamiento. El Programa ha sido seleccionado como uno de los 25 programas del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, esta basado en una propuesta de integralidad de la atención, por tanto coordina los esfuerzos de mas de 6 ministerios y se ejecuta en 81 municipios.
3. Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar tiene como objetivo coordinar los esfuerzos públicos para prevenir el problema, mejorar la oferta y calidad de la atención a las víctimas y dar seguimiento a la Ley 19.325 que sanciona esa conducta.
4. Programa de Prevención del Embarazo Adolescente coordina un esfuerzo intersectorial donde participan los ministerios de Educación y Salud y el Instituto Nacional de la Juventud, busca prevenir los embarazos no deseados a través de la educación e información hacia los jóvenes.
5. Programa de Mujeres Temporeras esta orientado a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las mujeres que se desempeñan en el sector agroexportador y trabajan en forma temporal. El programa coordina centros de atención para los hijos de las mujeres, entrega información sobre sus derechos y promueve su asociatividad a través de la capacitación para el liderazgo (SERNAM 1997).

SERNAM ha generado una estrategia de lobby que busca sensibilizar y negociar con diversos actores del sistema político para lograr la consecución de sus objetivos. Esta tarea de negociación ha establecido como grupo objetivo los diversos actores del estado y del poder legislativo y en menor medida, los partidos políticos.

Un instrumento que permite evaluar la gestión y estrategias utilizadas por SERNAM hasta la fecha, es el documento "Compromisos Programáticos del Gobierno" elaborado por el Ministerio Secretaria General de la Presidencia (diciembre de 1996). Dicho documento describe los compromisos planteados en el Programa de la Concertación y en los últimos tres mensajes presidenciales e identifica los ministerios responsables de su consecución, tanto a nivel principal como auxiliar. El análisis elaborado para el Segundo Informe de Avance del Plan de Igualdad de Oportunidades⁸ muestra que el gobierno le otorga a SERNAM un papel clave como propulsor y movilizador de la problemática de género dentro y fuera del Estado. Al mismo tiempo se le asocia a compromisos específicos con las mujeres como grupo social y no esta considerado en el cumplimiento de compromisos de orden mas general. De las propuestas incluidas en el Plan de Igualdad el gobierno privilegia los siguientes ámbitos de intervención:

- Articulación de la vida familiar y laboral
- Posición de las mujeres en el mercado de trabajo (especialmente situaciones de extrema vulnerabilidad)
- Tipos de familia y las relaciones a su interior
- Reconocimiento de las organizaciones de mujeres

⁸ En ejecución. Eugenia Hola y Virginia Guzmán, Centro de Estudios de la Mujer.

- Institucionalización del tema mujer/género a nivel de gobiernos locales y regionales

4. Principales Logros durante estos 6 años

La creación de una instancia pública de alto nivel dedicada a promover la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es un avance sin precedentes en la historia del país. SERNAM se ha constituido en una de las instancias más connotadas en el continente por su capacidad organizativa y su presencia en los ámbitos de coordinación y reflexión internacional.

Algunos de los principales logros en estos años de régimen democrático son:

Se ha contribuido a visibilizar y reconceptualizar la problemática de las mujeres no sólo como un problema referido a grupos vulnerables sino también como un problema de desigualdad de oportunidades entre ambos sexos (Guzmán y Ríos 1995). En el mismo sentido se han puesto temas -antes relegados al ámbito privado- en la agenda pública. El caso de la violencia al interior del hogar es significativo en tanto hoy es reconocido como problema social de responsabilidad pública.

Las Reformas Legales impulsadas han avanzado significativamente en eliminar las discriminaciones de género prevalentes en el marco jurídico y legal chileno.

La implementación de programas diseñados a partir de un análisis de género ha demostrado que es posible abordar temas que antes aparecían fuera de los marcos de acción pública (Guzmán y Ríos 1995). Esto es especialmente pertinente respecto del problema de mujeres trabajadoras a temporada y del embarazo adolescente, ambos concebidos como parte del dominio del mundo privado hasta que la nueva institucionalidad, retomando el diagnóstico y propuestas del movimiento de mujeres los transformó en problemas sociales que requerían de la preocupación estatal.

Se ha elaborado y mantenido un trabajo de difusión masiva de los derechos de las mujeres buscando promover el empoderamiento de estas en forma individual y colectiva.

Por primera vez en Chile se ha elaborado una política de superación de pobreza con contenido de género, esto es el Programa para Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos. Luego de finalizada la implementación de la fase piloto a finales de 1994, el programa fue incorporado en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, y en la actualidad el mismo ha sido elegido como uno de los 5 programas prioritarios para el próximo trienio.

La generación de conocimientos a través de estudios sobre temas cada vez más precisos ha facilitado el proceso de priorización de objetivos, la elaboración de propuestas de políticas y el diseño de modalidades de inclusión de las distintas dimensiones del Plan de Igualdad en los planes de gobierno.

Las coordinaciones intersectoriales impulsadas desde SERNAM han estado destinadas a derivar recursos del Estado para la resolución de problemas y para comprometer paulatinamente a los distintos sectores en las acciones directas de los programas orientados a grupos de mujeres. Esto ha permitido acercar y mejorar beneficios y servicios públicos y privados a grupos de mujeres en situaciones de extrema vulnerabilidad social.

El debate generado en torno al Plan de Igualdad y la participación chilena en la IV Conferencia Mundial de la Mujer forzaron a diversos sectores políticos a tomar posiciones claras frente a estos temas. El propio Presidente tuvo que apoyar públicamente la postura de SERNAM y debatir los argumentos presentados por los sectores más conservadores de la sociedad chilena, incluyendo algunos dentro de la coalición de gobierno. Al mismo tiempo se difundió masivamente la discusión respecto del concepto de género y su utilidad para el quehacer gubernamental.

3. Los Nudos Críticos

A pesar de los múltiples logros y avances, persisten dificultades y nudos críticos que impiden que la consecución del objetivo de igualdad de oportunidades perseguido en aras de la profundización democrática.

En primer lugar, existe una falta de articulación entre las políticas e iniciativas hacia la mujer y el conjunto de las acciones gubernamentales (Molina 1996). No se observa una solución de continuidad entre las concepciones, representaciones y medidas generales presentes en el programa de gobierno y aquellas incluidas en el Plan de Igualdad (Hola y Guzmán 1997). En los compromisos generales de gobierno, el PIO es entendido como medidas específicas y delimitadas a atender los problemas de uno de los nuevos protagonistas sociales, las mujeres.

Esta falta de integración se debe en parte, a que el accionar del Estado no es unidimensional, no refleja siempre un discurso unívoco ni necesariamente coherente. Por el contrario sus diversos ámbitos e instituciones están cruzados por múltiples discursos e intereses. Los diversos tipos de políticas públicas implementadas son generalmente producto de una constante negociación entre diversos actores.

Si bien existe un proceso de modernización en marcha, el Estado chileno sigue estando caracterizado por una cultura y práctica sectorial que dificulta la implementación de

iniciativas coordinadas e integrales⁹. Al mismo tiempo, las propuestas impulsadas encuentran diversos grados de resistencia en el resto del aparato estatal.

La falta de articulación de las políticas impulsadas desde una perspectiva de equidad de género con el resto de las políticas gubernamentales conlleva dos problemas conexos. Primero, que estas medidas siguen teniendo un alcance muy restringido tanto en términos de cobertura como de impacto, no llegando así a la gran mayoría de las/os ciudadanas/os del país. Y segundo, este desfase impide evaluar en qué medida el quehacer estatal en su conjunto ha modificado su incidencia en la reproducción de la desigualdad genérica.

El problema de cobertura es particularmente serio en relación a los programas impulsados directamente por SERNAM. Estos no cuentan con los recursos materiales ni humanos para dar el salto necesario en términos de cobertura.

Un tercer tipo de nudos críticos se relaciona con la resistencia a los temas planteados por la nueva institucionalidad. Parte importante de las iniciativas impulsadas han encontrado férrea oposición por parte de los sectores reacios a cambios culturales y sociales que permitan modificar el rol tradicional que ha cumplido la mujer en la sociedad chilena. Entre ellos la Iglesia Católica, la derecha política, y algunos sectores de la propia coalición de gobierno que comparten posturas conservadoras en ámbitos culturales y sociales (principalmente de la Democracia Cristiana)

Las críticas surgidas a raíz de la IV Conferencia Mundial de la Mujer se concentraron en tres o cuatro puntos claves para estos sectores ignorando el resto de los contenidos del Plan de Igualdad y de la postura del gobierno frente a la Conferencia. Los temas puestos en tela de juicio fueron: el concepto de género, el concepto de salud reproductiva, la aceptación de la existencia de más de un tipo de familia¹⁰, y el objetivo explícito de promover una educación no sexista en el sistema educacional. Todos ellos reflejan los cambios valóricos culturales que se han querido reconocer y responder desde la nueva institucionalidad pública.

⁹ De acuerdo a un diagnóstico realizado por C. Vignolo y C. Vergara (1994), la Administración Pública presentaba al iniciarse la transición a la Democracia, una serie de problemas urgentes de superar: lineamientos poco claros que impiden analizar la coherencia, la viabilidad técnica y la rentabilidad de las acciones; diferencias culturales y organizacionales importantes entre los distintos sectores; cultura organizacional centralista sustentada en el cumplimiento de tareas y no en el cumplimiento de metas; sectorización excluyente de responsabilidades y un exceso de burocratización en el cumplimiento de normas; escasa cultura de la negociación y de manejo de conflictos; bajos niveles de coordinación; insuficientes sistemas de gestión y de desarrollo de los recursos humanos; desaprovechamiento de las tecnologías modernas de gestión; insuficientes sistemas de asignación de recursos; ausencia de hábitos y prácticas de evaluación sistemática de las acciones y las personas; poca orientación de los servicios a los usuarios o beneficiarios.

¹⁰ Para este sector el Estado debe reconocer y promover como legítima sólo un tipo de familia; es decir, la familia nuclear compuesta por una pareja (hombre y mujer) unida en matrimonio sancionando por las leyes de la iglesia y el Estado.

Esta resistencia no se traduce sólo en un discurso público que va en desmedro del trabajo comunicacional realizado desde el gobierno. El problema reside en la posición que ocupa la derecha política hoy en el país, debido a su sobrerrepresentación parlamentaria su mayoría en el Senado y su monopolio sobre los medios de comunicación de masas, esta tiene la capacidad de vetar iniciativas a las que se opone. Puede incidir además, en la definición presupuestaria nacional y por tanto impedir que el gobierno y SERNAM definan una agenda transgresora del status quo.

Finalmente, la principal carencia en el accionar gubernamental sigue siendo la incapacidad de generar mecanismos y espacios de interlocución entre el Estado y los sujetos sociales e individuales a quienes están orientadas las políticas. Esto dificulta tanto la modernización del Estado como la ampliación del ejercicio ciudadano y por tanto de la profundización democrática.

Una vez creado SERNAM como respuesta a las demandas del movimiento de mujeres, éste ha sido incapaz de generar una política coherente y sistemática para promover la participación de las mujeres y sus organizaciones en el diseño e implementación de una agenda para la equidad de género. Los procesos de desarticulación, institucionalización y profesionalización experimentado por el movimiento de mujeres han debilitado la interlocución de este con el aparato estatal.

Si bien muchas mujeres profesionales que pertenecieron a ese movimiento se desempeñan en cargos públicos o trabajan en ONGs dedicadas a temas de género, son consultadas en la elaboración de propuestas, esto no ocurre como parte de un diseño programático de acción y se limita a un número y tipo restringido de organizaciones e individuos que no son necesariamente representativas de la diversidad de intereses y vivencias existentes.

A pesar de esta falencia, es necesario reconocer que tanto SERNAM como el Gobierno en su conjunto, han hecho suyas las propuestas y demandas de organismos internacionales como las Naciones Unidas, respecto de que la consecución de la igualdad de oportunidades entre los sexos requiere la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Por ello, SERNAM ha lanzado un Programa de Participación Social y Política de las Mujeres al mismo tiempo que define el tema de la participación como prioridad institucional para 1997. Así manifestó su apoyo a esta iniciativa el Presidente Frei:

Los avances logrados son importantes y significativos, pero no es posible pensar que los intereses, percepciones, reivindicaciones y necesidades de las mujeres podrán ser conocidas y realmente asumidas en ausencia de las propias mujeres.... Por ello, suscribo con entusiasmo que el objetivo central planteado por Sernam para el presente año sea ampliar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones públicas. (Discurso pronunciado el 8 de marzo de 1997)

III. La equidad de género como política gubernamental y la profundización de la democracia: un largo camino por recorrer.

En Chile el accionar público en el área de la equidad de género impulsado por los dos gobiernos de la Concertación ha permitido avanzar hacia una profundización de la democracia en tanto esta promueve la equidad social entre ciudadanos. El objetivo inicial de eliminar las discriminaciones que sufren las mujeres por su condición de género, promoviendo al mismo tiempo la igualdad de oportunidades entre éstas y los hombres, permite ampliar el sentido y ejercicio de la democracia a todos aquellos ámbitos de la vida humana que habían estado ocultos detrás de la clásica división entre esferas públicas y privadas.

Avanzar en la consecución de la proclama feminista, "Democracia en el país y en la casa", es sin duda una tarea prioritaria para el proceso de consolidación democrática.

En este sentido, las reformas legales, los programas, políticas e iniciativas de diverso tipo impulsadas desde SERNAM y el Estado chileno durante estos últimos años constituyen un avance significativo en ese largo camino hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

A pesar de ello, es importante hacer notar que los esfuerzos realizados en esa dirección desde la instauración de la democracia han estado circunscritos a políticas "correctivas". Ellas representan una primera etapa en el proceso de construir un accionar estatal comprometido coherentemente con la equidad de género. Buscan así permitir el acceso a beneficios y servicios a mujeres que antes habían tenido un acceso restringido debido a una discriminación de género.

Sin embargo, el Gobierno de la Concertación a través de sus Compromisos Programáticos, sigue conceptualizando la discriminación de género como un problema específico de las mujeres, sin considerar suficientemente la importancia de este fenómeno en la comprensión y solución de problemas de orden más general¹¹. Por ello la significación de las medidas propuestas en el Plan de Igualdad no son consideradas en los compromisos más generales en torno a democracia, participación, el funcionamiento de la economía y el sistema político entre otros¹².

¹¹ Guzmán, Virginia y Eugenia Hola. 1997. Segundo Informe de Avance del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Elaborado para SERNAM. Centro de Estudios de la Mujer. Informe preliminar

¹² Este hecho es reconocido por el propio presidente de la República. Su saludo del 8 de marzo del presente año, decía: "En nuestros días no hay terrenos vedados para las mujeres. El mundo de las armas, la diplomacia internacional, la actividad política, la economía y las finanzas, tienen, en países que son grandes potencias, presencia notoria de mujeres notables... En nuestro país estos ejemplos deben ser imitados en pro de una efectiva igualdad social.

Como resultado se ha avanzado mucho menos respecto de políticas "propositivas" que busquen atacar los mecanismos a través de los cuales se reproduce el sistema sexogénero imperante. Estas siguen siendo en su mayoría políticas y programas para mujeres y no políticas y programas de género y por tanto aún están lejos de incidir significativamente en la profundización de la democracia en términos políticos y sociales.

Las políticas públicas no pueden ser analizadas fuera de su contexto. Una instancia pública como SERNAM es un subsistema del subsistema Estado, componente del sistema político, que a su vez, es catalizador y receptor de procesos sociales y económicos de carácter más general. Si bien, estas representan un indicador del funcionamiento y carácter del sistema político, no son autónomas de éste. Un análisis de las políticas orientadas a promover la igualdad de oportunidad entre los géneros no puede ser llevada a cabo sin considerar ese contexto mayor.

Las iniciativas impulsadas en ese sentido durante los últimos seis años han estado sujetas al proceso político de transición. El contexto del Chile de hoy se caracteriza por un régimen político en consolidación que aún no ha sido capaz de resolver los problemas heredados del proceso de transición. Los enclaves autoritarios se mantienen en pie obstaculizando una representación adecuada de los intereses ciudadanos en el ámbito político. Del mismo modo, el país atraviesa un período de redefinición de las relaciones entre Estado, sociedad y sus intermediarios, caracterizado por una falta de participación ciudadana en la definición de la agenda pública y el "proyecto país" que se busca generar.

Esta carencia está íntimamente ligada a una característica del accionar general de los dos gobiernos de la Concertación. De acuerdo a un documento elaborado por el Taller Interministerial de Participación en Políticas Sociales (Mideplan y Secretaría General de Gobierno 1995), "la forma en que es concebida la participación al interior de los ministerios y servicios es disímil. Esto respondería a la inexistencia de una política gubernamental concreta en torno al tema".

Si bien parece existir una constatación por parte del gobierno de este problema y una intencionalidad declarada por modificarlo, el contexto impide avanzar significativamente hacia su solución. Las iniciativas parciales y hasta el mismo programa de gobierno, no lograrán tener un impacto significativo en las desigualdades sociales presentes en la sociedad chilena si los temas y problemas pendientes de democratización política no son abordados finalmente en forma integral. Mientras ello no ocurra no será posible una participación activa de las/os ciudadanas/os en el desarrollo del país, en el diseño y fiscalización de las políticas públicas. Será también difícil avanzar significativamente en la implementación de políticas propositivas de género y por tanto en la transformación de la desigualdad social producto de la discriminación de género y las relaciones desiguales entre hombres y mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

Díaz, Alvaro. "Nuevas tendencias en la estructura social chilena. Asalarización informal y pobreza en los ochenta", Proposiciones. No. 20 (1991).

Garretón, Manuel Antonio. 1995. Hacia una nueva era política: Estudio sobre las democratizaciones. Fondo de Cultura Económica: Santiago.

----- 1993. "La oposición política y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición". El difícil camino hacia la democracia en Chile, 1982-1990. Paul W. Drake e Ivan Jaksic editores. Santiago: FLACSO.

Guzmán, Virginia. 1996. La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. en: Encrucijadas del saber: los estudios de género en las Ciencias Sociales. ed. Universidad Católica de Lima.

Guzmán, Virginia y Marcela Ríos. 1995. Primer Informe de Avance del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 - 1999. elaborado para el Servicio Nacional de la Mujer.

Guzmán, V. S. Lerda y R. Salazar. La dimensión de género en las políticas públicas. 1994. CEM: Santiago

Hola, Eugenia y Virginia Guzmán. 1997. Segundo Informe de Avance del Plan de Igualdad de Oportunidades. elaborado para SERNAM. Centro de Estudios de la Mujer. Informe parcial

Linz, Juan J. (1990). "Transitions to Democracy". Washington Quaterly. summer, pp. 143-164.

Melucci, Alberto. (1989). Nomads of the present: Social movements and individual needs in contemporary society. John Keane & Paul Mier (eds.). Londres: Hutchinson Ltd.

Molina, Natacha. 1996. "La Acción de las mujeres de cara al desarrollo". en Triángulo de Poder. compilado por Geertje Lycklama a Nijeholt, Virginia Vargas y Saskia Wieringa. Tercer Mundo: Bogota.

Ríos, Marcela. 1994. Socialización Política y Acción Colectiva: organizaciones de pobladoras en Chile 1973 - 1993. Tesis de Maestría. Flacso sede Académica México.

SERNAM. 1995. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999.

----- 1995. Cuenta Ministerial 1994.

----- 1996. Cuenta Ministerial 1995.

----- 1997. Evaluación Metas Ministeriales 1996.

----- 1997. Discurso Ministra Directora Sra. María Josefina Bilbao para Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo.

Valenzuela, María Elena. 1997. Women and the democratization process in Chile. mimeo

----- 1993. "Las mujeres y el poder. Avances y retrocesos a tres años de democracia en Chile". Propositiones. Santiago: SUR, No. 22.

----- 1993. "Las mujeres en la transición democrática". El difícil camino hacia la democracia en Chile: 1982-1990. Paul W. Drake y Ivan Jaksic editores. Santiago: FLACSO.

Valenzuela, Eduardo. 1993. "Sistema político y actores sociales en Chile". Propositiones. Santiago: SUR, No. 22.

Vignolo, C. y C. Vergara. 1994. "Diseño y evaluación de sistemas públicos: una proposición". en Que espera la Sociedad del Gobierno?. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Publicas y Asociación Chilena de Ciencia Política.

Waylen, Georgina. 1996. Gender and Democratic Consolidation. Prepared for delivery at the 1996 Annual Meeting of the American Political Science Association. San Francisco.

----- 1994. "Women and Democratization: Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics". World Politics, 46, 3:327-354.