



FLACSO – CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

**TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO DISECADA:
ANÁLISIS DE DOS INSTRUMENTOS DE
TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN CHILE**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

PROFESOR GUÍA

GABRIEL DE PUJADAS HERMOSILLA

ALUMNO

VINCENT VON BORRIES CONCA

NOVIEMBRE, 2010

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN.....	3
2	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	7
2.1	Objetivo General.....	7
2.2	Objetivos Específicos.....	7
3	METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	8
3.1	Técnicas de Análisis e Instrumentos de medición.....	9
3.1.1	Revisión de Material Secundario	9
3.1.2	Entrevistas especializadas	10
3.1.3	Análisis cualitativo y cuantitativo de contenido documentos vinculados a los instrumentos de transversalización de género.....	12
4	ANTECEDENTES GENERALES: LOS ORÍGENES DEL CONCEPTO DE TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO Y SU DIFUSIÓN EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL ...	16
5	EL DEBATE SOBRE LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO	23
5.1	Los casos canadiense y neerlandés de transversalización de género.....	26
5.2	Enfoque integracionista y enfoque de fijación de agenda.....	30
5.3	Notas sobre las evaluaciones de la experiencia de la Unión Europea en materia de transversalización de género: el peso de la realpolitik	35
6	INTERPRETACIONES Y USOS DEL CONCEPTO DE GÉNERO	38
6.1	Género: ¿diferencias entre los sexos o relaciones sociales que las producen?.....	39
6.2	Género y diversidad	44
6.3	Igualdad de género: un concepto con múltiples significados	46
7	LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN LA PRÁCTICA: RESULTADO DE UN PROCESO POLÍTICO.....	51
8	MODELOS TEÓRICOS DE TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO	58
8.1	Modelo integracionista débil.....	63
8.2	Modelo integracionista fuerte	64
8.3	Modelo de fijación de agenda débil	66
8.4	Modelo de fijación de agenda fuerte.....	67
9	ESPECIFICANDO UNA HIPÓTESIS PARA EL CASO CHILENO: OPORTUNIDADES POLÍTICAS, MOVILIZACIÓN DE REDES Y MARCOS DE POLÍTICAS	72
9.1	Oportunidades políticas	73
9.2	Capacidad de movilizar redes y recursos: sociedad civil, organismos internacionales, actores políticos y el SERNAM	76
9.2.1	Sociedad civil y movimientos de mujeres	79

9.2.2	Organismos internacionales	84
9.2.3	Partidos políticos y organismos relacionados.....	86
9.2.4	El poder ejecutivo: el Servicio Nacional de la Mujer.....	88
9.2.5	Síntesis: actores fuertes y débiles	90
9.3	Marcos de políticas	90
9.4	A modo de conclusión: hipótesis sobre el modelo de transversalización de género adoptado en Chile	94
10	LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN CHILE	95
10.1	Incorporación del concepto de transversalización de género en el léxico oficial del gobierno.....	95
10.2	Creación y descripción de los instrumentos de transversalización de género en la burocracia pública Chilena	99
10.2.1	Los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades	100
10.2.2	El Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión.....	103
10.2.3	El carácter integracionista de los instrumentos de transversalización en Chile.....	109
10.3	“Incorporando el género en la corriente principal”: género y modernización de la gestión pública	114
10.3.1	El sistema de enfoque de género del programa de mejoramiento de la gestión: un caso de enmarcamiento estratégico exitoso	119
10.4	El proceso de transversalización de género en Chile en el nivel central del gobierno	122
10.5	El género y la diversidad en el plan de igualdad de oportunidades y la agenda de género del gobierno	127
10.5.1	Género: entre el eufemismo del sexo y el constructivismo social.....	128
10.5.2	La interpretación aditiva de la diversidad: las mujeres como grupo vulnerable y los ejes de discriminación	133
10.6	Prioridades ministeriales y compromisos específicos de igualdad de oportunidades entre los sexos: el reflejo de concepciones limitadas.....	137
10.6.1	Prioridades y compromisos ministeriales dirigidos a personas	138
10.7	Prioridades y compromisos ministeriales dirigidos a organizaciones	142
10.8	Coherencia entre prioridades de la agenda ministerial y compromisos ministeriales año 2008 ...	144
11	CONCLUSIONES FINALES	146
12	BIBLIOGRAFÍA.....	150
13	SIGLAS UTILIZADAS	157
14	ANEXO N°1	158
15	ANEXO N°2	160
16	ANEXO N°3	184

“La primera división del trabajo es la que se hizo entre el hombre y la mujer para la procreación de hijos. Y hoy puedo añadir: el primer antagonismo de clases que apareció en la historia coincide con el desarrollo del antagonismo entre el hombre y la mujer en la monogamia; y la primera opresión de clases, con la del sexo femenino por el masculino”.

(Friedrich Engels, “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado”, 1884).

“Donde quiera que miremos, vemos instituciones que parecen iguales que siempre desde afuera, y llevan los mismos nombres, pero por dentro son bastante diferentes. Seguimos hablando de la nación, la familia, el trabajo, la tradición, la naturaleza, como si todos fueran iguales que en el pasado. No lo son. El cascarón exterior permanece, pero por dentro han cambiado -y esto está ocurriendo no solo en Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia sino prácticamente en todas partes-. Son lo que llamo instituciones caparazón. Son instituciones que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llamadas a cumplir”.

(Anthony Giddens, “Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas”, 2000)

Disecar: (Del lat. Dissecāre). 1.tr. Dividir en partes un vegetal o el cadáver de un animal para el examen de su estructura normal o de las alteraciones orgánicas. 2.tr. Preparar los animales muertos para que conserven la apariencia de cuando estaban vivos.

(Real Academia de la Lengua Española)

1 INTRODUCCIÓN

El concepto de transversalización del enfoque de género se ha puesto en boga en el campo de las políticas públicas de igualdad entre los sexos. Adoptado por las Naciones Unidas (ONU) por la Unión Europea como norma y como metodología para superar las desigualdades entre mujeres y hombres, está presente en el léxico de prácticamente todos los organismos internacionales para el desarrollo y los derechos humanos.

Desde la Conferencia Internacional de Beijing, una idea relativamente emergente en el campo de la conceptualización y práctica de las políticas de igualdad entre los sexos, se comenzó a instalar en los discursos de instituciones supranacionales y nacionales, siendo a su vez, principio de legitimación de determinadas prácticas en esta materia¹.

De acuerdo a Mintrom y True, la rápida difusión global de la transversalización de género, es principalmente efecto de la acción de redes internacionales de actores no gubernamentales del campo feminista en un contexto de globalización, que logran asentar el concepto en los aparatos burocráticos de los Estados (Mintrom & True, 2001).

Algunas académicas dedicados a este tema han declarado a la transversalización de género, como un concepto que *“promete un cambio revolucionario en las políticas internacionales y nacionales, en el que los asuntos de género se vuelven una consideración central, no sólo para departamentos específicos o ministerios encargados del tema de la mujer, sino que para todos los actores de un rango de áreas de gobierno y en todas las etapas del proceso de políticas: el diseño y la legislación; la implementación y evaluación”*².

Otras, en cambio, consideran que se trata de un concepto problemático, ambiguo y polisémico. Recuerdan que en el contexto de la Unión Europea, en un primer momento, se redujo presupuesto dirigido a financiar programas y unidades específicas de la mujer, apelando a la transversalización de género, ya se supondría instalada en la “corriente principal” de las políticas. En un contexto de conceptualizaciones y prácticas de política dispares diseñadas bajo el rótulo de la transversalización de género, algunas autoras optan incluso por no definirla, sino que estudiar la forma en que ésta es construida socialmente con diversos significados, de acuerdo con las teorías subyacentes de las relaciones de género y los contextos políticos nacionales. Esta postura supone que la forma específica que adquiere como proceso de política en un contexto, es efecto de otros factores sociopolíticos, lo que evidentemente significa tomarla como un concepto vacío, un mero rótulo, cuyos significados son un espejo de la ideología dominante.

¹ Mazey, lo considera un caso de *“sucesión de políticas”* en la Unión Europea, producto de la inadecuación de las políticas que hasta el minuto se habían aplicado para lograr la igualdad entre los sexos y las constricciones impuestas desde el entorno, relativas a la desregulación de los mercados laborales y reducción del gasto social (Mazey, 2000).

² Hafner-Burton, E., & Pollack, M. (2002). Mainstreaming gender in global governance. *European Journal of international Relations*, 8 (3), 339-373, pág. 340.

En Chile, los gobiernos de la Concertación, a través del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), han aplicado iniciativas sustentadas en la idea de transversalización del enfoque de género. En un estudio evaluativo del SERNAM, se indica incluso que *“Los logros más contundentes del Plan de Igualdad se evidencian en el campo de la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas, materia que se vio impulsada por la instalación del Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión, que se lleva a cabo en el país en el marco de la instalación de mecanismos de control de gestión para mejorar el desempeño de las instituciones públicas”*³. Organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial valorado las políticas implementadas en Chile en esta materia por estar sostenidas en instrumentos formales que operan en las organizaciones burocráticas del sector público y por aplicar un modelo de incentivos que premia la consecución de objetivos sociales en la prestación de bienes y servicios, lo que vuelve a la experiencia Chilena un caso único (Banco Mundial, BID, SERNAM, 2007, pág. 5; Banco Mundial, 2008, pág. Anexo B1. 7).

En una dirección contraria van los planteamientos de algunas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) especializadas de carácter feminista, que afirman, en un informe consensuado entre tales, que: *“a menudo nos encontramos con reparticiones públicas que se limitan a esgrimir una consigna que viene de arriba, como la ‘perspectiva de género’ y la ‘transversalización del género’, y que no cuentan con los dispositivos adecuados a tales postulados institucionales”*⁴.

De esta contienda entre opiniones, se desprende al menos, que tal como ocurre con el concepto de transversalización de género, hay actores –SERNAM, por una parte; ONGs de especialistas por otra- cuyas visiones difieren respecto a la naturaleza y desempeño de las políticas impulsadas en su nombre.

³ SERNAM. (2005b). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000 - 2010: evaluación primera fase 2000 - 2005. Santiago, pág. 99.

⁴ Varias Organizaciones. (2006). Informe Sombra CEDAW: Chile 2003 – 2006, pág. 9.

Parece importante entonces, examinar el modelo subyacente a los instrumentos de transversalización de género que el aparato público nacional está impulsando desde el SERNAM. Para ello, resulta relevante comprender tanto el discurso del gobierno y particularmente del SERNAM en torno a la equidad de género como las iniciativas – denominadas instrumentos en la jerga del SERNAM- que se han impulsado para implementar la transversalización de género.

La producción intelectual al sobre la transversalización de género como concepto guía y como práctica de políticas, ha sido abundante entre los organismos internacionales y en el contexto europeo, pero no en el contexto latinoamericano. En este último, las investigaciones que se han hecho sobre el tema por lo general se remiten a repetir las definiciones de la transversalización de género de la ONU y del Consejo de Europa, enfatizando en las supuestas ventajas que tiene esta nueva estrategia de equidad de género en comparación con otros enfoques anteriores. No hay intentos explícitos por conectar las prácticas de transversalización en los países de América Latina con la reflexión teórica que se ha producido sobre el tema en los círculos internacionales del desarrollo y que ha sido retomada y profundizada por académicas del viejo continente. El trabajo que se presenta pretende ser un aporte a este déficit, estudiando la experiencia Chilena en materia de transversalización de género.

También busca aportar a la reflexión teórica sobre el concepto y las prácticas de transversalización de género, al presentar la posibilidad de elucubrar modelos teóricos de transversalización de género que parten de presupuestos distintos en cuanto a su interpretación de género y de la diversidad. Al mismo tiempo, estos modelos suponen procesos con características diferentes, privilegiando a distintos tipos de actores sociales. Una primera distinción típica que se hace sobre los enfoques de transversalización de género establece una diferencia entre un enfoque integracionista y un enfoque de fijación de agenda para llevarla a cabo. Retomando esta distinción y a la luz de la producción intelectual sobre el tema, se plantean cuatro modelos de transversalización, que van desde adopciones netamente formales e intra-burocráticas hacia concepciones más transformativas de la agenda de políticas.

Por su parte, se intenta dar cuenta para el caso Chileno de los factores políticos que determinan la forma que adoptan las prácticas de transversalización, orientándose a uno u otro modelo, de acuerdo a la configuración particular de elementos. Esta reflexión se sustenta en la teoría que han utilizado algunas investigaciones en el contexto europeo para analizar la emergencia y la forma que adquieren las iniciativas de transversalización de género y se sustenta en tres conceptos: la estructura de oportunidades y restricciones del sistema político, la capacidad de movilizar redes y recursos de los actores que pretenden ejercer influencia sobre el campo de las políticas de igualdad entre los sexos y los marcos interpretativos de políticas. Analizando la situación chilena en cuanto a estos factores, se delinea una hipótesis sobre el modelo de transversalización adoptado en Chile. Finalmente, se estudian las características de los principales instrumentos de transversalización de género presentes en el aparato público nacional, permitiendo fundar un juicio informado sobre estos procesos y presentar evidencias que permitan contrastar la hipótesis planteada.

2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 Objetivo General

Determinar y explicar el modelo de transversalización de género que está primando Chile, mediante el análisis sus dos principales instrumentos, a partir del contraste con los modelos de transversalización teóricos identificados.

2.2 Objetivos Específicos

- Describir el origen del concepto de transversalización de género y su difusión internacional como un nuevo enfoque de política para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Construir y caracterizar los modelos posibles de transversalización de género a partir de la revisión de los estudios al respecto y su relación con algunos dilemas de la teoría política feminista.

- Explicar los factores que determinan las características de las diferentes prácticas de transversalización de género y plantear una hipótesis para el caso Chileno.
- Comprender por qué se adoptan el concepto de transversalización de género en el aparato público chileno.
- Identificar el modelo de transversalización de género institucionalizado en Chile, a partir del examen de los dos instrumentos principales que se utilizan para llevarla a cabo en el nivel central del gobierno (los compromisos ministeriales para la igualdad de oportunidades y el sistema de enfoque de género del programa de mejoramiento de la gestión) y su contraste con los modelos teóricos descritos.

3 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El presente estudio, parte del supuesto epistemológico de que *“los problemas ingresados a la agenda de gobierno no son entidades de carácter ontológico, no se presentan como algo dado pasible de descubrir o de identificar, sino que se definen. Son construcciones llevadas a cabo dentro de un proceso de interacción entre diferentes actores, cada uno con estrategias, intereses y un poder relativo propio; construcción en la que intervienen valores, intereses y cosmovisiones de los “participantes visibles” del proceso de elaboración de políticas: partidos políticos, burócratas, redes de expertos, medios masivos de comunicación, poder ejecutivo, poder legislativo, grupos de interés y opinión pública. Ellos son quienes definen cuándo una condición se vuelve problema, es decir, y cómo creen que se debe actuar (en sentido amplio, actuar puede ser también omitir una acción)”*⁵. Este supuesto obliga a poner la atención sobre la configuración de actores, sus interpretaciones y las negociaciones que dan forma a una determinada política, más que tomar tal política como una cosa dada o como una solución racional a un problema objetivamente definido y comprendido por todos como tal.

Esta investigación se puede caracterizar como un estudio de caso, debido a que pretende examinar un fenómeno social particular –la emergencia y forma que adquieren los

⁵ Moro, J. (2000). Problemas de agenda y problemas de investigación. En C. Escolar, & S. Quintero, Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales (págs. 113-140). Buenos Aires: Eudeba, pág. 120.

instrumentos de transversalización de género en Chile- intentando atender a describir y explicar la unidad interna de ese fenómeno, más que por emplear una determinada modalidad metodológica⁶. Particularmente, en la clasificación de Eckstein -que jerarquiza a los estudios de caso en cinco categorías según su capacidad como instrumento de desarrollo teórico⁷- caería en la categoría de *estudio de caso configurativo ordenado*, en que se busca interpretar patrones o configuraciones de elementos en términos de postulados teóricos generales (Gundermann Kröll, 2004).

En términos técnico-metodológicos, el estudio combina la revisión sistemática de la producción bibliográfica tanto del SERNAM como de otros autores en torno al proceso de transversalización de género que se ha desarrollado en Chile, con la realización de entrevistas a expertas a funcionarias del SERNAM y la aplicación de instrumentos de análisis de contenido de los documentos normativos que exponen las intenciones de los gobiernos de la Concertación en cuanto a la igualdad entre los sexos y otros que se derivan de la aplicación de los instrumentos de transversalización de género.

3.1 Técnicas de Análisis e Instrumentos de medición

3.1.1 Revisión de Material Secundario

La revisión bibliográfica cubrió la totalidad de documentos con carácter de estudios producidos por el SERNAM en torno al proceso y los instrumentos de transversalización de género en los últimos entre los años 2002 y 2010, así como algunos de otros autores que abordan, con distintos niveles de profundidad tales instrumentos. Cabe señalar que la mayoría de las investigaciones en torno al tema han sido hechas por encargo por el propio SERNAM y se centran en describir el proceso y los instrumentos aplicados. En algunos casos, hacen un esfuerzo por sistematizar y clasificar las medidas adoptadas por los servicios para responder a las exigencias de estos instrumentos. No se han realizado

⁶ Una discusión elaborada entre la visión de los estudios de caso como objeto de estudio y como metodología, se encuentra en (Gundermann Kröll, 2004).

⁷ Estas categorías son: a) estudios configurativo ideográficos; b) estudios configurativo ordenados; c) estudios heurísticos; d) pruebas de plausibilidad; y e) estudios de casos cruciales (Gundermann Kröll, 2004, págs. 261-262).

evaluaciones de impacto orientadas a medir los efectos de la aplicación de tales medidas ya sea en términos de cambio en los patrones de distribución de recursos entre mujeres y hombres o en modificación de los roles de género asignados culturalmente y muchas veces reforzados por normas institucionalizadas estatalmente⁸. En este sentido, la revisión bibliográfica sirve a este estudio principalmente para determinar las características de los instrumentos de transversalización, aunque también entregan algunos elementos de análisis que han de ser reconsiderados bajo las categorías conceptuales presentes en el marco teórico. Para complementar la descripción del proceso y los instrumentos de transversalización de género, se revisaron también algunos documentos con carácter de normas técnicas y operativas, que definen la estructura organizaciones, los procesos y los roles que supone la aplicación éstos instrumentos.

3.1.2 Entrevistas especializadas

Se efectuaron entrevistas a funcionarias del SERNAM en su calidad de expertas en el tema de transversalización de género. Debido a que el SERNAM es el organismo que define las orientaciones y énfasis respecto de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en general y del proceso de transversalización de género -reconocido como un elemento institucional sostenedor de esta política- es relevante examinar su visión sobre la tal proceso, los instrumentos desarrollados para aplicarla, los actores involucrados en su aplicación y los factores que facilitan u obstaculizan su desarrollo. Cabe recordar, que este trabajo se propone definir y caracterizar la el modelo que subyace al proceso de transversalización en Chile.

El SERNAM tiene por misión *“diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; y a disminuir prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país”*⁹. Particularmente, en el contexto de los instrumentos

⁸ Lo que es justificado por las entrevistadas del SERNAM debido a que se trata de un proceso de largo aliento y a las dificultades metodológicas para aislar el efecto de esta política transversal de otros efectos de mayor calibre como la transformación parcial de los patrones culturales que prescribían roles tradicionales diferenciados de género, producto de los cambios acaecidos en el mundo del trabajo y las familias.

⁹ SERNAM. (2009). Sitio Web Institucional. Sección: Institución.

observados, es el organismo encargado de elaborar las orientaciones técnicas, asesorar a los ministerios y servicios en su aplicación y monitorear sus procesos y resultados. Es por ello que el criterio principal de selección de las entrevistadas, fue el cargo que ocupan en la estructura organizacional del SERNAM, enfocándose en aquellos cuyas funciones tienen directa relación con la toma de decisiones técnicas para llevar adelante el proceso de transversalización de género. Las personas que ocupan tales cargos, se encuentran en una posición privilegiada para desarrollar un discurso articulado de la estrategia de transversalización de género en Chile como modelo intencionado, esculpido a la luz de ciertos objetivos de política y a la sombra de las condiciones materiales y simbólicas que dificultan su plena realización. Resultó ser, además, que las entrevistadas tenían una larga trayectoria de trabajo en el SERNAM, superior en todos los casos diez años, lo que facilitó obtener una interpretación articulada del fenómeno en estudio y validó su cualidad de expertas sobre los temas tratados.

Cabe señalar que para Fraser el discurso de los funcionarios de la administración pública constituye una suerte de discurso “puente”, entre las demandas politizadas de los movimientos sociales y su interpretación administrativa, muchas veces descontextualizada y despolitizada en apariencia, debido a que se establece como “saber técnico” imparcial, como recetas procedimentales ante demandas sustantivas (Fraser, 1991). En este sentido, la posición desde la que hablan de las entrevistadas es un elemento clave para comprender la apropiación que ha hecho el SERNAM del esquivo concepto de transversalización de género y el modelo que subyace a su aplicación en la textura de los entramados organizacionales, normas y procedimientos administrativos que permiten ponerla en marcha, “hacerla carne”, con ribetes propios y particulares.

La técnica utilizada es la “entrevista especializada” que se recomienda aplicar cuando se está ante un entrevistado “experto” o bien informado sobre la materia a tratar y se define por cuatro principios (Valles, 1999, pág. 188):

- Dejar que el entrevistado sea quien defina la situación;
- Animar al entrevistado a estructurar el relato de la situación;

- Permitir al entrevistado que introduzca en medida considerable su noción de lo que considera; relevante, en lugar de depender de nociones del investigador sobre la relevancia.

Pese al carácter flexible y centrado en la interpretación que hace el entrevistado de la situación en estudio que propone la entrevista especializada, se construyó una pauta de preguntas sólo con la finalidad facilitar al entrevistador el abordaje de los temas claves para contar con una visión amplia acerca del proceso de transversalización de género en Chile. Dichos temas fueron establecidos en enunciados con un alto nivel de abstracción, a objeto de permitir al entrevistado que los contextualizara e hiciera la definición situacional de los mismos.

Como apoyo para el análisis cualitativo de las entrevistas, se utilizó el programa computacional Atlas ti versión 5.0, de modo de codificar el discurso de las entrevistadas respecto de la visión que tienen de la transversalización de género y las características que ésta adquiere en los instrumentos aplicados en Chile.

Los cargos seleccionados, su función principal, la antigüedad de trabajo en el SERNAM, la duración de cada entrevista y la pauta de entrevista se presentan en el anexo N°1.

3.1.3 Análisis cualitativo y cuantitativo de contenido documentos vinculados a los instrumentos de transversalización de género

La determinación de los documentos relevantes a analizar se realizó a través del análisis de las entrevistas y de publicaciones acerca de los instrumentos de transversalización de género. Los documentos fueron analizados mediante técnicas de análisis de contenido, entendido como el *“conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados, y que, basados en técnicas de medida, a veces cuantitativas (estadísticas basadas en el recuento de unidades), a veces cualitativas (lógicas basadas en la combinación de categorías) tienen por objeto elaborar y procesar datos relevantes sobre las condiciones mismas en que se han producido aquellos textos, o*

sobre las condiciones que puedan darse para su empleo posterior”¹⁰. Los documentos fueron divididos en normativos y operativos, según si se trata de documentos que se orientan a declarar las prioridades y orientaciones generales del gobierno acerca de la igualdad entre los sexos o de documentos que están vinculados a la operatoria de los instrumentos de transversalización de género.

Los documentos relevados en las entrevistas a las funcionarias del SERNAM y la revisión bibliográfica fueron los siguientes:

- Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000-2010: Documento normativo cuyo objetivo es identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.
- Programa de Gobierno 2006-2010: Documento normativo que cuyo propósito es comprometer ante la ciudadanía temas a abordar y objetivos de política para el período de gobierno 2006-2010.
- Agenda de Género 2006-2010: Documento normativo cuyo propósito establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.
- Agenda Ministerial para Avanzar en la equidad de género 2006-2020: Documento operativo que especifica las prioridades y ámbitos de acción relevantes que deben llevar a cabo las reparticiones ministeriales en el período 2006-2010 y que deben ponerse en práctica a través de la formulación e implementación de los compromisos anuales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Compromisos Ministeriales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres: documento operativo que contiene los compromisos anuales que asume cada ministerio para operacionalizar las prioridades y las acciones señaladas en la agenda ministerial del período. A partir del año 2007, se reportan bajo una metodología definida por la

¹⁰ Puñuel, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. Estudios de sociolingüística , 3 (1), 1-42, pág. 2.

Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), denominada Sistema de Programación Gubernamental, que establece la definición de un objetivo general a los que pueden estar asociados uno o varios productos.

- Informes anuales de los servicios para el Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión: documento operativo que contiene la información que cada servicio debe entregar al SERNAM en el marco del sistema de enfoque de género. Los servicios reportan bajo una metodología desarrollada por el SERNAM, que supone la realización un “diagnóstico con enfoque de género”, la fijación de un plan de trabajo en la materia y la rendición de cuentas ante el SERNAM de los avances alcanzados en función de los compromisos adoptados.

Para el análisis de los documentos normativos se utilizó una pauta de de preguntas guía coherente con las categorías del marco teórico y que toma varios elementos de la herramienta de análisis de textos creada por el proyecto *Multiple Meanings of Gender Equality* (MAGEEQ), que se orienta a estudiar los diferentes marcos interpretativos que están presentes en las políticas europeas de igualdad de género¹¹. El método de análisis en este caso es cualitativo orientado a descubrir la lógica interna –implícita o explícita- de la interpretación que contienen los textos sobre las desigualdades entre los sexos y la transversalización de género, a través de la aplicación de una pauta de preguntas guía basada en la estructura básica basada en la representación del diagnóstico y el pronóstico que tales textos contienen. A partir de la codificación de los textos de acuerdo a las preguntas y categorías indicadas en la pauta, se produjeron fichas de análisis cuyo objetivo es hacer explícitos los significados que otorga el texto en torno a las desigualdades entre los sexos. El análisis se realizó con el apoyo del programa computacional Atlas ti versión 5.0. Las preguntas específicas que guían el análisis y las fichas de síntesis de los resultados se presentan en el anexo N°2.

Utilizando como base los resultados del análisis de contenido de los documentos normativos y la conceptualización descrita en el marco teórico, se construyó instrumento de caracterización de prioridades y compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades

¹¹ Más información sobre este proyecto MAGEEQ y el instrumento creado por sus integrantes se encuentra en (Bustelo, Lombardo, Peterson, & Platero, 2005).

entre mujeres y hombres de acuerdo con ciertas variables y categorías predefinidas, específicamente con el tipo de mecanismo que supone la prioridad o compromiso, el nivel y grupo objetivo específico al que se dirige, la localización de la solución en las estructuras de desigualdad entre los sexos y el problema específico que pretende resolver. En este caso, el objetivo es cuantificar las prioridades y compromisos de acuerdo a cada una de estas variables y sus relaciones. El instrumento de codificación cuantitativo de compromisos y prioridades se presentan en el anexo N°3.

Cabe señalar que las prioridades ministeriales fueron planteadas para un lapso de cuatro años, entre los años 2006 y 2010, mientras que los compromisos son establecidos anualmente por las distintas reparticiones ministeriales. Se seleccionó el documento de compromisos ministeriales año 2008 porque contiene los compromisos ministeriales situados en el medio de un mandato presidencial, con posterioridad a la publicación de la agenda de género del gobierno en los inicios del año 2007. De este modo, se pretende captar mejor la intencionalidad del gobierno al establecer tales compromisos y la coherencia existente entre tales y las prioridades establecidas en la agenda de género.

El programa de gobierno 2006-2010 no fue analizado debido a que los compromisos en materia de igualdad entre los sexos que éste contiene, son recogidos en la agenda de género del gobierno. Igualmente, los informes del sistema de enfoque de género no fueron sometidos a análisis debido a que la experiencia de este sistema ha sido bastante documentada en otras investigaciones, tanto del SERNAM como de organismos internacionales.

La tabla siguiente especifica los documentos analizados y las técnicas de investigación utilizadas.

Tabla 1: Documentos analizados y procedimientos metodológicos

Documento	Tipo de documento	Unidad de análisis	Instrumento aplicado	Forma de selección	Forma de análisis
Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010.	Normativo	Totalidad del documento	Pauta de preguntas guía (entrevistas)	No aplica	Cualitativa
Agenda de género del gobierno 2006-2010	Normativo	Totalidad del documento	Pauta de preguntas guía (documentos normativos)	No aplica	Cualitativa
Agenda ministerial para avanzar en la equidad de género 2006-2010	Operativo	Cada una de las prioridades ministeriales a cuatro años	Pauta de sistematización de contenidos (prioridades y compromisos)	Todos los elementos, exceptuando las prioridades que son responsabilidad directa del SERNAM	Cuantitativa
Compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades, año 2008.	Operativo	Cada uno de los compromisos ministeriales del año 2008	Pauta de Sistematización de Contenidos (prioridades y compromisos)	Todos los elementos, exceptuando los compromisos que son responsabilidad directa del SERNAM	Cuantitativa

Fuente: elaboración propia

4 ANTECEDENTES GENERALES: LOS ORÍGENES DEL CONCEPTO DE TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO Y SU DIFUSIÓN EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

La transversalización de género ganó difusión a nivel internacional tras la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing el año 1995, donde se plasma un nuevo enfoque en el campo de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En su plataforma de acción, se establece la necesidad de incorporar la perspectiva

de género en todas las políticas y programas para avanzar hacia la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (ONU, 1996).

Beijing es la primera Conferencia Mundial sobre la mujer donde se introduce oficialmente el concepto de “género” en su plataforma de acción, concepto que ya formaba parte del marco conceptual de diversas ONGs feministas y organismos de los estados que participaron en los procesos que dieron forma a la declaración oficial. De todos modos, la adopción de tal concepto fue conflictiva, debido a que algunos grupos de mujeres, especialmente de carácter conservador se opusieron al mismo arguyendo que era ambiguo, que no había suficiente evidencia para decir que el elemento socio-cultural fuere determinante en la formación de identidades y conductas de mujeres y hombres y que escondía la pretensión de modificar la identidad de las mujeres derivada de su capacidad reproductiva, considerada como hecho invariable y universal¹² (Baden & Goetz, 1997).

La plataforma de acción marca un hito, no sólo por el carácter ambicioso de su agenda, sino también porque el marco conceptual utilizado por un grupo mayoritario y dominante del movimiento feminista es incorporado oficialmente en una conferencia mundial aprobada por todos los gobiernos presentes en el contexto de las naciones unidas.

Transversalización de género es uno de los nombres que se le da en español¹³ a la noción en inglés de “*gender mainstreaming*”¹⁴, cuya traducción más o menos literal es la “*introducción del género en la corriente dominante*” (del proceso de formación de políticas). Algunas autoras sostienen que transversalización de género no sería lo mismo que “*gender mainstreaming*”. Mientras que la transversalización de género buscaría

¹² En Chile, durante la preparación del documento que llevaría la posición del gobierno a la Conferencia, también se hicieron críticas de parte de actores conservadores –la iglesia y la derecha política- a la inclusión del concepto de “género” en el documento oficial. El senado incluso cuestionó el uso del concepto, rechazando la idea de que las diferencias entre los sexos tienen exclusivamente un origen cultural y calificándolo de ambiguo (Olea, Grau, & Pérez, 2000).

¹³ En algunos países, como España, se habla de transversalidad de género y no de transversalización de género.

¹⁴ El término de *mainstreaming* en el contexto las políticas públicas fue inicialmente utilizada en Estados Unidos para describir el proceso de integración en que los niños discapacitados se incorporan en escuelas de niños “normales”. Es importante señalar, el *mainstreaming* no es privativo del género. Se utiliza, en combinación con el sustantivo correspondiente, para ilustrar y encauzar las demandas de integración de diversos grupos definidos por su “otredad”: discapacitados, etnias y minorías sexuales (Schmidt, 2005, pág. 37). Por otra parte, se utiliza en consideración con la integración en las políticas de las preocupaciones de algunos movimientos sociales electivos como el movimiento ecológico.

incorporar una perspectiva de género en todos los componentes de una estructura, el *gender mainstreaming* buscaría que dicha temática se incorpore en su matriz estructural, lo que no significa necesariamente que dicha perspectiva sea incorporada en cada componente al mismo nivel (Gomáriz & Meentzen, 2003). Sin embargo, para efectos de esta tesis se toman como sinónimos, ya que las definiciones de transversalización de género encontradas en manuales oficiales o estudios encargados por el SERNAM respecto del tema reproducen las definiciones de “*gender mainstreaming*” del Consejo Económico y Social y del Consejo de Europa (SERNAM, 2007, págs. 61-62; FLACSO, 2009, págs. 22-23).

Pese a que en la plataforma de acción de Beijing no se utiliza el concepto de *gender mainstreaming*, fue una ventana de difusión del marco conceptual utilizado por una red global de feministas ubicadas en distintos espacios. Por su parte, la plataforma no deja de recalcar, en todos los ámbitos de sus objetivos estratégicos y medidas, que “*los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas, de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo*” (ONU, 1996, pág. 96), lo que es muy coincidente con las definiciones oficiales del concepto.

Algunas autoras sitúan específicamente su la emergencia en los debates internacionales acerca del desarrollo hacia 1984, cuando se reestructuró el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y se estableció como mandato la incorporación de las mujeres y de la igualdad de sus derechos a la agenda para el desarrollo, junto con el objetivo de promover su participación en la toma de decisiones relativas éste (Rigat-Pflaum, 2008). Entonces, es una estrategia que surge a partir de la reflexión de feministas ligadas al sistema de naciones unidas, específicamente de la red de ONGs con influencia en el campo de las políticas para la cooperación internacional hacia los países del tercer mundo.

Desde el punto de vista teórico, se enmarca en la denominada perspectiva de Género en el Desarrollo (GED), que se vuelve dominante en el marco de las naciones unidas en la década del 80'. Este enfoque señala que son las estructuras sociales, económicas y políticas

las que generan las desigualdades entre los sexos y que los procesos de desarrollo deben centrarse en la transformación de tales estructuras para lograr la deseada igualdad. Es decir, reconoce la presencia de un sistema de género que configura posiciones desiguales para hombres y mujeres en las estructuras e instituciones sociales. Antes, predominaba la perspectiva de Mujeres en el Desarrollo (MED), que consideraba que el problema de la integración de las mujeres al desarrollo de los países, especialmente del tercer mundo, radicaba fundamentalmente en su falta de acceso a recursos económicos, por ende, promovía su integración en la economía oficial (Moser C. , 1995; Levy, 1996).

Un antecedente teórico para comprender la emergencia del concepto de transversalización de género presente en el enfoque GED, es el rol que este otorga a las políticas nacionales y de los organismos de cooperación en la transformación de las estructuras e instituciones sociales que reproducen las desigualdades entre hombres y mujeres. Postula que las políticas orientadas al desarrollo –agrupables bajo el concepto de modelo de desarrollo- son un componente importante del sistema de género que tiende a reproducir la posición desigual de las mujeres respecto de los hombres. En este sentido, suelen contener un sesgo androcéntrico que modela las relaciones de género en torno a los roles tradicionales asignados a cada sexo, y por lo tanto, sus resultados tienden a ser desiguales para uno y otro sexo, ubicando generalmente a las mujeres en posiciones de exclusión, subordinación y marginalidad con respecto a los hombres. Entonces, sugiere que éstas en su conjunto deben ser transformadas si se quiere lograr la igualdad.

En 1997, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) adopta la estrategia de transversalización de género y actualmente es una política oficial de la ONU, de muchos gobiernos y del sistema internacional como un todo¹⁵ (Mintrom & True, 2001). Ese mismo año, el Consejo define a la transversalización de género como “*el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los*

¹⁵ Una evaluación sobre el progreso de las políticas de transversalización de género en los organismos internacionales del desarrollo, da cuenta de su adopción, al menos en alguna medida, en 14 organizaciones internacionales de desarrollo, incluyendo donantes bilaterales, organizaciones financieras organizacionales, agencias de Naciones Unidas y ONGs internacionales. Entre ellas cuentan el PNUD, UNICEF, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por nombrar algunas (Moser & Moser, Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations on international institutions, 2005)

niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros”¹⁶.

Este proceso, requiere de un nuevo rol de las agencias gubernamentales de la mujer, que se delinea desde la plataforma de Beijing: *“prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno”¹⁷*. Éstas son concebidas como instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de transversalización de género ya no sólo mediante la aplicación de políticas específicamente orientadas a ciertos grupos de mujeres especialmente desventajados, sino que en el conjunto de las políticas públicas (Rigat-Pflaum, 2008). Como recomienda en 1998 el Grupo de Expertos de la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), deben situarse en el más alto nivel de gobierno, bajo la responsabilidad del presidente, primer ministro o jefe del gabinete ministerial, de modo de contar con la autoridad suficiente para coordinar el proceso de transversalización de género en todos los ministerios (DAW, 1998).

El enfoque de la transversalización de género ha ganado también mucha fuerza en el contexto de la Unión Europea, siendo actualmente una política oficial de la Comisión Europea para alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Hafner-Burton & Pollack, 2001). Tras Beijing, la Unión Europea lo adopta en su cuarto programa comunitario de acción para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres 1996-2000 como la principal estrategia para lograr la igualdad de oportunidades entre los sexos. Como señala la misma comisión, el objetivo del programa es *“promover la integración de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en la preparación, ejecución y seguimiento de todas las políticas y actividades de la Unión y los Estados miembros, con*

¹⁶ ONU. (1999). Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997. New York. Pág. 24.

¹⁷ ONU. (1996). Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Nueva York: Naciones Unidas, pág. 91.

respecto a sus responsabilidades específicas”¹⁸. En 1996, la Comisión Europea declara su compromiso con la transversalización de género mediante un comunicado oficial, señalando que éste es un principio que no se restringe “(...) a los esfuerzos de promoción de la igualdad a la ejecución de medidas específicas en favor de las mujeres, sino de movilizar explícitamente -con vistas a la igualdad- todas las acciones y políticas generales, teniendo en cuenta activa y visiblemente en el diseño de las mismas sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de los hombres y de las mujeres (*‘gender perspective’*) (*perspectiva de las diferencias socioculturales entre los sexos con vistas a la igualdad*)”¹⁹.

Se suele señalar que la consagración del enfoque de la transversalización de género se produce con la aprobación por parte de la Unión Europea del Tratado de Ámsterdam de 1997, que entró en vigor en 1999, otorgándole una base legal vinculante a lo que antes había sido promovido mediante leyes blandas. Este tratado, establece la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como uno de los objetivos de la Unión Europea –junto con la convergencia económica y la promoción del empleo- y la obliga a tratar de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres en todas sus actividades (Lombardo, 2003; Schmidt, 2005).

En un contexto en que la transversalización de género aparece como una innovación en materia de políticas de igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea, el año 1998 el grupo de especialistas en transversalización del Consejo de Europa consensua una definición que ese mismo año adopta la Comisión Europea: “*es la reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos de política, de modo que una perspectiva de igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la formulación de políticas*”. Esta definición, junto con la de ECOSOC son las más difundidas entre documentos académicos y guías de aplicación.

¹⁸ Geyer, R. (2002). Can mainstreaming save EU social policy? the cases of gender, disability and elderly policy. En F. Columbus (Ed.), European economic and political issues (Vol. 7, págs. 67-89). New York: NOVA, pág 71.

¹⁹ Comisión Europea. (1996). Comunicado de la Comisión: integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y las acciones comunitarias. Bruselas, pág. 12.

Algunos autores han intentado explicar la rápida difusión global que ha tenido el enfoque de la transversalización de género. Mintrom y True consideran que las redes internacionales compuestas por actores de organizaciones no gubernamentales de mujeres en conjunto con las Naciones Unidas fueron las fuerzas principales que originaron su rápida difusión, a los que agrupan bajo el concepto de movimiento feminista internacional²⁰. Argumentan, siguiendo a Castells, que por las redes internacionales circula no sólo información, sino que también diversos modelos de políticas y conocimiento para promover el cambio. De este modo, pueden presionar al sistema internacional y a los estados para que incluyan estos nuevos enfoques de política en sus agendas institucionales y políticas (Mintrom & True, 2001).

Se ha planteado entonces, que una red de profesionales provenientes de ONGs internacionales y de Naciones Unidas que defendían nuevos modelos de política de igualdad entre mujeres y hombres, han sido las principales fuerzas difusoras de la transversalización de género a nivel de organizaciones internacionales y de los aparatos burocráticos de los estados.

A estos grupos de profesionales expertos que basan su acción colectiva en valores y creencias compartidas para incidir en las políticas a nivel internacional se les ha denominado, en términos genéricos “comunidades epistémicas”. Haas define una comunidad epistémica como una red de profesionales de variadas disciplinas con pericia y competencia reconocida en un ámbito particular y con un muy elevado nivel de conocimiento sobre las políticas relevantes al área de la que se trate. Debido a su conocimiento especializado, cuentan con suficiente legitimidad dentro de las áreas de política a las que se refiere tal conocimiento. Se caracterizan por tener: (a) un conjunto compartido de creencias normativas y principios que proveen una importante base racional para la acción social de sus miembros; (b) unas creencias causales compartidas, que derivan de su análisis de las prácticas y que contribuyen formar el conjunto central de problemas en

²⁰ Los autores estudian la proliferación de agencias nacionales para el avance de las mujeres –a los que denominan mecanismos burocráticos de transversalización de género- y su posición en un alto nivel de gobierno, en concordancia con las recomendaciones de Naciones Unidas derivadas de la Plataforma de Beijing. Concluyen que las redes internacionales feministas han jugado un papel fundamental en la difusión e instalación de tales mecanismos, mediante la promoción de conocimiento y modelos alternativos de política ligados a la transversalización de género.

su ámbito; (c) unas nociones compartidas de validez, es decir, criterios intersubjetivos e internamente definidos para evaluar el conocimiento en su área de pericia; y (d) unas iniciativas de política comunes.

El autor sostiene que el control sobre la información es una dimensión importante del poder, que la difusión de nuevas ideas e información pueden llevar a nuevos patrones de comportamiento por parte de los estados especialmente en áreas de política que generan gran incertidumbre para los tomadores de decisión y que las comunidades o redes de especialistas han probado ser un determinante importante de la coordinación de la política internacional debido a su capacidad de influir tanto a nivel nacional como internacional mediante la transmisión de conocimiento científica y técnicamente legitimado.

Entre los factores que posibilitan la emergencia y proliferación de estas comunidades epistémicas, cuentan los procesos de burocratización y profesionalización de los estados y de las organizaciones supra-nacionales, la expansión de la economía global que vuelve a los países más interdependientes, la creciente complejidad y naturaleza técnica de una variedad de áreas de política incluidas en la agenda internacional y el incremento en la complejidad del sistema internacional en términos de actores involucrados y de la extensión de sus interacciones (Haas, 1992).

De este modo, una idea que nace en un círculo relativamente pequeño de profesionales activistas por la igualdad entre mujeres y hombres, se difumina en la arena de las políticas internacionales y comienza a instalarse en las políticas domésticas de los países.

5 EL DEBATE SOBRE LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO

Pese a que la transversalización de género se ha vuelto un concepto dominante en el campo de las políticas de igualdad entre los sexos, no es fácil de definir en términos conceptuales y operacionales. Se encuentran visiones encontradas de lo que ésta debe involucrar en los textos académicos y sus aplicaciones son de diversa índole. Estudios empíricos sobre las prácticas de transversalización de género en los países revelan que distintas definiciones del concepto son utilizadas de acuerdo con las experiencias particulares e interpretaciones de la política de igualdad entre los sexos, lo que les lleva a concluir que el concepto debe ser

clarificado (Booth & Bennett, 2002, pág. 432). Una investigación sobre el impacto del concepto de transversalización de género en las políticas de empleo de 12 países de Europa Occidental, muestra que éste es entendido de diferentes modos, ya sea como acciones afirmativas, igualdad de trato, igualdad de participación o reformas de gobierno. Más aún, la mayoría de las políticas que se presentan como experiencias de transversalización de género son una continuación de las políticas existentes previamente en torno a la igualdad entre los sexos (Verloo, 2005, págs. 13-14). Ello pone en cuestión el mismo concepto de transversalización de género, ya que sería como un receptáculo vacío que puede ser llenado con un rango muy variado de interpretaciones y prácticas de los gobiernos.

En el contexto Europeo, suele vérselo como una nueva estrategia para alcanzar la igualdad entre los sexos que implica una superación de las estrategias anteriores como la igualdad de trato y de oportunidades y las políticas específicas dirigidas a las mujeres. Se argumenta en su favor que permitiría abordar el problema de las desigualdades entre los sexos desde un nivel más estructural, identificando los sesgos de género en las políticas actuales y el impacto que tienen en su reproducción. Algunos plantean que se trata de una estrategia verdaderamente transformativa y revolucionaria dado que se dirige a los sistemas y estructuras que producen las desigualdades entre los sexos, alterando aquellas las prácticas institucionalizadas que causan tanto la desventaja individual como grupal. Este enfoque sistémico la haría contener un potencial mayor para impactar sobre las desigualdades entre los sexos que las estrategias anteriores, que se dirigían a un aspecto como la igualdad formal o problema específico de ciertos segmentos de mujeres (Verloo, 2001, págs. 2-4).

Otros autores en cambio señalan que es un método que carece de perspectiva conceptual propia y que puede ser utilizado en nombre de diferentes estrategias, como la igualdad de oportunidades o el empoderamiento de las mujeres (Gomáriz & Meentzen, 2003). Las estrategias se caracterizarían por involucrar, además de un conjunto de métodos y herramientas, diferentes enfoques sobre el problema y distintas visiones sobre el objetivo final al que se pretende llegar. En tanto el método es un componente de una estrategia, es un medio para alcanzar un fin, que puede ser entendido como un conjunto articulado de herramientas o instrumentos técnicos que pueden ser utilizados con diferentes propósitos. En efecto, una investigación empírica muestra que éste es concebido unas veces como una

estrategia y otras veces como un método o un conjunto de herramientas que puede ser utilizado sea cual sea la interpretación del problema y la visión de la igualdad entre los sexos que se persiga (Booth & Bennett, 2002, pág. 431).

Lo cierto es que las definiciones más citadas de transversalización de género, descansan sobre conceptos políticamente contestados como la “perspectiva de la igualdad de género” o la “igualdad entre los géneros” cuyas interpretaciones son evidentemente heterogéneas. Ésta ausencia de especificidad la vuelve voluble a que su incorporación en los aparatos burocráticos contengan implícitamente interpretaciones de tales conceptos que son efecto de las posibilidades y limitaciones del contexto político e institucional. Estudios en países europeos muestran que el objetivo de la transversalización de género es muchas veces restringido a la mera inclusión de mujeres en dominios no tradicionales o sólo presta atención a algunas especificidades de la posición de las mujeres. En otros términos, la forma que adquiere esa determinada perspectiva de género que se pretende incorporar es relevante para entender los resultados de las iniciativas de transversalización de género, ya que involucra una interpretación del problema que se busca resolver y del significado que adopta la igualdad entre los sexos.

Por ello, algunas autoras optan -desde una perspectiva post-estructuralista- por no partir de una definición formal de transversalización de género y estudiar los significados implícitos en las prácticas organizacionales que se erigen en su nombre en función de los discursos dominantes que circulan en contextos particulares. Bacchi y Eveline, se interesan en una agenda de investigación centrada más bien en cómo las mismas políticas de transversalización de género modelan los problemas que quieren afectar, produciendo y reforzando a través del discurso ciertas categorías de sujetos (Bacchi & Eveline, 2010, pág. 88). Este ejercicio supone una suerte evaluación de segundo orden, que analizaría las categorías conceptuales a través de las que se objetivan las políticas desde una determinada “perspectiva de género”, perspectiva que, en la arena burocrática, es construida a partir de los discursos dominantes sobre lo que involucra la igualdad entre los sexos, la igualdad de género o la equidad de género según sea el concepto en boga y sobre la concepción que se tenga de los procesos de política.

5.1 Los casos canadiense y neerlandés de transversalización de género

Entre los casos canadiense y neerlandés se encuentran notables diferencias en cuanto al enfoque adoptado y sus implicancias para las políticas, diferencias que a la vez son efecto de distintas tradiciones políticas y gubernamentales.

En el caso canadiense, se aplica el denominado “Análisis Basado en Género” (GBA). Éste se basa en ciertos postulados epistemológicos y metodológicos que parten de la base de que las políticas se formulan racionalmente, siguiendo una serie de etapas lógicas y secuenciales, que van desde la identificación del problema hasta la evaluación de la calidad del análisis. Adicionalmente, justifica que el problema es que hombres y mujeres son diferentes y que tales diferencias no son consideradas normalmente en cada una de estas etapas ya que los supuestos de las políticas suelen sustentarse en un individuo abstracto con derechos y obligaciones. El objetivo explícito es asegurar que el impacto diferencial de las políticas en mujeres y hombres sea tomado en cuenta desde el diseño de la política, aplicando medidas para corregirlo, dando a cada sexo según lo que se asume administrativamente son sus necesidades. Lo que se pretende con el análisis es lograr que las políticas sean realmente “neutrales al género” en cuanto a sus efectos, no discriminando arbitrariamente a alguno de los sexos (Bacchi & Eveline, 2010). Ya que las diferencias observadas justifican acciones diferenciadas, tales no constituyen discriminación arbitraria.

Las diferencias entre hombres y mujeres son observadas mediante la aplicación de guías sensibles al género (marco conceptual), criterios sensibles al género (estándar de comparación), indicadores sensibles a la igualdad de género (medición) y estadísticas desagregadas por sexo (evidencia) (McNutt, 2010, pág. 5). Se plantea que dando respuestas apropiadas a las diferencias entre sus beneficiarios, las políticas serán más eficaces y eficientes ya que lograrán mejor los objetivos para los que fueron inicialmente formuladas (Bacchi & Eveline, 2010, págs. 23-25).

Esto puede llevar al error de pensar que el género es algo que la gente tiene, lo que significa tomarlo como eufemismo del sexo y tratar las diferencias sociales entre los sexos de modo esencialista, reforzando los roles de género. Por ejemplo, en una provincia de Canadá, el

programa para mejorar las oportunidades de empleo para las personas que buscan trabajo, daba a las madres sin pareja fondos para pagar la educación superior, basado en que ellas pueden compatibilizar la educación con el cuidado de los hijos, y eventualmente, obtener un empleo. En cambio a los hombres que buscaban trabajo –independientemente de si eran padres que proveían a la familia- eran colocados en empresas, donde obtenían capacitación y previsión social (Bacchi & Eveline, 2010, pág. 99). Es decir, no se reconoce la relación estructural entre la organización de la familia y la organización del trabajo que coloca, en general, a las mujeres en posiciones dependientes, sino que se enmarca en orientar mejor la política haciendo diferencia de trato de acuerdo a las condiciones actuales observadas de cada sexo suponiendo que ello mejorará sus resultados de acuerdo a los objetivos previstos.

El enfoque de Canadá, además, ha sido criticado por orientarse la aplicación de ciertos procedimientos técnicos para evitar que los productos de cada política tengan efectos discriminatorios, sin hacer referencia a la construcción de una agenda clara y congruente de igualdad de entre los sexos. Por ello, McNutt, dice que no sería un verdadero instrumento de transversalización de género. *“El enfoque actual de Canadá a la igualdad de género no es transversalización de género, sino más bien, construcción de capacidades de análisis basado género. Mientras la transversalización de género asume que la igualdad es lograda a través de cambios en las instituciones y en el proceso de políticas, el GBA asume que la igualdad de género es tomada en cuenta mediante prácticas administrativas y análisis de política”* (McNutt, 2010, pág. 9). Para la autora, los marcos teóricos actuales estarían tan centrados en identificar los sesgos que tienen los procesos de formulación y aplicación de las políticas, que la igualdad de género termina por perderse en la abstracción del problema.

En contraste, en el caso neerlandés –considerada una de las experiencias más exitosas a nivel mundial en materia de transversalización de género por el carácter complejo del marco teórico utilizado, se utiliza la “Evaluación de Impacto de Emancipación” (EER), cuya metodología se construyó usando como guía la “Evaluación de Impacto Ambiental” que ya se aplicaban en dicho país. Ésta se aplica a las nuevas propuestas de política y parte del análisis de las relaciones de género entendidas como relaciones estructuralmente desiguales de poder entre hombres y mujeres. Se sustenta en un marco teórico que contiene tres elementos: estructuras, procesos y criterios. Las estructuras son los planos que ordenan

las relaciones de género, mediante instituciones y organizaciones. Identifica tres estructuras: la organización de trabajo, la organización de la ciudadanía y la organización de la intimidad. Los procesos refieren a mecanismos que producen y reproducen las relaciones desiguales de poder. Dos son seleccionados como principales: la distribución de los recursos y la operación de las reglas –interpretaciones o normas- conectadas con el género. Los criterios proveen el terreno normativo para juzgar los datos recopilados para el análisis de la propuesta de política. Identifica tres criterios: igualdad, autonomía y diversidad. La igualdad es interpretada como igualdad ante la ley e igualdad de trato en circunstancias similares. La autonomía es entendida como la posibilidad para mujeres y hombres para decidir lo que es una buena vida. La diversidad indica un compromiso con una sociedad en que las diferencias no involucran jerarquías (Bacchi & Eveline, 2010, págs. 67-68).

La concepción sobre el género que subyace a esta metodología de evaluación, no lo define como las diferencias en las posiciones sociales y conductas entre mujeres y hombres -es decir, como una característica de las personas- sino que como un principio de organización social, que está prescrito en ciertas estructuras y que reproduce relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en la línea de lo planteado por la historiadora feminista Joan Scott²¹. Siguiendo a Bacchi y Eveline, ésta no pretende la neutralidad de género, sino que lleva el mensaje implícito de que las vidas de las mujeres no cambiarán a menos que las vidas de los hombres también cambien (Bacchi & Eveline, 2010, pág. 88).

Ya que el género es concebido como una desigual relación de poder, no es posible modificarlo si no se transforman los procesos que reproducen esta relación de desigual en las estructuras definidas. Las políticas, al distribuir recursos y establecer reglas del juego, tenderían a reproducir las desigualdades entre los sexos debido a que los diseñadores de política internalizan normas y valores sexistas o androcéntricos presentes en la sociedad que afectan su percepción de los problemas y de las alternativas de solución. En esta concepción, los diseñadores de política son parte del problema, ya que no podrían escapar

²¹ Como señala Scott, su definición de género “*reposa sobre una conexión integral entre dos proposiciones: el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder*” (Scott, 1996, pág. 296).

al influencia del conjunto de símbolos, normas e instituciones que constituyen el género²² (Roggeband & Verloo, 2006).

Como lo describen algunas de sus creadoras, la “Evaluación de Impacto de Emancipación” es un instrumento sofisticado que no sólo implica el conteo de hombres y mujeres ocupantes de ciertas posiciones sociales. En efecto, se requiere para su aplicación de un alto grado de experticia en materia de análisis de género y el manejo de un marco conceptual complejo proveniente de la teoría social de la desigualdad, con énfasis en algunas teorías feministas. La introducción de un instrumento como éste, se debe en términos a que los Países Bajos tienen una larga tradición de políticas de igualdad y la arena de políticas es relativamente abierta a la influencia de organismos no gubernamentales (Verloo, 2001, pág. 22).

Pese a que se han aplicado varias “Evaluaciones de Impacto de Emancipación”²³ -incluso cubriendo terrenos áridos de política como la reforma tributaria y proponiendo recomendaciones a la propuesta original- las evaluaciones sobre el instrumento coinciden en que ha tenido un impacto bajo. Éste se aplica voluntariamente y sólo ha afectado algunas áreas específicas de política, evitando una mirada más estructural. Pocas veces ha llevado a cambios en las propuestas de política porque las evaluaciones se aplican muy tarde –cuando las decisiones y consensos fundamentales ya se han formado- y porque en muchos casos tales evaluaciones no han sido críticas con el enmarcamiento general de la política. Se observa que se ha simplificado el instrumento ya sea eliminando componentes controversiales como la organización de la intimidad u orientándolo hacia un enfoque centrado en las mujeres en vez de en el género. En este sentido, los análisis enfatizan en los temas de trabajo y cuidado, desatendiendo otras dimensiones de las relaciones de género²⁴. Además, se ha detectado fuerte resistencia entre los funcionarios, quienes lo perciben como

²² Un estudio muestra que en los Países Bajos, los funcionarios públicos son los principales actores en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas, por encima de los políticos o el parlamento (Roggeband & Verloo, 2006, pág. 623).

²³ Hacia el año 2005, se habían aplicado 22 “Evaluaciones de Impacto de Emancipación” en el nivel nacional en los campos de la educación, justicia, política tributaria, agricultura y salud (Roggeband & Verloo, 2006, págs. 621-622).

²⁴ Cabe señalar que el hecho de enfatizar en el tema del cuidado, si bien es una limitación para el contexto neerlandés, resultaría en un gran paso para sociedades más estratificadas como la chilena, donde el modelo de hombre proveedor y mujer cuidadora aún predomina.

molesto, costoso e inútil (Verloo, 2001, págs. 18-20; Roggeband & Verloo, 2006, págs. 623-624).

Al analizar el modelo Neerlandés, Roggeband y Verloo evidencian una tensión inherente a la conceptualización de la transversalización de género. Mientras el concepto de transversalización de género se sostiene en que el problema de las desigualdades entre los sexos es estructural y está asentado, en parte, en la acción del estado y particularmente en los agentes formuladores y ejecutores de las políticas, las definiciones más citadas plantea que ellos son estos agentes los comisionados a resolverlo. Es decir, hay una tensión entre diagnóstico y pronóstico que hace que la propia idea de transversalización de género se vea atrapada en el viejo dilema estructura-agente (Roggeband & Verloo, 2006). Las prácticas de transversalización de género, entonces, pueden verse enfrascadas en la lógica de organizaciones burocráticas que restan potencial transformativo al concepto adecuándolo a sus propios intereses, manteniendo una posición de rechazo a su implementación o adoptando procedimientos meramente formales.

Un aspecto que comparten las experiencias de Canadá y de los Países Bajos, radica en una concepción tecnocrática de la transversalización de género. En efecto, suponen la aplicación de un instrumental técnico de análisis de género para observar y corregir ciertos procesos de política por parte de las organizaciones burocráticas, a lo sumo, con la ayuda de expertos externos. Esto no implica una reorganización de los procesos de política como versa la definición del Consejo de Europa, sino que una revisión de ellos a la luz de un instrumento técnico construido por un grupo relativamente pequeño de interesados. Por otra parte, no interviene en la formación de la agenda política, sino que se aplica a las políticas una vez que los problemas que les dan origen y las prioridades de la agenda ya han sido construidas, a la luz de ciertas categorías de análisis tomadas como válidas en términos de racionalidad científica y técnica.

5.2 Enfoque integracionista y enfoque de fijación de agenda

Como señala Walby, la transversalización de género es la combinación de dos marcos de referencia inherentemente reñidos: por una parte, la corriente dominante -del proceso de

1. la promoción de la igualdad entre los sexos y/o la equidad de género como una prioridad política en el contexto de las políticas de igualdad, lo que implica un cambio en la corriente dominante;
2. la incorporación de un análisis de género en las políticas establecidas para sean más efectivas de acuerdo a sus propios objetivos, lo que implica considerar y plantear dicho análisis como un instrumento útil para el logro de los objetivos de política pre-existentes, sin desafiar los paradigmas que las amparan.

Esta tensión fue enunciada originalmente por uno de los estudios iniciales y más citados sobre el tema de la transversalización de género en el contexto de las políticas para el desarrollo. Jahan nota que las agencias internacionales y los gobiernos tienden a tomar la transversalización de género como una forma de encajar “temas de género” en sus procesos, procedimientos y operaciones, en vez de transformar las presunciones, teorías y modelos de desarrollo existentes. Considera que a las agencias internacionales les hace sentido invertir en las mujeres cuando es posible demostrar que habrá retornos económicos de corto plazo o cuando aporta a lograr otros objetivos del desarrollo definidos en la agenda, pero que suelen resistir las proposiciones basadas en los derechos individuales de las mujeres o su empoderamiento. En este sentido, enfatizarían en objetivos instrumentales relativos a la integración de una determinada perspectiva en las rutinas y procesos organizacionales para volverlos más eficaces, en vez de en objetivos sustantivos como la igualdad entre los sexos o el empoderamiento de las mujeres. A este enfoque en que se intenta encajar una perspectiva de género en los campos de política para lograr mejor los objetivos originales de las políticas le denomina enfoque integracionista (Jahan, 1996).

Muchas veces la transversalización de género se traduce sólo en el establecimiento de puntos focales de género en distintas secciones de una organización que tienen el mandato de aplicar rutinariamente ciertas herramientas de análisis de género instrumentos a lo que las distintas unidades hacen, como análisis de estadísticas desagregadas por sexo, análisis de género en el ciclo de programas o del presupuesto sensible al género. Por lo general,

estos análisis se traducen en una simple separación de hombres y mujeres y en la diferenciación de algunos resultados esperados según sexo, sin poner atención a cómo el marco general de las políticas reproduce desigualdades entre ellos. En efecto, la mayoría de las experiencias empíricas de los gobiernos nacionales en materia transversalización se basan en un modelo integracionista-tecnocrático; ejemplos de ello, son los casos de Canadá, Australia y Nueva Zelanda (Barnett Donaghy, 2004, pág. 396), incluido, aunque otorgando un mayor peso a la influencia de expertos en género externos al gobierno y con un marco conceptual basado en una teoría crítica de las relaciones de género, el de los Países Bajos.

En contraste, propone un enfoque centrado en la fijación de agenda de las mujeres, que requeriría cambios en la estructura y procesos de toma de decisiones, en la articulación de objetivos, en el posicionamiento de temas de género entre otras preocupaciones emergentes en competencia y la construcción de una masa crítica entre mujeres y hombres. Para ello, las mujeres o sus organizaciones deberían participar en las estructuras de toma de decisiones públicas, las que requerirían volverse democráticas y participativas. Como las mujeres no son una categoría homogénea, esta agenda dice la autora, debería representar los intereses de diferentes grupos de mujeres otorgando oportunidades políticas de modo transversal para que estos participen en la discusión pública de la formación de agenda.

Por su parte, el Consejo de Europa, al describir las técnicas y herramientas disponibles para la transversalización de género, otorga un rol relevante a la utilización de métodos consultivos y participativos para abarcar un rango mayor de actores sociales en los procesos de toma de decisiones, además de las técnicas analíticas y educacionales que deben producirse al interior de las organizaciones burocráticas (Council of Europe, 2004). Otras conceptualizaciones ven a la transversalización de género como una doble estrategia, que por una parte, implicaría la integración de los intereses de hombres y mujeres en todas las políticas y proyectos y por otra parte actividades específicas orientadas a empoderar a las mujeres con miras a que ONGs y activistas ejerzan un control ciudadano de las acciones de los estados y las agencias de desarrollo, ampliando sus niveles de injerencia en dichas acciones (Valdés, 2006, págs. 6-8). Kabeer por ejemplo, considera que la forma de contrarrestar la falta de “conocimiento de género” de las instituciones que diseñan políticas, es *“construyendo desde las bases agrupaciones activas y organizadas que hagan presión*

en pro de las metas de igualdad de género; y para que los gobiernos, los benefactores y las agencias internacionales se hagan responsables de su acción o inacción”²⁵.

El rol de la agencias de la mujer con respecto a la transversalización de género -bajo este enfoque de fijación de agenda- ya no sólo implica promover la aplicación de instrumental técnico para analizar o monitorear ciertas fases del proceso del formación de políticas desde una determinada perspectiva de género. Además de ello, deben de fomentar la existencia y afianzar los vínculos con grupos y organizaciones de mujeres, de modo que sus voces puedan hacerse escuchar en los procesos de toma de decisiones, contribuyendo a reformar los objetivos, prioridades y estrategias de desarrollo.

Al enfatizar en la necesidad de promover que primordialmente sean las mujeres quienes deben participan en la fijación de los objetivos y estrategias de desarrollo, el enfoque de fijación de agenda tiene gran parentesco con la estrategia de empoderamiento, debido a que el foco está puesto en las mujeres, tanto desde el punto de vista del problema, como de su solución. Es decir, se parte del supuesto de que la agenda de políticas es relativamente ciega a los problemas de género porque las mujeres tienen menos poder que los hombres para que sus intereses estén representados en ésta. Si bien el empoderamiento como estrategia tiene en sus orígenes un fuerte anclaje personal, enfatizando en el incremento de la capacidad de cada mujer de lograr su autonomía y desarrollo, lo que prioriza el enfoque de fijación de agenda es la acción colectiva que pudieran ejercer las mujeres. Como señala Kabeer, los procesos de transformación son empujados por las luchas colectivas de los grupos subordinados. A su juicio, *“Las presiones para una mayor equidad de género en la esfera política vendrán, por lo tanto, de nuevas formas de asociaciones que pongan las mujeres en el dominio público para desafiar colectivamente el poder patriarcal a través de un amplio rango de instituciones”²⁶.*

Sin embargo, algunos autores desconfían de este enfoque. Siguiendo a Gomáriz y Meentzen el empoderamiento no puede ser entendido como una estrategia para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres porque actúa sólo con y para las mujeres, desconociendo

²⁵ Kabeer, N. (2006). Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas del milenio. México D.F.: Plaza y Valdés, S.A., pág. 248.

²⁶ Ibid., pág. 211.

que de lo que se trata de transformar las relaciones de género (Gomáriz & Meentzen, 2003, pág. 57). Por otra parte, partir de la base de que las mujeres no están empoderadas mientras los hombres si lo están, es excesivamente simplista, ya que supone pensar las relaciones entre los sexos en términos de relación de poder diádica: amo masculino, súbdito femenino. Fraser nota que la subordinación de las mujeres es cada vez más efecto de mecanismos estructurales impersonales, lo que se evidencia en que la reproducción de ésta se da incluso cuando las mujeres actúan cada vez más como individuos que no se encuentran bajo el dominio directo de un hombre en particular (Fraser, 1997, pág. 309).

Si se entiende que el género implica una dimensión intrínsecamente relacional, los cambios en las mujeres suponen cambios en los hombres, que si no son enfrentados adecuadamente mediante las políticas, podrían conducir al surgimiento de movimientos reaccionarios que defiendan el status quo, reafirmando diferencias esencialistas entre los sexos y poniendo en cuestión la idea de que el cambio en la sociedad es una consecuencia del cambio en las mujeres (Gomáriz & Meentzen, 2003, pág. 57).

Dicho en breve, se aprecia una contradicción entre el consenso teórico de que género no es igual a mujeres y la acción que se enfoca exclusivamente en ellas. Esto vuelve recomendable que un enfoque de fijación de agenda también convoque sistemáticamente a los hombres en la búsqueda de un compromiso con la igualdad entre los sexos. Se trata, entonces, *“de que los hombres, desde los grupos de hombres o desde los espacios mixtos, se integren a favor de la corresponsabilidad del trabajo a favor de la equidad de género, en una plataforma común de mujeres y hombres”*²⁷.

Por otra parte, como dice Jahan, las mujeres no son una categoría homogénea. Sus intereses, por tanto, tampoco pueden darse por unívocos o compatibles entre sí. Incluso Molineux, teórica de los intereses de género, reconoce que hablar de intereses de las mujeres supone asumir una falsa homogeneidad (Molineux, 1984). La unidad y cohesión de los intereses de las mujeres, no puede darse por sentada, debido no sólo a la influencia de

²⁷ Gomáriz, E., & Meentzen, A. (2003). La democracia de género en el marco de las estrategias de acción. En A. Meentzen, & E. Gomáriz, Democracia de género, una propuesta inclusiva (págs. 51-77). El Salvador: Ediciones Böll, pág. 61-62.

factores como la clase –que enfatiza Molineux- sino que se puede agregar la raza, la etnia, la nacionalidad, la etapa del ciclo de la vida y la orientación sexual²⁸.

Squires, por su parte, teme que el enfoque de fijación de agenda se traduzca en el privilegio de algunas identidades e intereses por sobre otros, afianzando las oportunidades políticas en estructuras que requieren que éstas hablen “como mujeres” principalmente, pero que en realidad se asocian a un modelo específico de mujer y socialmente construido de mujer, caracterizadas como mujeres, blancas, educadas y de clase media. Es decir, aquellas que representen un determinado marco de “intereses de género” que se impone sobre otros, lo que genera oportunidades políticas solo para algunas mujeres y contribuye a “inmovilizar” las identidades que están sujetas a cambios en el tiempo, socavando a su vez el potencial de solidaridad entre los grupos (Squires, 2005).

Un modelo de fijación de agenda exitoso, en este sentido, debe promover la solidaridad entre los grupos sociales o segmentos sociales. Algunas autoras han hecho un llamado al movimiento feminista para adoptar “políticas de coalición” o “políticas transversales”, a fin de descubrir mediante procesos de participación y negociación inclusivos los puntos de una agenda común y también los puntos de disenso que requieren ser profundizados.

5.3 Notas sobre las evaluaciones de la experiencia de la Unión Europea en materia de transversalización de género: el peso de la realpolitik

Para finalizar la sistematización de exposición del estado del arte sobre la transversalización de género, cabe reseñar algunas tendencias que son objeto de crítica de la

²⁸ En todo caso, la autora señala que a cierto nivel de abstracción se puede hablar de intereses de género que derivan de las posiciones de género de mujeres y hombres. Distingue los intereses estratégicos, aquellos que se desprenden de un análisis de las relaciones de género y una propuesta de superación, que dan pie a las demandas catalogadas como feministas, de los intereses prácticos, aquellos que formulan hombres y mujeres en función de sus posiciones concretas en la división del trabajo de género y que están fuertemente influenciados por la clase social a la que las personas pertenecen. Los intereses prácticos de las mujeres en general están asociados a sus roles tradicionales asignados como madres, esposas y responsables del bienestar familiar. Puede haber tensiones entre intereses estratégicos y prácticos de las mujeres, por lo que gran parte de la tarea de la práctica política feminista consiste en la politización de los intereses prácticos para transformarlos en intereses estratégicos (Molineux, 1984).

política de género de la Unión Europea en general y de la transversalización de género como elemento normativo y simbólico constitutivo de esta política²⁹.

Primero, la forma en que se desarrolla la política de la basada en un método abierto de coordinación, deja un amplio margen de acción estados cuyos niveles de compromiso e interpretación de la igualdad de género son diversos. En general, como notan Pollack y Hafner-Burton las iniciativas llevadas a cabo en función de la igualdad entre los sexos no se han traducido en derechos jurídicamente exigibles, sino que más bien, se han aplicado una serie de procedimientos administrativos no comprobados y proclamaciones de “leyes blandas” a nivel supra-nacional, cuyos efectos seguramente serán disimiles para los hombres y las mujeres de Europa (Hafner-Burton & Pollack, 2001, pág. 452).

Segundo, el contexto socio-político en el que se enmarca la acción de la Comisión Europea, caracterizado por la ascendente fuerza que han tomado las tendencias neo-liberales en los sistemas de bienestar, las que ponen en jaque las premisas básicas del estado social sustentado en la plena ciudadanía social. La acción modernizadora de la Comisión Europea en su conjunto -dicen algunas evaluaciones- ha reforzado tales tendencias, privilegiando la categoría de trabajador a la de ciudadano para la adquisición de seguridad y protección social. Es decir, pese a que la idea de transversalización de género se inserta con cierto apoyo en la acción de la Comisión Europea, lo hace en un marco de políticas global que acentúa las desigualdades sociales y particularmente las desigualdades entre los sexos. A pesar de que se ha avanzado en una agenda ambiciosa de derechos jurídicamente exigibles, ésta se ha limitado a al ámbito comparativamente estrecho y neoliberal de la legislación laboral, en un contexto en que la prioridad es crear un mercado común, eliminando las barreras que impiden la movilidad de las mercancías, personas, servicios y capitales, así como aumentar la competitividad de los estados miembros (Rossilli, 2001).

²⁹ Cabe señalar que la Unión Europea, adopta la transversalización de género como estrategia a nivel supranacional y la Comisión Europea la ha aplicado en varias áreas de política. Hafner-Burton y Pollack estudian cinco áreas de política, concluyendo que en cuatro de ellas la Comisión ha logrado integrar una perspectiva de género. Las áreas estudiadas son: (a) los fondos estructurales; (b) los asuntos sociales y laborales; (c) desarrollo; (d) competencia; y (e) ciencia, investigación y desarrollo. Las políticas competencia constituyen el área en que no se logra incorporar la transversalización de género, producto, como explican los autores, de que se caracteriza por un proceso de políticas relativamente cerrado y por el marco dominante fuertemente neo-liberal en el Directorado General para la Competencia (Hafner-Burton & Pollack, 2001, págs. 439-453)

Por último, ha sido objeto de crítica el modelo integracionista que se ha adoptado, centrando sus esfuerzos en la creación de unidades expertas en la estructura organizacional de Comisión Europea y en la adecuación de ciertos instrumentos técnicos de distribución de recursos a los estados miembros como los fondos estructurales, en vez de fomentar el diálogo y la participación democrática sobre asuntos de género al interior de los países y a nivel supranacional. Con esto, se persigue que el enfoque sea adoptado sin mayores resistencias por los países ya que no implica la realización de transformaciones de mayor envergadura en sus procesos políticos.

Así vistas, las evaluaciones hasta ahora echan por tierra el ideal revolucionario y transformativo que algunos autores ven en el concepto de transversalización del género, enfatizando las dificultades de la Unión Europea para construir una agenda ambiciosa de igualdad de género producto de la heterogeneidad de los países miembros y un marco de políticas predominantemente neoliberal que restringe la extensión de los derechos sociales, priorizando la apertura económica y el fomento a la competitividad en los mercados internacionales.

Pese a estas críticas, se reconoce que en la Unión Europea la intervención de la Comunidad Europea ha servido para que las legislaciones nacionales convergieran hacia una norma común, de forma que las condiciones sociales de las mujeres en Europa siguieran una pauta similar³⁰. Asimismo, ha abierto un nuevo espacio supranacional de negociación e injerencia para las mujeres organizadas, que se con tras la conformación en 1990 del *Lobby Europeo de Mujeres*, que actualmente articula a organizaciones de mujeres de 27 Estados miembros. El efecto de ambos movimientos, radica en la creación de un sentimiento de identidad común entre las mujeres europeas y una suerte de europeización de los conflictos de género (Rossilli, 2001, pág. 34).

³⁰ Estudios comprueban que los regímenes de género en Europa han convergido en los últimos, aunque hacia una diversidad más moderada (Liebert, 2003; Walby, 2001).

6 INTERPRETACIONES Y USOS DEL CONCEPTO DE GÉNERO

Evidentemente, la transversalización de género guarda una relación desde su propio nombre con el concepto de género. Por ello, es necesario profundizar en las interpretaciones que se hacen de este concepto a objeto de poder entender los contenidos que envuelve la transversalización. Los casos canadiense y neerlandés son ilustrativos respecto de cómo las diferentes interpretaciones dan contenido a la transversalización de género y a la vez encauzan sus resultados. En un caso canadiense, el análisis de género se reduce a las diferencias entre hombres y mujeres, mientras que en el caso neerlandés, énfasis está puesto en la dimensión estructural y normativa que involucra el concepto, produciendo relaciones de género generalmente desiguales en perjuicio de las mujeres.

Hoy en día, el concepto de género aún provoca una serie de confusiones y acepciones indebidas. Al estar muy ligado al sexo, se suele usar como eufemismo de mujeres. Es más, hay académicas que, hartas de su confusión definitoria, han hecho un llamado por renunciar a la categoría de género. Scott, se dio cuenta tempranamente de este problema, notando en los 80', producto de la búsqueda de legitimidad académica, una serie de publicaciones sobre la historia de las mujeres, sustituyeron en su título “mujeres” por “género”. El concepto parece ajustarse a la terminología científica de las ciencias sociales y suena más neutral y objetivo que el concepto “mujeres”, que aparece más asociado a la política del feminismo (Scott, 1996).

Asimismo, de Barbieri nota que *“los estudios de tipo macro social –en la demografía, del mercado del trabajo, la educación, el comportamiento político, etc.- a la desagregación por sexo se le llama género, pero no se llena de contenido la categoría no se explicita a qué hace referencia. El comportamiento diferente entre uno y otro sexo se analiza e interpreta como valores distintos de una misma variable independiente, pero no se le da el contenido de una construcción social compleja, más allá de la diferencia sexual anatomofisiológica”*³¹.

³¹ de Barbieri, T. (1993). Sobre la categoría de género. Una introducción teórico-metodológica. Debates en Sociología (18), 2-19, pág 6.

Entonces, lo importante es determinar para qué se usa analíticamente el concepto de género, si meramente para describir a hombres y mujeres o para explicar la construcción social compleja que constituye a unos sujetos en hombres y a otros en mujeres a través de un proceso social que va desde la asignación sexual hasta la formación de identidades y sus efectos en los roles sociales, status y posición social.

6.1 Género: ¿diferencias entre los sexos o relaciones sociales que las producen?

Nicholson, quien estudió los significados del concepto de género en la trayectoria del feminismo, refiere a este problema a través de la elucidación de dos significados que se le da al concepto de género. Por una parte, se le usa convencionalmente para distinguir entre ciertas características de la personalidad y el comportamiento de hombres y mujeres de su sexo biológico dado. En este caso, sexo y género se usan como complementos: hay un sexo biológico dado sobre el que se colocan ciertos artefactos culturales que constituyen el género de la persona. Por otra parte, se le usa cada vez más para referirse a cualquier construcción social relacionada con la distinción entre hombres y mujeres, incluyendo aquella que los separa entre cuerpos “machos” y cuerpos “hembras”. En este caso, el género contiene al sexo, ya que la diferencia biológica y sexual en sí misma es una construcción socio-cultural que siempre está implicada en la definición descriptiva y normativa de lo que es ser hombre o mujer en una sociedad determinada (Nicholson, 1998).

En la primera conceptualización que Nicholson denomina, “fundacionalismo biológico”, el género es una característica social que se adscribe a las personas como efecto de unas diferencias biológicas dadas. Se concibe que todas las mujeres como grupo comparten cierta, experiencia, condición común o algunos criterios compartidos que definen su género y que las diferencia de todos los hombres. Esto es efecto de que las teóricas asumen o que el sexo tiene inherentemente un papel importante en la constitución de la identidad de género o que hay una respuesta social uniforme en todas las sociedades a las características asociadas con lo biológico, como la sexualidad o la capacidad reproductiva, que hace que compartan ciertas experiencias en tanto mujeres.

Siguiendo a Butler, esta conceptualización es problemática en dos sentidos, uno descriptivo el otro normativo. Por una parte, falla en que no reconoce la multiplicidad de intersecciones culturales, sociales y políticas en que los grupos concretos de mujeres son construidos. Es decir, evocan nuevas formas de esencialismo que no reconocen los particularismos³². Por otra parte, una concepción unívoca de las mujeres, opera como una fuerza política que genera y legitima ciertas prácticas, experiencias etc., mientras que restringen y deslegitiman otras. Es decir, el feminismo no puede presuponer un contenido al concepto de mujer, ya que este no es meramente descriptivo, sino también normativo, y por ende, implica exclusión de aquellos sujetos que no se adaptan a la normatividad implicada en tal contenido (Mikkola, 2008).

En cambio, la segunda conceptualización que Nicholson denomina “constructivista social” comprende al género como un proceso que crea las diferencias sociales que definen a las mujeres y a los hombres (Nicholson, 1998). Entonces, el género es una construcción social que implica normas e instituciones que envuelven la definición misma de lo que es ser hombre o ser mujer en un contexto determinado y a la vez define a los casos considerados como anormales, tanto desde el punto de vista biológico como psicosocial. El foco de estudio, entonces, no está puesto en lo que diferencia a mujeres de hombres, sino en cómo se construye la red de normas e instituciones que configura roles sociales y expectativas de comportamiento apropiadas para cada sexo. Se parte de la premisa de que las interacciones del día a día construyen el género en la familia, el proceso de trabajo y otras organizaciones e instituciones, que a la vez, refuerzan las expectativas de género de los individuos. En este sentido, señala Scott, que el género es la organización social de la diferencia sexual; es un saber –en la perspectiva de Foucault- que media en las relaciones de poder, dominación y subordinación, las cuales no son fijas ni naturales, sino que establecen significados en distintas culturas, grupos sociales o períodos históricos, referidos incluso a la condición física de la diferencia sexual, es decir, a lo que se supone propiamente “biológico” del sexo (Scott, 1996).

³² Como bien señala la Enciclopedia de Filosofía de Stanford, esto es claro en posiciones como la de Catharine MacKinnon quien considera que ser tratadas como objeto sexual es la condición que define el género de las mujeres y que todas ellas comparten. Entonces, una mujer que no es tratada como objeto sexual ¿no sería mujer? Por su parte Nancy Chodorow sostiene que todas las mujeres, producto de su socialización, compartirían una personalidad femenina. Entonces, ¿qué pasa con aquellas que no adhieren a tal identificación? (Mikkola, 2008).

Yuval-Davis, por su parte, separa el género de la sexualidad sosteniendo que tienen bases ontológicas distintas, pero manteniendo argumentos constructivos sociales para ambas dimensiones. Dice que el género no debe ser entendido como las diferencias “reales” entre hombres y mujeres, sino que como un *modo de discurso* relacionado con grupos de sujetos cuyos roles sociales están definidos por la diferencia sexual/biológica, mientras que la sexualidad es otro modo de discurso relacionado con las construcciones sobre el cuerpo, el placer sexual y las relaciones sexuales. Asimismo, señala que las divisiones de clase y étnicas se sostienen sobre bases ontológicas autónomas, lo que lo que le permite formular un enfoque para analizar cómo todos estas divisiones se cruzan y combinan en la práctica (Yuval-Davis, 2006). En este sentido, el género no es algo que las mujeres tienen en común y que las diferencia de los hombres, sino que refiere aquellos discursos y prácticas sociales que constituyen a ciertos sujetos como mujeres y a otros como hombres, poniendo énfasis en los procesos de disciplinamiento socio-cultural que dotan al sexo de significado social en cualquiera de sus formas más que en la búsqueda de una identidad auténtica que unifique a las mujeres y las separe de los hombres.


Otras autoras, intentan salir del entrampamiento del fundacionalismo biológico por la vía del uso de estrategias conceptuales diferentes al post-estructuralismo -que pone acento en el discurso- adoptando enfoques más sistémicos e institucionales que buscan explicar las continuidades y cambios de las relaciones entre los sexos en un contexto histórico determinado. Es así como surgen conceptos como el “régimen de género” en alusión principalmente a la forma en que la sociedad organiza la provisión del bienestar, pero que en algunos casos envuelve también otras dimensiones institucionales, como la violencia y la sexualidad. Un ejemplo notable es el de Sylvia Walby, que utiliza la categoría de “régimen de género” para caracterizar las rutas hacia la igualdad entre los sexos de los países industrializados³³. Con esto, la autora intenta una explicación global aplicable tales

³³ Define un régimen de género como un conjunto articulado en cuatro niveles de abstracción: el primero refiere al nivel del sistema social y se puede entender como un orden de género que está estructurado en todos los dominios de la sociedad. El segundo nivel contiene varias formas de régimen de género que se diferencian según dos dimensiones: la primera refiere al continuo entre lo público y lo privado y a la vez se diferencia en trayectorias guiadas por el mercado, el estado de bienestar o por políticas regulatorias. La segunda dimensión es el grado de desigualdad entre hombres y mujeres, medido a través de indicadores objetivos. El tercer nivel está constituido por una serie de dominios institucionales: el económico (segmentada en los países industriales entre el mercado y la producción doméstica); el político (incluyendo el estado y los organismos internacionales); y el de la sociedad civil (incluyendo la sexualidad, la violencia interpersonal y los

países acerca de cómo se constituyen los roles de hombres y mujeres y las desigualdades entre los sexos³⁴.

El proyecto MAGEEQ para el análisis de los marcos de interpretación de las políticas de igualdad de género en la unión europea, define las siguientes dimensiones que pueden estar presentes en un texto del concepto de género. La presencia o ausencia de algunas de estas dimensiones en el uso que se le da al concepto de género permiten entender si el énfasis está puesto en una concepción del género como diferencias entre los sexos, o en otra más cercana al constructivismo social.

Tabla 2: Dimensiones de género y su descripción

Enfoque	Dimensiones del Género	Descripción
	<i>Categoría social</i>	Para tratar a mujeres y/o hombres como dos grupos sociales diferenciados por algún o algunos atributos.
	<i>Identidad</i>	Para hacer referencia a una identidad típicamente femenina o masculina, y que puede ser atribuida a mujeres u hombres de una manera inmutable apelando a razones de orden natural (por ejemplo, las mujeres como naturalmente dotadas para el cuidado), o bien puede estar basada en la experiencia colectiva de exclusión y/o movilización (por ejemplo, mujeres sindicalistas).
	<i>Comportamiento</i>	Para describir los comportamientos asociados a las mujeres o a los hombres (por ejemplo, las mujeres hacen más tareas domésticas que los hombres).
	<i>Normas y símbolos</i>	Para referirse las normas y símbolos sociales que reproducen las desigualdades entre los sexos (por ejemplo, cuando se dice que la norma de familia hombre-proveedor y mujer cuidadora reproduce el orden de género).
Construcción social	<i>Instituciones y organizaciones</i>	Para referirse a las instituciones y organizaciones relacionadas con las desigualdades entre los sexos, como la familia, la iglesia, el estado o la economía oficial.

Fuente: <http://www.ucm.es/info/mageeq/herramienta.htm#diag4>

movimientos sociales). El cuarto nivel es el que envuelve a las prácticas sociales. Las relaciones entre los sexos estarían constituidas por todos estos niveles. Según cambien tales relaciones en éstos, dice la autora, lo harán las concepciones de lo que constituye a hombres y mujeres, así como las percepciones acerca de cuáles podrían ser sus preferencias y proyectos económicos, políticos y culturales (Walby, 2004)

³⁴ En las sociedades industrializadas hay una transformación común en proceso desde un régimen de género doméstico hacia uno público, a la vez que diferencia las rutas mediante las cuales se da este proceso general (guiado por el mercado como en el caso de Estados Unidos, por el estado de bienestar como en el caso de los países nórdicos o por las políticas regulatorias como en el caso del resto de la Unión Europea). En el fondo, un aporte interesante que hace la autora, es plantear que el trayecto a este régimen de género público, puede llevarse a cabo mediante diferentes vías, con distintos efectos en términos de igualdad (por ejemplo, con efectos que involucran mayor grado de estratificación y desigualdad económica cuando el proceso general de transformación de género es guiado por el mercado.

Asimismo, distingue estructuras tres estructuras principales de desigualdad entre los sexos - basándose en la teoría de la estructuración de Anthony Giddens- en las que se sitúan por lo general hombres y mujeres de manera jerarquizada:

- *“La división del trabajo se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones en el trabajo, e implica una jerarquía entre hombres y mujeres, entre trabajo y cuidado, entre trabajo pagado y no pagado, entre trabajos femeninos y masculinos. En esta estructura las mujeres ocupan una posición subordinada con respecto a los hombres no solamente porque trabajan en sectores que son peor remunerados, sino también porque realizan la mayor parte del trabajo no pagado de cuidado doméstico y familiar, de las que son consideradas las únicas responsables. La interrelación que existe en el sistema de género hace que el trabajo reproductivo no pagado y predominantemente realizado por las mujeres sea fundamental para mantener el sistema paralelo de trabajo productivo retribuido dominado por los hombres.*
- *La organización de la ciudadanía se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la ciudadanía. En la actual organización de la ciudadanía, existe una jerarquía entre hombres y mujeres en cuanto al disfrute de los principales derechos civiles, políticos y sociales. Esto se traduce en la falta de una ‘ciudadanía plena’ para las mujeres, debido a las limitaciones relativas a su participación activa y representación en las instituciones políticas, a la inseguridad y desprotección que representan las varias formas de violencia sexual en contra de las mujeres, o a las restricciones del papel público de las mujeres, tanto en el ámbito laboral como político, impuestas por la división del trabajo reproductivo femenino y productivo masculino.*
- *La organización de la intimidad se describe como las normas y valores, instituciones y organizaciones que regulan la sexualidad, la reproducción, la vida privada y las relaciones con los/as niños/as. En la actual organización de la intimidad se asume la heterosexualidad como norma de las relaciones entre individuos, es decir se asume que mujeres y hombres sean dos tipos muy distintos de personas que supuestamente*

dependen sexualmente los unos de los otros. En este contexto, la sexualidad femenina o bien es invisible o bien se entiende como derivada de la sexualidad masculina. La organización de la vida privada y de la relación con los/as niños/as se funda en una concepción de las identidades femenina y masculina en las que los papeles socialmente contruidos para ambos sexos se organizan de una manera que resulta desigual para las mujeres”³⁵.

6.2 Género y diversidad

Como proclama general, se suele decir que el concepto de género es sensible e inclusivo de la diversidad, ya que su uso complementario a otras categorías que expresan diferencias sociales, como la clase, la etnia, la edad o la orientación sexual de las personas. Sin embargo, cuando se le concibe como algo que las personas tienen, la consideración de las otras diferencias es a lo sumo aditiva, lo que se evidencia en expresiones comunes como la “doble” o “triple” discriminación que sufren las mujeres. Debido a que, de acuerdo con esta perspectiva, las mujeres compartirían ciertas características adscritas de “género” por el hecho de ser mujeres, cualquier otro eje de discriminación es visto como un efecto que se suma al de la discriminación de género propiamente tal. Pero no permite explicar cómo se constituyen mutuamente estas discriminaciones, llevando a resultados cualitativamente distintos en las vidas de las personas.

Para describir la teorización sobre las relaciones entre diferentes formas de desigualdad social, la literatura anglosajona ha acuñado el concepto de *intersectionality*, que más bien es un campo de investigación que un constructo teórico homogéneo (Walby, 2007). Este concepto nace en el seno del feminismo para criticar que el género no es una categoría analítica unificada y que las mujeres tienen diferentes experiencias políticas, sociales e históricas. Tiene su origen en los trabajos de Crenshaw quien lo usa para denotar la ubicación de las mujeres afroamericanas en Estados Unidos, tanto dentro de sistemas de subordinación solapados como en los márgenes de los movimientos feminista y el

³⁵ Bustelo, M., & Lombardo, E. (2005). Mainstreaming de género y el análisis de los diferentes 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en europa: el proyecto MAGEEQ . *Aequalitas* (17), 15-26, pág. 19.

antirracista. El efecto de esta intersección, dice Crenshaw, vuelve sus experiencias estructural y cualitativamente distintas a las de las mujeres blancas (Verloo, 2006).

La autora además distingue entre *estructural intersectionality* y *political intersectionality*. La primera ocurre cuando las desigualdades y sus intersecciones son directamente relevantes para las experiencias de las personas en la sociedad. Por ejemplo, las mujeres afroamericanas en Estados Unidos tendrían dificultades para encontrar empleos porque la norma de empleo de las mujeres implica contratar a una mujer blanca, mientras que los empleos para las personas “negras” están codificados como masculinos. La segunda indica cómo las desigualdades y sus intersecciones son relevantes a nivel de estrategias políticas. De este modo, las mujeres afroamericanas se encuentran frecuentemente en el dilema de ser tratadas como mujeres o como “negras” dependiendo del objetivo que persigan, si éste se liga más al antirracismo o al feminismo (Verloo, 2006).

Yuval-Davis, por su parte, sostiene que cada división social tiene una base ontológica distinta (género, sexualidad, clase, raza, etnia o edad), por lo que entre sí son irreductibles. Pero reconoce que en las experiencias concretas de opresión, todas estas divisiones se entrelazan, por lo que conviene hacer un análisis combinado. Cualquier intento reducir la opresión a una sola de estas divisiones, por ejemplo, plantear que todas las mujeres sufren un tipo de opresión por el hecho ser mujeres, inevitablemente combina narrativas sobre las identidades políticas con descripciones de posicionamiento como también conduce a subsumir la construcción de identidades a proyectos políticos específicos. Es decir, privilegiar únicamente una categoría social o naturalizar una identidad particular implica el riesgo de crear fronteras de inclusión/exclusión que diferencian entre uno y otro, determinando qué es “normal” y que no lo es, quien es titular de ciertos recursos y quienes no lo son. Todas las divisiones sociales se expresan en diferentes niveles de análisis, institucional, intersubjetivo, representacional y de la identidad subjetiva. Llama a ser cuidadosos en la separación analítica entre tales niveles cuando se emprende un análisis “interseccional” y a convocar para la formación de la agenda de políticas a todas las personas posibles, sin que se les trate como representativas de algún grupo social fijo (Yuval-Davis, 2006).

Debido a este giro que han dado varias autoras hacia el reconocimiento de las desigualdades múltiples y sus efectos tanto a nivel estructural como subjetivo, es relevante determinar en qué medida el análisis de género llevado a cabo da cuenta de estos desarrollos conceptuales, reconociendo diversos ejes de desigualdad y discriminación que afectan en conjunto el posicionamiento social y experiencias particulares de las mujeres y los hombres.

6.3 Igualdad de género: un concepto con múltiples significados

Como nota Bobbio, el problema del concepto de igualdad es su indeterminación, es decir, no significa nada si no se identifican los titulares y las cosas respecto de las que son iguales. Asimismo, no se puede entender como un atributo de una persona, ya decir que una persona es igual sólo adquiere significado cuando se especifica a quienes y en qué. La igualdad, además, es una expresión en principio neutra que tiene sentido social y político sólo cuando se le aplica un criterio de justicia para calificar una relación de igualdad de justa o injusta. Es decir, igualdad y por oposición la desigualdad adquiere sentido cuando se hace referencia a la justicia, que para Bobbio es el valor social por excelencia debido a que no es una cualidad de la persona, sino de las relaciones entre las personas y entre éstas y el estado (Bobbio, 1993).

Igualdad de género, que es como nombra al objetivo último de la transversalización de género el Consejo de Europa, mezcla dos conceptos esquivos y contextualmente significados: la igualdad y el género. Si se le toma literalmente, la igualdad de género es un sinsentido ya que significaría que las personas deben ser iguales en el género o en cuanto al género. Si como postulan las perspectivas fundacionalistas sobre la identidad de género, éste se fija a la identidad de las personas de acuerdo a su sexo, la afirmación querría decir que las personas deben tener el mismo “género” o la misma identidad de género, así como muchos desean que las personas tengan las mismas oportunidades. Ciertamente, nadie quiere significar que tengamos el mismo género cuando afirma la igualdad de género, pero la dificultad semántica es un signo de la confusión que provoca el concepto y de sus ambigüedades. Más bien lo que tratan de significar es que el género no produzca

desigualdad, es decir, que o sea un impedimento para hombres y mujeres seamos iguales - en oportunidades, capacidades o resultados, dependiendo del enfoque teórico político- en otros aspectos de la vida social como el trabajo, la familia, la ciudadanía y la política.

Por su parte, si se considera que el género es un aparato, una construcción cultural que no es “algo que uno tenga”, es ontológicamente imposible que seamos iguales en el género, porque no es una cualidad de las personas. Si las normas e instituciones que constituyen al género tienden a involucrar coacción y disciplinamiento para mantener su estabilidad simbólica, incluso se puede pensar que una proclama más adecuada fuere libertad de género e igualdad entre las personas en todo aquello que, de alguno u otro modo, se considere justo que todos, en tanto seres humanos, seamos iguales. Entonces, cuando se proclama la igualdad de género en términos política y socialmente relevantes, en la mayoría de los casos se está queriendo decir igualdad entre los sexos.

Por lo mismo se puede decir que la discusión de fondo no es en qué los sexos deberían ser iguales, sino en qué son naturalmente distintos, es decir, cuáles son las diferencias inmutables entre ellos. Obviamente, en eso que naturalmente distintos no pueden ser iguales, porque la naturaleza no es justa. Las tomas de posición sobre la diferencia natural son determinantes para dentro de un determinado marco ideológico en qué los sexos deberían ser iguales, partiendo de la base de que ya no existe prácticamente ningún actor social que no apruebe en alguna medida la igualdad entre los sexos. Cuando la diferencia natural se reduce al hecho de que algunas mujeres pueden parir o cuando dicha diferencia se extiende al ámbito de la personalidad y el comportamiento de mujeres y hombres, evidentemente, se proclama que sean iguales en todo lo demás que los seres humanos deberían ser iguales, descontando las consecuencias inmediatas y directas del hecho tomado por natural. Pero la extensión y contenido de lo dado por biológico o natural, tiene consecuencias sociales distintas de acuerdo a los diferentes marcos de interpretación de la diferencia sexual. Por ello, algunas autoras han decidido como principio normativo defender que la diferencia natural no tiene ningún sentido social y políticamente relevante, porque aludir a ella siempre involucra alguna forma de coacción y disciplinamiento que termina por frenar la posibilidad de que seamos iguales en tanto seres humanos.

Efectivamente, en qué los sexos son distintos y en qué deberían ser iguales, han sido temas medulares del debate feminista, así como también cuáles son las transformaciones sociales e institucionales que supone tal situación de igualdad. He ahí las distinciones típicas en teoría política feminista entre posturas liberales, socialistas o radicales, partiendo sobre concepciones distintas sobre la naturaleza humana, sobre las concepciones de la sociedad justa y derechos ciudadanos y sobre los factores que producen la subordinación de las mujeres.

Otro concepto muy usado para describir el objetivo final de la transversalización de género y de la política feminista, sobre todo en español, es el de equidad de género. Como explica Jelin, su adopción fue producto del reconocimiento y politización de las diferencias entre las mujeres quienes criticaron la idea de igualdad porque significaba igualdad para algunas y no para otras o simplemente porque privilegiaban como consigna política el derecho a ser diferentes. (Jelin, 1997, pág. 201) Obviamente, igualdad y diferencia no siempre son términos opuestos. En efecto, a las diferencias injustas se les denomina desigualdades como inverso a la igualdad justa. La diferencia en su sentido positivo, como derecho a constituirse subjetivamente del modo que uno elija, más se relaciona con la libertad que con la igualdad.

De acuerdo con un Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), equidad “*se define como un principio asociado a valoraciones, éticas, morales y políticas sobre la idea de “lo justo”*”³⁶. En términos de Bobbio, equidad sería lo mismo que justicia si no se le considera como una entidad abstracta y universal, sino que concreta y socialmente construida. Entonces, equidad de género es lo mismo que decir justicia de género. Aunque esta denominación pueda ser apropiada en términos semánticos, ya que quiere decir que la construcción social del género sea justa, aún queda por definir qué es lo justo, cuándo una diferencia es justa o injusta y cómo se construye la idea de lo justo. Nuevamente, nos encontramos en el terreno de la indeterminación. Quizás, por ello, Jelin afirma que este giro conceptual no fue provechoso ya que la equidad “*puede fácilmente ser utilizada*

³⁶ D' Elia, Y., & Maingon, T. (2004). La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad. PNUD. Caracas: Torino, pág. 7.

políticamente para justificar y enmascarar situaciones indefendibles de opresión y de desigualdad entre hombres y mujeres”³⁷.

Mieke Verloo, quien fuere la cabeza de grupo de especialistas que creó el documento sobre transversalización de género del Consejo de Europa, uno de los más difundidos en el campo, más tarde señala que el objetivo de igualdad de género presentado en éste es muy ambivalente y no cuestiona la dicotomía de género. Más bien parece implicar la posibilidad de que la abolición de las desigualdades entre los sexos pueda hacerse sin cambiar las categorías sociales o identidades de hombres y mujeres, al contrario de la postura constructivista social que ve en tales identidades el resultado de procesos sociales y políticos que necesariamente deben ser alterados para transformar el género. Para que tenga sentido el concepto de igualdad de género, debe tomarse como un constructo provisorio y en revisión, porque el propio objetivo es un producto de las relaciones de poder que implica el género y otros factores sociopolíticos. Por su parte, las aplicaciones de la transversalización de género suponen muchas veces objetivos afines o sólo parcialmente críticos al orden de género que quieren derribar ya sea porque se centren exclusivamente en las mujeres, porque ofrecen limitaciones conceptuales o no son lo suficientemente globales en su definición, abarcando solamente algunos ámbitos sociales en los procesos de política (Verloo, *Displacement and empowerment: reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality*, 2005). La autora, a modo de recomendación, pone atención más en el proceso que en el objetivo, señalando que debe ser inclusivo de las voces marginadas y evitar los sesgos normativos de las especialistas feministas.

Lo cierto es que es difícil presentar una definición defendible y comprehensiva de igualdad o equidad de género sin descubrir cómo operan los procesos que constituyen al género como una institución o sistema social autónomo que tiende a la normalización de las identidades y prácticas en torno a la división entre lo masculino y lo femenino y su relación de interdependencia con otros ejes de desigualdad como la clase o la etnia, definición que a su vez debe basarse en el diagnóstico de un contexto particular, en este caso, la sociedad chilena. Además, supone a nivel teórico una reflexión que supere la dualidad estructural

³⁷ Jelin, E. (1997). *igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América latina*. *Ágora: Cuadernos de Estudios Políticos* (7), 189-214, pág. 201.

agente, en que los agentes se ven como determinados a la vez que determinantes; como posiciones en una estructura y a la vez que dotados “reflexividad” y “capacidades críticas” que les permiten cuestionar y politizar las normas e instituciones que sostienen un determinado orden o régimen de género. Ambas cosas exigen un ejercicio de reflexión e investigación que está en el seno del debate feminista actual y posiblemente no se resuelva de un plumazo.

Tampoco es útil en términos analíticos partir de una definición omnipresente de igualdad de género, debido a que la mayoría de las investigaciones muestran que las burocracias ajustan las prácticas de transversalización a las visiones legitimadas en el entorno político sobre igualdad social y particularmente de igualdad entre los sexos, dejando de lado los componentes más críticos o subversivos que esta pudieran estar presentes entre los discursos sobre la misma.

Puede ser que por ello, las autoras que estudian este tema se fijen más en las condiciones sociales y políticas que dan forma al objetivo de igualdad de género que la transversalización persigue en la práctica o al nivel relevancia social y consenso en el entorno político que adquieren los problemas de género y las metas a alcanzar como factor explicativo de la efectividad del proceso en contextos organizacionales determinados. En cuanto a las recomendaciones que hacen, son más bien a nivel de crear las condiciones para que la construcción progresiva de tal objetivo sea más democrática e inclusiva de voces las marginadas.

Por ende, como quiera que se defina el objetivo de la transversalización, se le analizará como una construcción discursiva contextual que es resultado de ciertos procesos sociales, políticos y propiamente burocráticos y que está muy asociada en su significado al modelo de transversalización utilizado.

7 LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN LA PRÁCTICA: RESULTADO DE UN PROCESO POLÍTICO

Como se vio anteriormente, hay dos formas generales de entender la transversalización, una integracionista-tecnocrática, la otra de fijación de agenda-participativa. Además de ser mayoritariamente integracionistas, las experiencias empíricas de transversalización tienden a ser, a lo sumo, “incrementalistas” como una continuación de las políticas hacia la mujer o hacia la igualdad entre los sexos. No es conveniente, en consecuencia, estudiar la transversalización de género como una abstracción que se da o no en la práctica, sino como una serie más o menos coherente de discursos y prácticas erigidas en su nombre.

Por otra parte, si el propio objetivo de la transversalización de género, ese que la define como “proceso orientado a”, es construido de acuerdo a discursos concretos que se mezclan y se entraman en instituciones sociales, no resulta demasiado útil pensarla como un único modelo ideal que está más o menos presente en las expresiones prácticas que apelan a tal estrategia. Si bien investigaciones que intentan concebir a la transversalización de género como una serie coherente y armónica de prácticas que están o no presentes en organizaciones particulares, el poder explicativo de esta estrategia metodológica es débil, debido a que, por una parte, evitan la distinción paradigmática entre los enfoques integracionistas y de fijación de agenda, y por otra, no permiten explicar los factores que llevan a modelar la transversalización de un modo concreto.

Además, tienden a concebirla como la gran estrategia de igualdad entre los sexos que incluye a todas las demás en un marco más amplio, lo que dificulta establecer diferencias analíticas. Es por ejemplo, lo que hacen Moser y Moser en un estudio sobre las experiencias de transversalización de género en algunos organismos internacionales (Moser & Moser, 2005), donde a nivel operacional definen a la transversalización como una serie aditiva de componentes y actividades asociados comúnmente a la política de igualdad o equidad de género, sin explicar porqué se adoptan unas u otra ni cuál es el significado que se les otorga, como si “presupuesto sensitivo al género” o “fortalecimiento de las organizaciones de mujeres” significase lo mismo en todas partes. Tampoco reflexionan sobre las tensiones internas entre estos componentes y actividades, como si la lógica

tecnocrática del enfoque integracionista fuera siempre congruente con la lógica participativa del enfoque de fijación de agenda. Sólo le permite decir, acerca de las organizaciones estudiadas, que todas adoptan algo de la transversalización de género pero ninguna logra llegar al ideal de la misma.

Lo que se pretende es plantear un modelo de análisis de la transversalización de género que permita diferenciar experiencias empíricas situadas en una historicidad determinada, caracterizada por la predominancia de los regímenes democráticos, la preocupación internacional por los temas de derechos humanos, la globalización de las comunicaciones y la información y la predominancia de tendencias neoliberales en el plano económico. Esto supone definir los principales factores que inciden en el proceso de formación de las experiencias de transversalización de género y a la vez poder clasificarlas de acuerdo a las características que las conforman y que determinan sus resultados.

La complejidad del fenómeno de la emergencia del concepto y las prácticas de transversalización de género exige explicaciones multidimensionales que no se centren en el nivel de desarrollo económico y social de los países y que tomen en cuenta los factores políticos e institucionales. Los estudios sobre la creación y proliferación de las Agencias de la Mujer en los países del globo muestran que su adopción se producen paralelamente en países con muy diversos niveles de desarrollo tanto del primer como del tercer mundo, lo que descarta que éste sea un factor determinante que al nivel de desarrollo como un factor determinante en su adopción³⁸. En cambio, los factores socio-políticos, como el efecto de las redes internacionales, el grado de democracia y el efecto de las normas internacionales, si muestran tener un papel relevante en la emergencia y difusión de tales organismos (Mintrom & True, 2001). Por ello, un estudio sobre la transversalización de género debe tomar en serio la influencia de los organismos internacionales en las decisiones domésticas y las oportunidades y restricciones del sistema político para que los actores de la sociedad civil participen en la formación de políticas y expresen sus intereses.

³⁸ Por ejemplo, entre los años 1995 y 1998, se crearon organismos de la mujer de alto nivel en países tan distintos como el Reino Unido, Kenia, Perú, Ruanda, Portugal y Luxemburgo, por nombrar algunos (Mintrom & True, 2001).

Como lo han hecho ya varios estudios al respecto con relativo éxito, se ve a la transversalización de género como una idea que involucra contienda y compromiso, por lo tanto, una inherente tensión³⁹. Por una parte, supone la incorporación de un determinado lenguaje generalmente arraigado en el feminismo en los procesos de política, lenguaje que se supone crítico y ajeno a los marcos de política dominantes, asumidos generalmente como parte del problema. Por otra parte, la selección del lenguaje y los significados de los conceptos adoptados difieren de contexto en contexto y en general reflejan las posibilidades y limitaciones de organizaciones que los adoptan y del contexto en que lo hacen.

Hafner-Burton y Pollack, Verloo y Roggeband, entre otros los investigadores, han utilizado un esquema teórico para explicar la forma en que se instalan las iniciativas de transversalización en las organizaciones o aparatos burocráticos. Éste recurre a categorías analíticas relacionadas con las teorías que de los movimientos sociales, pero llevándolas al plano de la elaboración de políticas (Hafner-Burton & Pollack, 2001; Hafner-Burton & Pollack, 2002; Verloo, 2001; Roggeband & Verloo, 2006). Particularmente, toman tres conceptos que combinados son útiles para comprender por qué y cómo se adopta la transversalización de género y cómo se implementa ésta en la práctica: (1) las oportunidades políticas, (2) la movilización de red y recursos y; (3) el “enmarcamiento” estratégico. Como señala Verloo, la ventaja de este enfoque es la integración del énfasis en la dimensión discursiva con el énfasis más tradicional en la dimensión institucional y de relaciones de poder más presente en los debates sobre los procesos de política (Verloo, 2001, pág. 12).

Siguiendo a Tarrow, la estructura de oportunidades políticas refiere a las dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales o permanentes- del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar sus expectativas de éxito o fracaso (Hafner-Burton & Pollack, 2002, pág. 343). En otras palabras, refiere a cuán abierta es de la arena política y administrativa a actores que buscan el cambio, a la existencia y relevancia de los aliados en las esferas política y burocrática y a la presencia o ausencia de importantes enclaves políticos.

³⁹ Una buena sistematización sobre las tensiones inherentes al concepto de transversalización de género tanto en la teoría como en la práctica se encuentra en (Walby, 2005)

Como señala Verloo para el caso Neerlandés, su relativo éxito se debe en parte que en dicho país existe una larga tradición de políticas de igualdad y de apertura de los organismos gubernamentales hacia las organizaciones no gubernamentales (Verloo, 2001, pág. 22). O sea, cuando hay la estructura política y administrativa que permite el acceso de la sociedad civil, la transversalización de género tenderá a ser más efectiva. Sin embargo, es importante distinguir la forma que adquieren los espacios de influencia para la sociedad civil, ya que determina el propio contenido de la transversalización de género. Si se privilegia el rol de expertas en género (privilegiando unos determinados “intereses estratégicos de género”), el rol de clientas del estado (privilegiando unos determinados “intereses prácticos de género”) o el rol de ciudadanas (privilegiando ambos tipos de intereses mediante procesos de democratización política). En el mismo caso neerlandés, los espacios abiertos para tales organizaciones en el contexto de la aplicación de las EER se estructuran de modo que privilegian más el rol de expertas que el de ciudadanas. En parte por ello, dice la autora, la manera de los Países Bajos de hacer la transversalización de género, está atrapada en la “senda tecnocrática” (Verloo, 2001, pág. 23).

Las oportunidades políticas pueden variar en el tiempo, con lo que nuevos puntos de acceso y elites aliadas pueden aparecer, creando “ventanas de oportunidad” para los movimientos sociales. Como lo muestran varias investigaciones, la década de Naciones Unidas para las Mujeres y las conferencias internacionales que le siguieron, marcó un punto de inflexión que permitió la influencia de grupos de mujeres en el sistema internacional y en los gobiernos (Hafner-Burton & Pollack, 2002, pág. 344).

Para sacar provecho de las oportunidades políticas, es necesario un segundo elemento, la movilización de estructuras o redes, entendida como aquellos vehículos sociales tanto formales como informales mediante los cuales la gente se moviliza y participa en la acción colectiva (Hafner-Burton & Pollack, 2002, pág. 344). En otras palabras, son las redes y grupos existentes que participan en acciones colectivas ligadas a la igualdad entre los sexos y que pueden ser el punto de partida de otros grupos o pueden presionar al sistema. La idea de redes permite evitar la postura de que la acción colectiva es llevada a cabo por actores situados en una posición social similar, planteando que ésta puede estructurarse en diferentes niveles organizacionales. En el uso del concepto para el análisis la

transversalización de género, el acento está puesto en el nivel en que están presentes y el papel que esas redes y grupos de presión en la instalación de iniciativas de transversalización de género. Las redes en materia de igualdad de género pueden estar constituidas a lo largo de cuatro niveles: organismos internacionales, actores políticos, burocráticos y de la sociedad civil.

Los distintos pesos relativos de estos actores en el campo de las políticas de igualdad entre los sexos moldean la forma en que ésta es construida en la práctica. Cuando hay un o unos movimientos de mujeres o ligados a la igualdad entre los sexos fuertes y articulados con capacidad de presionar efectivamente al estado para que incorpore sus reivindicaciones, es más probable que la transversalización de género incorpore formas consultivas y participativas. Por su parte, cuando las presiones y movilización de recursos para implementar iniciativas de transversalización de género provienen principalmente de los organismos internacionales, es probable que su adopción sea meramente formal e instrumental por parte del gobierno, ya que a lo sumo su interés por instalar iniciativas de transversalización de género sea ganar legitimidad externa y captar recursos provenientes de estos organismos. En cambio, cuando el actor con mayor peso relativo son los actores políticos puede pensarse que el modelo adoptado es más endógeno y eficaz para lograr la igualdad de género, pero seguramente para que se produzca este caso, es necesario que la igualdad de género esté instalada como un objetivo por derecho propio en el ámbito público y que haya un alto consenso sobre lo que implica la igualdad de género entre los actores políticos. Mientras que si el actor con más poder relativo es el burocrático, generalmente representado por el organismo de la mujer, es posible que el modelo adoptado esté dirigido a ganar legitimidad para dicho organismo, mejorando sus capacidades de negociación y coordinación dentro del aparato burocrático y político.

Por último, el proceso de enmarcamiento que refiere a los esfuerzos conscientes y estratégicos de grupos de personas, por generalizar significados compartidos que legitimen y motiven la acción colectiva en torno a un objetivo (Hafner-Burton & Pollack, 2002, pág. 346). El concepto proviene de Benford y Snow quienes se fijan en las estrategias discursivas de los movimientos sociales y lo utilizan para describir la creación y empleo de marcos de interpretación por parte de organizaciones de los movimientos sociales que

deliberadamente se orientan a lograr un propósito específico, como el reclutamiento de nuevos miembros, la movilización de adherentes o la obtención de recursos (Benford & Snow, 2000). El enmarcamiento estratégico implica la formulación de marcos de interpretación que encajen o resuenen con los marcos dominantes de un grupo determinado de personas u organizaciones, que en el caso de la transversalización de género como señala la definición del Consejo de Europa, son los actores normalmente involucrados en la formación de políticas (políticos y burócratas).

Stratigaki, en el mismo sentido, acuña el concepto de “cooptación” de conceptos de género, para describir el proceso a través del cual los actores políticos y burocráticos adaptan el significado de las conceptualizaciones feministas. Para el caso de la “conciliación entre vida laboral y familiar”, concluye que su introducción en la agenda política de la unión Europea sólo fue posible luego de que se transformaran los significados del concepto, desde uno con potencial feminista, vinculado a la corresponsabilidad en el cuidado, hacia otro cuyo objetivo se orienta a incrementar la flexibilidad en el mercado laboral, vinculado a la prioridad de incremento del empleo (Stratigaki, 2004).

Hafner-Burton & Pollack, por su parte, utilizan el concepto de “marco de política”⁴⁰ para predecir el grado de resistencia o aceptación que genera la transversalización de género entre algunos organismos internacionales. Distinguen entre marcos de política más neoliberales, que privilegian mecanismos de eficiencia del mercado; o más intervencionistas, que aceptan la intervención de los estados y organizaciones internacionales en el mercado en busca de objetivos sociales, incluido el objetivo de igualdad entre los sexos. Proponen y comprueban que en los organismos internacionales con agendas neoliberales la transversalización de género es más resistida que en aquellos con cuyo marco de política es más intervencionista. Por otra parte, notan que los grupos transnacionales de abogacía de género han actuado estratégicamente para enmarcar la transversalización de género de manera distinta, de acuerdo con el carácter del marco de política dominante (Hafner-Burton & Pollack, 2002).

⁴⁰ Definido por Martin Rein y Donald Schön, concebido como una manera de seleccionar, interpretar y dar sentido a la realidad compleja, proveyendo guías para conocer, persuadir y actuar.

Aplicando la idea de enmarcamiento estratégico al caso de la legislación sobre igualdad entre los sexos en Chile, el PNUD en su último informe de desarrollo humano, utilizó el concepto de “marcos argumentativos”, para caracterizar *“la forma en que las propuestas de Ley se articulan discursivamente y la manera en que sintetizan con los temas y debates instalados en el espacio público y las representaciones de género imperantes”*⁴¹. Distinguió entre los marcos “técnico-económico”, “ideológico-normativo” y “político-institucional” de los proyectos de ley, llegando a la conclusión de que la mayoría de los proyectos aprobados habían sido formulados desde un marco técnico-económico o que abordan temas relacionados con la eficiencia (PNUD, 2010).

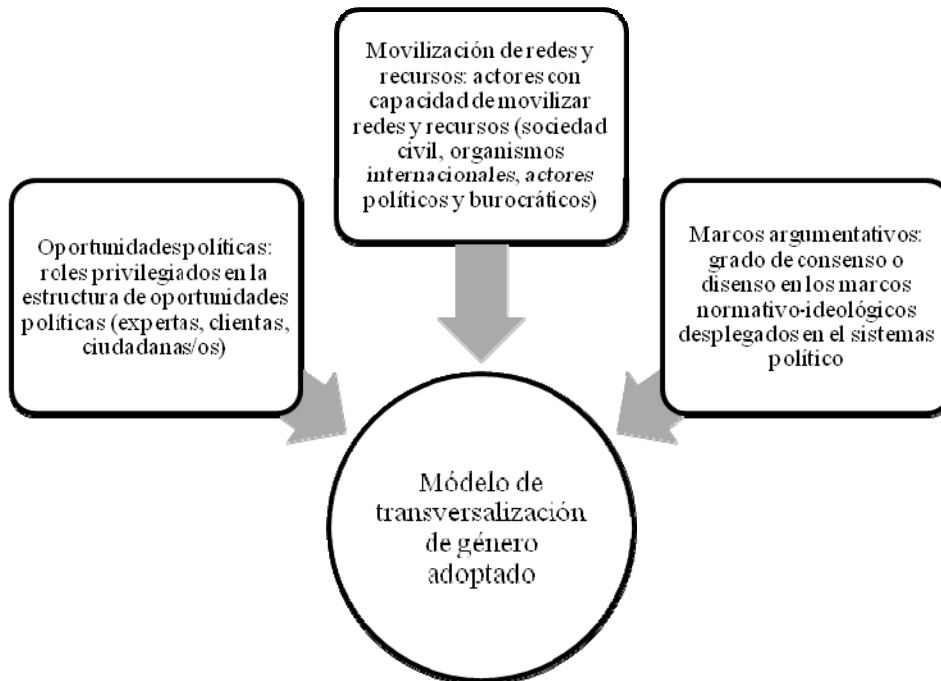
A nivel del sistema político, es importante determinar el grado de consenso o disenso sobre lo que implica una agenda de igualdad entre los sexos en términos normativo-ideológicos. Si existen discrepancias severas en las visiones de los actores políticos institucionalizados en el juego político sobre los derechos y obligaciones de hombres y mujeres en la familia y en la sociedad, más probable es que la transversalización de género se vuelva un instrumento técnico que no comporta contenidos transformativos de carácter político-ideológico. Asimismo, en casos de disensos importantes, es más probable que se le enmarque estratégicamente como instrumento que sirve a otros objetivos que generen más consenso.

Además, se debe observar el proceso de enmarcamiento estratégico bajo el que se formulan las iniciativas de transversalización de género en Chile, ya que no sólo afectan su probabilidad de aceptación sino que también el diseño mismo de las iniciativas erigidas en su nombre. En este sentido, Verloo nota que en los Países Bajos el instrumento utilizado fue construido cuidadosamente sobre la base de elementos ya adoptados y legitimados tanto a nivel metodológico (la política medioambiental) como teórico (utilizando un marco conceptual de género que ya existía), afectando su forma y contenido (Verloo, 2001).

En síntesis el modelo teórico general propuesto en este trabajo para explicar el modelo de transversalización de género adoptado por las burocracias se resume en el siguiente esquema:

⁴¹ PNUD. (2010). Desarrollo humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad. Santiago: PNUD, 176.

Esquema 1: Factores que explican la adopción de la transversalización de género



Fuente: elaboración propia

8 MODELOS TEÓRICOS DE TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO

A pesar de que no es conveniente metodológicamente estudiar la transversalización de género partiendo de una definición típico ideal de la misma, la literatura sobre el tema abunda en elementos que permiten elaborar teóricamente ciertos modelos o tipos de políticas de transversalización de género, sobre la base de la elaboración de constructos abstractos que unen de forma coherente el proceso con los objetivos que involucra y que se posan sobre teorizaciones y principios normativos diferentes. Como se planteó anteriormente, una distinción general que se hace en varios estudios sobre el tema, es entre un modelo integracionista-tecnocrático que se basa en la aplicación de determinados instrumentos técnicos por parte de expertos y burócratas y otro de fijación de agenda-participativo que se caracteriza por promover la participación y empoderamiento de las mujeres –y eventualmente de los hombres- en los procesos de formación de políticas.

Asimismo, se esbozaron algunas dificultades de ambos modelos en su conceptualización feminista más usada. Los estudios sobre el tema muestran que el modelo integracionista corre el riesgo de volverse en la aplicación rutinaria de ciertos instrumentos y procedimientos técnicos bajo el prisma de marcos de análisis limitados sobre el concepto de género, que termine por despolitizar los contenidos ideológico-normativos que supone la búsqueda de la igualdad entre los sexos. Esto ha sido denominado por algunas autoras como el problema de la “trampa retórica” en que se exaltan las ventajas de incorporar un análisis de género para los procesos formación de política de modo resonante con las normas y valores aceptados por la elite influyente en tales procesos. Ellas han notado que la transversalización ha sido presentada discursivamente como un proceso que además de producir, supuestamente, igualdad entre los sexos, contribuye al logro de otros objetivos de política como pueden ser la productividad, el incremento del empleo o la modernización del estado, lo que supone un ejercicio de “enmarcamiento” estratégico (Squires, 2005, pág. 374). Para describir este proceso en que la igualdad entre los sexos se diluye entre otros objetivos, se suele usar la metáfora –que funciona mejor en inglés- de que la igualdad de género como orientación normativa es arrastrada por la “corriente principal” del proceso de formación de políticas, en vez de “nadar contra la corriente”.

En cambio, el modelo de fijación de agenda es problematizado por su tendencia a la selectividad y homogenización, por enfocarse solamente en las mujeres y seleccionar a algunas organizaciones o personas como representantes de los intereses de ellas. Squires, siguiendo a Fraser, ha denominado este fenómeno como “reificación de las mujeres” en tanto supone adoptar y promover ciertos criterios de validez de lo que significa ser mujer, que posiblemente no reflejan la multiplicidad de experiencias de lo que realmente involucra⁴² (Squires, 2005). Como el estado es un agente poderoso en la creación de categorías sociales y oportunidades políticas, es probable que las organizaciones actúen

⁴² En realidad, cuando Fraser plantea el problema de la reificación en el contexto de las políticas de la identidad, no se refiere exclusivamente a las mujeres, sino que a todo grupo definido por una supuesta identidad compartida. La autora considera problemático que se ocupe un modelo de identidad para concebir las políticas de reconocimiento, ya que “*al insistir en la necesidad de articular y expresar una identidad colectiva auténtica, autoafirmativa y autogenerada, ejerce una presión moral sobre los miembros individuales con el fin de que éstos se ajusten a la cultura de un grupo determinado*” (Fraser, 2000, pág. 60). Por ello, propone tratar al reconocimiento como una cuestión de *status* social, donde lo que precisa de reconocimiento no es la identidad específica del grupo, sino el *status* de los miembros individuales como plenos participantes en la interacción social.

estratégicamente ya sea para adaptarse u oponerse a la imposición de significados que este ejerce.

Se han efectuado algunos análisis en Chile de cómo el estado incentiva ciertas formas de subjetivación de las mujeres mediante la aplicación de sus políticas. Schild concluye que los programas hacia las mujeres impulsados por el SERNAM y PRODEMU en Chile, suponen un intento de integrar jerárquicamente a las mujeres pobres y de clase trabajadora, a través de la inculcación de ciertas formas de subjetividad congruentes con el capitalismo de última fase. Mediante técnicas de desarrollo personal, legado metodológico de las ONGs feministas, se busca transformar a las mujeres pobres desde sujetos supuestamente dependientes y pasivos clientes de las políticas de bienestar, hacia sujetos autónomos y responsables, que ejercen su ciudadanía individual a través del mercado como productores y consumidores (Schild, 2007; 1997).

Sin embargo, hay experiencias empíricas mejores que otras, por ejemplo, entre la experiencia canadiense y neerlandesa, donde la segunda parte de un marco conceptual más prometedor ya que concibe al género como construcción social mediatizada por relaciones de poder e incluye explícitamente la participación de expertos en materia de análisis de género.

Adicionalmente, la forma en que se entiende el género afecta lo que se entiende por transversalización de género y éste ha sido teorizado de diferentes modos. La tipología teórica más usada, que diferencia entre el modelo integracionista y de fijación de agenda, no permite captar mayores sutilezas en cuanto a las características inherentes a estos modelos que vuelven a unas experiencias más efectivas que otras. Por ejemplo, si bien los casos neerlandés y canadiense caen dentro del modelo integracionista, el modelo neerlandés es muchísimo más rico en cuanto al marco conceptual utilizado y más inclusivo en cuanto a las voces convocadas a participar, ya que las expertas feministas externas al gobierno tienen un rol relevante.

Por ello, es posible pensar en modelos más fuertes o más débiles, tanto para el caso integracionista como para el caso de fijación de agenda, apelando a que se sostienen de enfoques teóricos disímiles en cuanto a su concepción del género y de la diversidad, a que

intervienen distintos actores en el proceso recursivo de transversalización y a que requieren distintos niveles de movilización de recursos para su implementación. Es posible postular entonces cuatro modelos teóricos de transversalización de género, dos basados en el enfoque integracionista y dos en el de fijación de agenda. Evidentemente, la fortaleza o debilidad al interior de cada enfoque es una cuestión de grado, pero para fines analíticos es más simple tomarlos como entidades fijas a objeto de contrastar las prácticas de transversalización llevadas a cabo en Chile y determinar cuál de ellos está primando.

Tabla 3: Sistematización de los modelos de transversalización de género

Modelo	Integracionista débil	Integracionista fuerte	Fijador de Agenda débil	Fijador de Agenda fuerte
Actores privilegiados	Funcionarios públicos	Funcionarios públicos y expertos en género	Cientas del estado	Ciudadanos políticos
Objetivo primordial	Instrumental: Mejorar la calidad de las políticas a través de la observación de los roles y conductas de cada sexo	Sustantivo: Alcanzar la igualdad sustantiva entre los sexos o basada en el género a través de las políticas	Instrumental: Incorporar los intereses de las mujeres en la formación de políticas	Procedimental y sustantivo: Politizar los asuntos de igualdad social (incluida la igualdad entre los sexos)
Tipo de procesos	Burocrático	Tecnocrático	Participativo-consultivo	Participativo-consultivo / Deliberativo
Foco	Inclusión del “procedimientos de género“ en los procesos intra-burocráticos de gestión de las políticas	Inclusión del “procedimientos de género” en los procesos intra-burocráticos de gestión de la políticas	Presencia de las mujeres en los procesos de política	Políticas de reconocimiento / procedimientos de democracia deliberativa
Interpretación del género	Eufemismo del sexo	Proceso social	Eufemismo del sexo	Proceso social
Objeto de análisis / intervención	Énfasis en el análisis de la condición y situación de las mujeres	Énfasis en el análisis de las relaciones de género	Organizaciones y grupos en representación de las mujeres	Organizaciones, grupos e individuos con múltiples afiliaciones identitarias
Reconocimiento de la diversidad	Nula o aditiva	Aditiva / <i>structural intersectionality</i>	Nula o aditiva	<i>Structural Intersectionality</i> / <i>Political intersectionality</i>
Mobilización de recursos necesarios para su implementación	Bajos: se basa en el instrumental y la experticia presente en las burocracias	Altos: modificaciones profundas de procesos de políticas, involucrando consulta y retroalimentación sistemática de a expertos externos	Bajos: se basa en la organización de procesos de consulta a las mujeres, generalmente en su calidad de usuarias de servicios	Altos: supone procesos de consulta complejos, aplicación de procedimientos de democracia deliberativa y organización de espacios en la esfera pública para el surgimiento y expresión de los “contra-públicos subversivos”

Fuente: Elaboración propia

8.1 Modelo integracionista débil

El modelo integracionista débil, es aquel que es llevado a cabo por burócratas y que parte de una comprensión limitada del género, dejando fuera a actores que sostienen posiciones más elaboradas, como pueden ser las expertas feministas u otros grupos sociales. Se puede pensar, que la interpretación del género se acerca mucho al determinismo biológico, en que éste es visto como eufemismo del sexo, es decir como una categoría social a la que se le asignan ciertos atributos de la personalidad y comportamiento que tienen las personas de acuerdo a su sexo biológico. Por ello, el análisis se centra exclusivamente en la condición y situación de las mujeres para detectar en qué ámbitos son discriminadas respecto de los hombres que son concebidos como la norma a la que éstas deben aspirar. La diversidad al interior de las mujeres no es tomada en cuenta o lo es sólo es de manera parcial y problemática, sosteniendo a lo sumo una posición aditiva: las discriminaciones producidas por otros ejes de desigualdad son concebidas como vulnerabilidades específicas que sufren ciertos grupos de mujeres.

Generalmente es impulsado exclusivamente por los organismos de la mujer sin mayor apoyo de grupos externos a la burocracia. Como se supone que los actores involucrados en la formación de políticas tienden a ser resistentes a reconocer las desigualdades entre los sexos, enfatiza que la transversalización de género hace a las políticas más eficientes y eficaces para lograr sus objetivos iniciales al proveer información sobre las necesidades de mujeres y hombres. Es decir, se formula estratégicamente como una iniciativa que pretende mejorar la calidad de la gestión y la política pública, donde el análisis de género o el enfoque de género a incluir se concibe como un mecanismo técnico que las vuelve más apropiadas para lograr sus resultados deseados. Con esto, se asegura una mayor aceptación de la transversalización por parte de las burocracias ya que resuena con las normas y valores predominantes entre los funcionarios públicos.

Su foco es la inclusión de unos determinados procedimientos de incorporación de un enfoque de género en ciertas fases del proceso de gestión de políticas una vez que los problemas y prioridades de la agenda de políticas han sido definidos. Es probable que su

aplicación se reduzca a la incorporación de algún instrumento en nombre de la perspectiva de género una vez que las prioridades políticas ya han sido definidas con el fin de rectificar algún aspecto discriminatorio en su diseño o coordinar la gestión, que el monitoreo sea débil y que evite evaluar sus resultados, a objeto de reducir los costos y volver a la transversalización viable en la práctica. Entonces, si bien en un inicio puede requerir de la movilización de recursos para la creación del instrumento y la conformación de alianzas intra-burocráticas para promover su aceptación, éstos decrecen una vez que está institucionalizado en las rutinas y procedimientos administrativos de la burocracia pública.

Posiblemente sea aplicado por estados donde las presiones por la igualdad entre los sexos provienen principalmente del sistema internacional y por las agencias de la mujer sin mayor apoyo interno efectivo por parte de la clase política y de organizaciones de la sociedad civil, traduciendo su aplicación en unos instrumentos que se aplican rutinariamente en algunos procesos vinculados a la gestión de las políticas públicas, muchas veces de manera meramente formal o ritual.

8.2 Modelo integracionista fuerte

A diferencia del modelo integracionista débil, este modelo admite la intervención de expertos en materia de género en las actividades que involucra la transversalización de género. Al involucrar mayor conocimiento y reflexión sobre la temática de género, parte de una interpretación que adopta en alguna medida una interpretación del mismo como proceso social en su dimensión institucional y normativa, cercana a la interpretación constructivista social del género. Por ello, se puede esperar una mayor consideración de los hombres en el análisis y en las propuestas de solución.

El foco, al igual que en la versión débil está puesto en la inclusión de ciertos procedimientos de incorporación de un enfoque de género en los procesos de diseño y ejecución de las políticas, una vez que los problemas y prioridades de la agenda de políticas ya ha sido establecida. Pero implica un mayor nivel de sofisticación en cuanto a los instrumentos utilizados, velando por cubrir -idealmente- ciertos requerimientos que mejoran su efectividad como el adecuado diseño organizacional del sector público y la

definición de responsabilidades, la provisión sistemática de entrenamiento en materias de género a funcionarios públicos, acordes a los problemas que vayan emergiendo, las evaluaciones de impacto de género de las propuestas de política relevantes, el aseguramiento de los recursos para llevar a cabo el proceso y su mejora continua, la adecuada asignación de responsabilidades al interior del sector público en la implementación de medidas de igualdad entre los sexos y una retroalimentación permanente de los “expertos en género” sobre los instrumentos aplicados. Con ello, se espera que efectivamente el instrumental técnico implicado produzca transformaciones en la forma de organizarse y operar del sector público, atendiendo sistemáticamente a las desigualdades entre los sexos y retroalimentando con información proveniente de los análisis de género de las propuestas de política a los tomadores de decisiones. De este modo, se pretende que las burocracias pasen de un estado en que contribuyen a perpetuar el problema, a otro en que sean parte de la solución.

Por ello, requiere una mayor movilización de recursos que en su versión débil, ya que supone cambios organizacionales e institucionales de gran envergadura, en términos de instalación de instrumental técnico en distintas fases del proceso de gestión pública, de entrenamiento sistemático del personal técnico implicado, de reorganización de roles y responsabilidades y de retroalimentación a los encargados de tomar decisiones sobre las políticas públicas sometidas a escrutinio.

Asimismo, se puede suponer una mayor sensibilidad hacia la diversidad, esta es concebida como *estructural intersectionality*, articulando analíticamente la discriminación de género con la producida por algunos otros ejes de discriminación y proponiendo soluciones que intentan abordarlos de manera integral. Pero como el centro del análisis está puesto en las relaciones de género, éste eje aparece como vector principal de las desigualdades que se pretenden resolver.

Su aplicación es posible en estados que gozan de altos niveles de consenso sobre la relevancia y el significado de la igualdad entre los sexos como una dimensión importante de la igualdad social, donde expertos y burócratas pueden actuar en su nombre con cierta autonomía, sin encontrar mayores resistencias políticas o sociales.

8.3 Modelo de fijación de agenda débil

El modelo de fijación de agenda débil es aquel que se centra en la consulta a grupos y organizaciones de mujeres para recoger la voz representativa de ellas e incorporarla en las políticas. Por ello, se puede decir que se sustenta en recoger la “perspectiva de grupo” de las mujeres a través de su presencia en ciertas fases de los procesos de política. De este modo, comparte con el modelo integracionista débil una concepción esencialista del sexo, ya que parte de la base la identidad de las mujeres se define fundamentalmente por su sexo biológico.

Debido a que los intereses estratégicos de las mujeres, siguiendo a Molineux, son políticamente contestados y los intereses prácticos emergen de las experiencias concretas de las mujeres, enfatiza en reconocer éstos últimos como necesidades de determinados grupos de mujeres en tanto clientas o usuarias de los servicios del estado. Se trata de organizar procesos de consulta dirigidos a las mujeres para adecuar los servicios del estado a sus necesidades percibidas en tanto mujeres ocupantes de una posición social subordinada o considerada como vulnerable. Como bien señala Molineux, los intereses prácticos de las mujeres emergen de las experiencias concretas de las mujeres en virtud de su posicionamiento en la división sexual del trabajo en respuesta a sus necesidades inmediatas percibidas (Molineux, 1984, págs. 62-63). Entonces, emergen de los roles tradicionalmente asignados, en general, como madres, esposas y responsables del bienestar de la familia.

Al pretender erigir una agenda en torno a las experiencias e intereses de las mujeres, aquellos grupos que se identifiquen primariamente con la categoría de mujer que es representada son los convocados a participar, afianzando las oportunidades políticas solo para algunas mujeres; aquellas a las que las políticas públicas se dirigen por su condición de vulnerabilidad. En este sentido, comparte una concepción aditiva de la diversidad con el modelo integracionista débil, ya que supone que hay ciertos criterios monolíticos de autenticidad de lo que involucra ser mujer de los que se desprenden ciertas experiencias e intereses comunes a todas las mujeres. Por ende, de ser tomada en cuenta la diversidad, esta es concebida como particularidades dentro de tal marco común basado en el sexo biológico. Debido a que se parte del supuesto de que hay intereses de las mujeres que se desprenden

directamente de su sexo biológico, aquellos intereses que se asocian a otro eje de identidad y subordinación podrían tender a ser minimizados o desestimados.

No requiere movilizar demasiados recursos para su implementación, ya que basta con organizar procesos de consulta y participación a organizaciones y grupos de mujeres vulnerables en torno a sus intereses prácticos.

Este modelo puede ser utilizado como una estrategia de clientelización de las mujeres por estados con bajos niveles de gobernabilidad y afectados por fuertes fragmentaciones sociales, donde es una prioridad para las elites gubernamentales sea incrementar su adhesión electoral y la capacidad de movilizar a las masas en su favor.

8.4 Modelo de fijación de agenda fuerte

Los tres modelos anteriores, han sido criticados de formas distintas. Los modelos integracionistas por su cualidad burocrática o, a lo sumo, tecnocrática y el modelo de fijación de agenda débil por su cualidad eminentemente consultiva de ciertas organizaciones de mujeres o grupos de mujeres en representación de todas y por su tendencia a la clientelización de las éstas.

El modelo de fijación de agenda fuerte, por su parte, puede ser criticado por su falta de especificidad. Es el modelo netamente típico ideal sobre el tema, elaborado a la luz de algunos problemas cruciales del feminismo como movimiento teórico y político en la época actual. Se basa en la reflexión de algunas autoras sobre cómo debería concebirse un modelo verdaderamente “transformativo” de transversalización, que intente explícitamente politizar los asuntos de género, reconociendo a su vez la intersección entre el sistema de género y otros sistemas que producen la desigualdad.

Para lograr aquello a lo que aspira la transversalización de género que en resumidas cuentas implica incorporar sistemáticamente unos determinados problemas “de género” en la agenda de políticas, problemas relacionados con cómo define la sexualidad, la familia, el trabajo y la política, cuestiones que están en la base del proceso social que constituye al género. Algunas autoras han planteado que para ello es necesario ir “más allá del género”

entendido como una dicotomía que separa mujeres de hombres y concebir a los grupos sociales como resultados del proceso político más que como las bases materiales del discurso político. En otras palabras, la transversalización no debe centrarse solamente en las mujeres o en ciertos problemas predefinidos como pueden ser las discriminaciones laborales que sufren, sino que en estimular un proceso que permita mayor dinamismo e inclusión social en la construcción de la agenda de políticas sobre la igualdad de derechos en términos generales.

Con ello, busca deshacer propio discurso político dominante acerca del género, ese que distingue identificados legítimas de aquellas ilegítimas, afianza unas por sobre otras y estructura normas e instituciones que a la vez sostienen un determinado régimen de género que se articula en distintos niveles institucionales (estado, mercado, sociedad civil y familia).

Evidentemente, “ir más allá del género”, significa dejar de evocar a la igualdad de género o entre los sexos como único objetivo pre-definido para la transversalización, ya que anteponer un objetivo al proceso implica limitarlo a ciertos criterios de validez previamente impuestos. En su versión constructivista social, el género es un proceso social que constituye normas e instituciones sociales que imponen significados a los cuerpos sexuados y que están siempre imbricados con otros contextos discursivos e institucionales. Entonces, un modelo de fijación de agenda fuerte debe orientarse a democratizar la forma en que se construyen las normas e instituciones sociales legítimas en general. Esto significa poner en tela de juicio los mecanismos por medio de los cuales los problemas públicos se vuelven un asunto político y un objeto de políticas públicas en miras a remediar la marginación de la esfera pública de ciertas categorías de sujetos.

Sin embargo, no hay suficiente consenso acerca de cómo llevarlo a cabo, debido principalmente a la tensión entre individuo y grupo, entre los derechos como atributo esencialmente individual y los derechos especiales para ciertos colectivos. La cuestión es si privilegiar las perspectivas de los grupos u organizaciones que “*de facto*” existen o partir de una premisa individual como requisito para incidir en la formación de la opinión pública y de la agenda de políticas.

Barnett Donaghy, quien estudió el caso de Irlanda del Norte en materia de transversalización, señala que este posee características que lo hacen único y distinguible de la mayoría de los países que han implementado iniciativas en esta materia. El enfoque de Irlanda del Norte, que denomina “transversalización de la igualdad”, no se basa sólo en la desigualdad “de género”, sino que expande el proceso a otras consideraciones sobre la igualdad, mediante la consulta y participación de varios grupos cívicos y comunitarios de acuerdo con su posición de discriminación o desigualdad (Barnett Donaghy, 2004)⁴³.

Es decir aborda la diversidad desde el punto de vista de la “*structural intersectionality*”, dando prioridad a varios ejes de discriminación simultáneamente. Privilegia una perspectiva de grupos sociales, suponiendo que las personas afectadas por los ejes de discriminación seleccionados de hecho se identifican colectivamente y se organizan en torno a tales ejes. Si bien este modelo representa un gran paso adelante en torno a la forma de hacer políticas transversales, es problemático cuando no hay organizaciones asociadas a algunos ejes de discriminación⁴⁴ o cuando los intereses de los grupos consultados son muy diversos o si se contraponen entre sí, ya que se corre el riesgo de que a fin de cuentas quede en manos de los actores más poderosos la definición de los intereses que predominen en la agenda pública, socavando a su vez la solidaridad entre los grupos. Adicionalmente, requiere de un criterio de legitimidad preestablecido que determine cuáles agrupaciones deben ser consultadas o qué define a un grupo en tanto actor social legítimo, criterio que, por muy amplio que sea, por cierto puede ser manipulado en función de ciertos intereses y proyectos políticos particulares.

Por su parte, Squires, desconfía de las políticas de la presencia de grupo, debido a que tienden a privilegiar a las facciones dominantes de éstos. Por ello asienta su propuesta de transversalización de género en una dimensión completamente individual, apelando a formas de interacción en que todos los individuos tengan las mismas oportunidades

⁴³ La experiencia de Irlanda del Norte, promueve, por deber estatutario de las autoridades, la igualdad de oportunidades para los grupos afectados por nueve ejes de desigualdad: el género, el estatus matrimonial, el estatus de dependencia, la edad, la orientación sexual, la discapacidad, la raza, la religión y la opinión política (Barnett Donaghy, 2004).

⁴⁴ En efecto, la autora señala que si bien los grupos que representan a las mujeres, a las personas discapacitadas o a las agrupaciones religiosas están organizados y en condiciones de preparar presentaciones para un rango de políticas departamentales, otros grupos constituidos estatutariamente en función de los nueve ejes no existen para ser consultados.

efectivas de participar en la definición de los asuntos públicos. Comparando la transversalización de género en términos típicos ideales y las perspectivas de la democracia deliberativa, ve entre ellas aspectos comunes. Señala que ambas se enfocan en el proceso de formación de normas de política y buscan la imparcialidad a través de la inclusión (Squires, 2005). Con esto, llega al concepto de transversalización de la diversidad, asociándola a la aplicación sistemática de procedimientos de democracia deliberativa como la mediación, foros e iniciativas ciudadanas y los referéndums⁴⁵.

La democracia deliberativa tiene un parentesco con el ideal “ético discursivo” Habermasiano que postula que una norma únicamente puede aspirar a tener validez cuando todas las personas a las que las afecta consiguen ponerse de acuerdo en cuanto discurso práctico de que dicha norma es o no válida. Habermas denomina “principio de democracia” al proceso de establecimiento legal de los derechos, en que sólo aquellas leyes que, mediante un proceso discursivo adecuado de legitimación, hayan efectivamente alcanzado la aceptación de todos, pueden aspirar a ser consideradas legítimas (MIDEPLAN, 2000, págs. 130-132). La aplicación del principio de democracia, supone la autodeterminación del sujeto, en el cual los individuos se reconocen mutuamente como participantes libres e iguales en el discurso. Asimismo, otras autoras del campo feminista, preocupadas del problema de la exclusión sistemática de ciertos individuos y grupos de la esfera pública, concluyen que los procesos deliberativos de toma de decisiones son un medio para contrarrestar las desigualdades de poder entre diferentes individuos y grupos sociales, entre ellos, las mujeres. Por ejemplo, Seyla Benhabib señala que una condición necesaria para el logro de la racionalidad y la legitimidad en el proceso colectivo de toma de decisiones de política, es que las instituciones estén diseñadas de modo que lo considerado de interés común, resulte de un proceso colectivo de deliberación conducido de manera justa y racional entre individuos libres e iguales (Benhabib, 1996).

⁴⁵ Siguiendo a Graham Smith, uno de los pocos autores que han conceptualizado y sistematizado propuesta prácticas de democracia deliberativa, distingue cinco tipos de prácticas: mediación, foros ciudadanos, jurados ciudadanos, iniciativas ciudadanas y referéndums. La mediación implica juntar a diferentes partes en disputa con el objetivo de resolver el conflicto a través de un acuerdo que deje a todas las partes satisfechas. Los foros ciudadanos incluyen encuestas de opinión deliberativas, en que se solicita a una muestra transversal de la población que hable sobre un asunto de preocupación pública y los puntos de vista individuales son registrados. Los jurados ciudadanos implican convocar una selección de ciudadanos para que deliberen acerca de un asunto específico con el fin de que emitan una decisión colectiva. Las iniciativas ciudadanas y los referéndums, permiten a los ciudadanos votar directamente sobre asuntos de política (Squires, 2005).

Lo cierto es que la idea de democracia deliberativa se sostiene sobre bases que privilegian al individuo en tanto ciudadano político. Evidentemente, los individuos pueden identificarse por períodos más o menos prolongados de tiempo con ciertos grupos u organizaciones, pero se arraiga en un ideal de libertad individual que supone que son libres de formarse y expresar sus ideas y afiliarse o no a ciertas agrupaciones. El ideal de democracia deliberativa se sostiene, en consecuencia, en la ausencia de coacción individual. Cualquier definición nominativa de grupos que justifique que unos hablen en representación de otros, corre el riesgo de que se terminen representando los intereses de las facciones dominantes, ya que nada asegura que los grupos representados no sean internamente coercitivos. Un supuesto de la democracia deliberativa es que las personas podrían cambiar su percepción respecto de lo que la sociedad debe hacer en el curso de la discusión con otros, por lo que supone que el propio proceso democrático es constituyente de las identidades políticas colectivas debido a que pueden variar en el intercambio de argumentaciones entre los individuos. En otras palabras, supone que tales identidades no están dadas de antemano de una manera estática, no son fronteras que separan inexorablemente a los intereses de los grupos subordinados de acuerdo a si su subordinación se basa en uno o en otro eje de desigualdad o discriminación.

Verloo, por su parte, trata de conciliar ambas posturas al plantear que los procedimientos deliberativos no son suficientes si no se combinan con estrategias de empoderamiento de los grupos subordinados. Recogiendo los planteamientos de Fraser sobre la esfera pública, considera que, en condiciones de desigualdad, los procesos deliberativos por si solos corren el riesgo de servir a los grupos dominantes, mientras que los grupos subordinados no tienen la oportunidad de racionalizar y articular discursivamente sus intereses. Por ello considera que para ser transformativa, la transversalización además de adoptar procesos deliberativos, debe sostenerse en la adopción de una estrategia sistemática de empoderamiento por medio de la organización de espacios para que actores no-hegemónicos –contra-públicos subalternos en términos fraserianos- generen nuevas interpretaciones acerca de la igualdad (Verloo, 2005). No se trata, en este sentido, de organizar procesos de consulta para distintas colectividades pre-definidas, como en el caso de Irlanda del Norte, sino de abrir espacios en la esfera pública para que las opiniones e intereses de estos actores no-hegemónicos estén presentes en la discusión de los problemas públicos y la formación de la opinión.

Verloo habla para el contexto Europeo occidental y por ello quizás, no explicita -lo que no quiere decir que no reconozca- la importancia de otros mínimos fraserianos respecto de la esfera pública. Para Fraser la desigualdad social debe ser intensamente discutida en la esfera pública, e idealmente, eliminada para que sea realmente democrática. Dado que las desigualdades preexistentes pueden encubrir formas de dominación que impidan la participación paritaria en los procesos deliberativos, es necesario, para que opere efectivamente este modelo, un alto nivel de aseguramiento de los derechos humanos y sociales de las personas que les permita participar como pares en la esfera pública, cuestión que no se cumple en los países del continente latinoamericano.

9 ESPECIFICANDO UNA HIPÓTESIS PARA EL CASO CHILENO: OPORTUNIDADES POLÍTICAS, MOVILIZACIÓN DE REDES Y MARCOS DE POLÍTICAS

Tras concebir la transversalización de género en la práctica como resultado de un proceso político formulando algunos postulados generales (ver capítulo 7), es necesario analizar estos factores para el caso Chileno, a objeto de fundamentar una hipótesis sobre el modelo de transversalización que se está implementando en Chile. Particularmente, se requiere caracterizar los siguientes factores:

- Oportunidades políticas: roles privilegiados por el sistema de oportunidades políticas;
- Movilización de redes y recursos: los actores que intentan movilizar redes y recursos en torno a una agenda de igualdad entre los sexos;
- Marcos de políticas: el nivel de consenso que existe sobre la igualdad entre los sexos en el entorno político y los marcos normativo-ideológicos que sostienen los actores políticos institucionalizados sobre el papel de mujeres y hombres en la familia y en la sociedad.

9.1 Oportunidades políticas

Varias investigaciones se han preocupado de analizar las oportunidades y restricciones del sistema político post-dictatorial para el acceso del movimiento de mujeres. Notablemente, Ríos caracteriza cinco factores estructurales que afectan el sistema de oportunidades y restricciones políticas en Chile que explican la consabida pérdida de protagonismo del movimiento de mujeres en Chile durante el proceso de transición democrática: (i) la emergencia de una agenda de derechos sensible al género a nivel de organismos internacionales; (ii) la cultura política, caracterizada por la prevalencia de un cierto “estatismo”, por privilegiar el rol de actores institucionalizados en la esfera pública y por una búsqueda patológica del consenso; (iii) la restauración del sistema de partidos, que intentan monopolizar la representación y articulación de intereses, la construcción de agendas políticas y la relación entre el estado y la sociedad civil; y (iv) las políticas de los gobiernos democráticos post-dictadura, que no han favorecido el desarrollo la sociedad civil (Ríos, 2003).

Evidentemente, con la globalización y particularmente la expansión y afianzamiento del sistema político supranacional, se abren oportunidades políticas para que grupos internacionales –caracterizados anteriormente como comunidades epistémicas- puedan articularse superando las fronteras nacionales, diseminando nuevos modelos de política y presionado al sistema internacional para que incorpore sus propuestas y reivindicaciones en la agenda internacional de derechos. Como señala Ríos, de una parte, hay presiones desde los organismos internacionales orientadas a promover cambios en la situación de las mujeres. Por otra parte, hay una expansión de la demanda de expertos y conocimiento especializado en materia de mujeres y género en los niveles locales, nacionales e internacionales (Ríos, 2003). En otras palabras, si bien el sistema internacional presiona a los estados para que integren en sus agendas ciertas dimensiones de la igualdad entre los sexos, también genera oportunidades e incentivos para un tipo particular de actores: los expertos en género.

Por su parte, los términos de la transición hacia la democracia en Chile, impuestos por el régimen militar mediante la constitución del 80’, tuvieron como efecto una desactivación generalizada de los movimientos sociales anti-dictadura que la habían hecho posible, entre

ellos, el movimiento de mujeres. El restablecimiento de un sistema institucional de partidos, en el marco de la constitución del 80' -que favorece el establecimiento de dos grandes coaliciones políticas- y la modificación sólo parcial del modelo socioeconómico heredado por la dictadura -que privatizó las relaciones sociales e hizo retroceder al estado en sus funciones económicas y de regulación social (De la Maza, 1999)- han tenido efectos muy desiguales en cuanto a la inclusión de las demandas de los distintos sectores del movimiento de mujeres. Mientras se han abierto ciertos espacios para las organizaciones de expertas feministas, las organizaciones populares de mujeres, así como las mujeres organizadas en torno a temas de derechos humanos, han tenido fuertes dificultades para colocar sus demandas en la agenda política (Waylen, 1998).

La reemergencia del sistema de partidos, en sus inicios, significó una apertura de oportunidades para que las mujeres activistas pertenecientes a partidos políticos de centro izquierda aliadas con algunas feministas independientes, presionaran con éxito al estado para que algunas de sus demandas fueran incluidas en la agenda gubernamental, entre ellas, la creación del SERNAM el año 1991. Pero una vez que se consolidó la democracia, éstos han intentado monopolizar la representación y articulación de intereses sociales, la construcción de agendas políticas y las relaciones estado-sociedad civil. Algunas autoras señalan que no es el re-establecimiento del sistema de partidos *per se* el que cierra los espacios para la influencia de los movimientos sociales, entre ellos, los vinculados a las mujeres, sino la forma específica en que se produce la lucha por el poder en un sistema de bipolar de coaliciones (Baldez, 1999). Por una parte, como el principal objetivo de los partidos es hacerse del control del estado, éstos necesitan recuperar el apoyo social de los actores colectivos, interviniendo directamente en la autonomía y funcionamiento de las organizaciones y movimiento sociales. Por otra parte, la lógica binominal del sistema de partidos, ha tendido a transferirse al sistema político en su conjunto, excluyendo a aquellos partidos y organizaciones que no pertenecen a las dos coaliciones dominantes.

Otras autoras, en cambio, identifican los procesos transición democrática y la reemergencia del sistema partidos en sí mismos como factores que contribuyen particularmente a la desmovilización de las mujeres. Bajo el régimen autoritario, las mujeres, especialmente de sectores populares, se movilizaron cuando sus capacidades para realizar sus

responsabilidades sociales fueron minadas a través de la represión estatal y/o las políticas económicas que afectaban negativamente los estándares de vida. Dado que las mujeres tienen asignadas las labores de reproducción social, ellas fueron normalmente quienes se opusieron a las dictaduras cuando éstas amenazaron la supervivencia de la familia. Sin embargo, las actividades de las mujeres no son percibidas como políticas y esa es la razón por la que son permitidas por regímenes que, por el contrario, reprimen toda actividad política. Al desplegarse el proceso de democratización, los actores tradicionales, como los partidos políticos, reasumen su rol central, y la arena política se re-construye, separándola de la esfera social. De acuerdo con Friedman, el activismo de las mujeres se sumerge en la arena privada porque su vínculo con dicha esfera fue reafirmado más que roto durante los tiempos de represión política, y tanto las mismas mujeres, como los actores político tradicionales, no esperan que éstas se involucren mundo público una vez que el período de crisis terminó (Franceschet, 2003, pág. 10).

Además de las restricciones que surgen por la configuración del sistema político que emerge con la transición democrática, las políticas de los gobiernos de la Concertación no incentivaron la participación de la sociedad civil. Es más, fueron particularmente deficientes en cuanto a la recomposición del tejido social, la promoción y desarrollo de organizaciones no gubernamentales y el incentivo para una mayor participación ciudadana. El SERNAM, que se suponía debía ser la contraparte institucional de los movimientos de mujeres, estableció un tipo de relación con éstos que privilegia el rol de expertas por sobre el de ciudadanas. La estrategia seguida por el SERNAM ha privilegiado los vínculos con actores que podrían transferirle poder, especialmente, diferentes expertas en materias de género. Sólo ha desplegado esfuerzos marginales en torno al fomento de la organización y participación política de las mujeres situadas en otras esferas y la generación de canales formales de comunicación con la sociedad civil (Ríos, 2003)

Las agencias de gobierno, y particularmente el SERNAM, han privilegiado una relación de cliente- proveedor con las ONGs profesionalizadas, estableciendo relaciones contractuales con aquellas ONGs que podían ejercer desarrollar investigaciones o llevar a cabo funciones ejecutivas de los programas sociales que los gobiernos de la Concertación impulsaron, lo que pone en jaque su autonomía para formular propuestas y demandas ante el estado.

Mientras tanto, organizaciones populares de mujeres han quedado excluidas de estas relaciones por no contar con el capital humano ni las certificaciones necesarias para competir (Schild, 1997).

Es decir, el estado y en particular el SERNAM, ha privilegiado el rol de expertas técnicas de las organizaciones de mujeres, afianzando lazos con aquellas que pueden actuar apoyando el diseño e implementación de programas sociales, pero no como ciudadanas representativas de la sociedad civil (Ríos, 2003). Como señala tíbiamente el reciente informe del PNUD: *“durante los primeros gobiernos de la Concertación se debilitó notoriamente la capacidad de movilización de las organizaciones de la sociedad civil, y de los grupos de mujeres en particular, mermando el impulso a una agenda política reformista y redireccionando el diálogo del Estado en materias de género hacia organizaciones de carácter más bien técnico. Estas organizaciones no han logrado constituirse en un actor político capaz de empujar una agenda de reformas que logre alterar la correlación de fuerzas en esta materia”*⁴⁶.

En síntesis, las investigaciones tienden a concordar que las transformaciones institucionales implicadas en el cambio del régimen político, han creado una nueva estructura de oportunidades políticas, caracterizada por la preeminencia de los partidos en la construcción de la agenda política y por otorgar espacios limitados a las organizaciones de la sociedad civil, privilegiando a aquellas que tienen un repertorio de habilidades y conocimientos que les permite ejercer el rol de “expertas en género” para la asesoría e la implementación de los programas que los gobiernos deciden impulsar.

9.2 Capacidad de movilizar redes y recursos: sociedad civil, organismos internacionales, actores políticos y el SERNAM

El movimiento feminista ha vivido una importante transformación interna desde el advenimiento de la democracia. Álvarez prefiere hablar de “campo de acción feminista”, para diferenciarlo de lo que supone un movimiento social en términos tradicionales: la

⁴⁶ PNUD. (2010). Desarrollo humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad. Santiago: PNUD, pág. 176.

existencia de una identidad interna, una definición del adversario y un proyecto de sociedad. Argumenta que el movimiento de mujeres en América Latina de éstos días queda mejor caracterizado como un *“campo discursivo de acción, expansivo, heterogéneo y disperso, que se extiende por una vasta selección de arenas culturales, sociales y políticas (...) después de más de dos décadas de lucha porque sus reivindicaciones sean escuchadas por los sectores androcéntricos de la sociedad civil, la sociedad política y el Estado, las mujeres que se llaman a sí mismas feministas, se pueden encontrar hoy en día en un amplio rango de arenas públicas –desde colectivos de lesbianas hasta las ONGs orientadas a la investigación, desde las uniones comerciales hasta el movimiento afro-americano e indígena”*⁴⁷.

Para efectos de este trabajo es más pertinente la noción de campo que la noción de movimiento social, a objeto de eludir las cuestiones ligadas a la identidad social que supone un movimiento, lo que define la base social del movimiento. Por su parte, permite eludir la pregunta sobre los requisitos de autonomía frente al sistema que suponen los movimientos sociales, que es un foco de discusión en el feminismo latinoamericano en lo que han sido los debates entre “autonomía” e “integración” y que ponen en duda si, por ejemplo, quienes trabajan en el SERNAM y se consideran feministas, son en efecto, parte del movimiento feminista. Al fin y al cabo, lo importante para efectos de formular una hipótesis sobre el modelo de transversalización adoptado en Chile, es distinguir cuál es la configuración de actores que existe y la correlación de fuerzas entre ellos para imponer sus visiones ante el estado sobre los roles que deben hombres y mujeres en la familia y en la sociedad en la formulación de leyes, políticas y programas públicos.

Álvarez no lleva a este extremo su noción de “campo discursivo feminista”, ya que en su conceptualización que intenta caracterizar al feminismo como movimiento social. Entonces, mantiene la posición del requisito de autonomía que deben tener los actores respecto de las influencias del estado y los organismos internacionales, olvidando que tales actores desenvuelven en el mismo campo simbólico y elaboran estrategias para conseguir sus intereses sobre “lo que está en juego” en ese campo. Mientras la noción de campo tiene una fuerte raíz estructuralista, la noción de movimiento social está más asociada a una

⁴⁷ Álvarez, S. (1999). Advocating feminism: the Latin American feminist NGO 'boom'. *International Feminist Journal of Politics*, 1 (2), 181-209, pág. 184.

corriente subjetivista que intenta capturar las características identidades sociales que motivan y dan sentido a la acción colectiva. No es adecuado, menos para efectos de esta investigación, confundir estos niveles.

La noción de campo es utilizada en este trabajo en el sentido que la definió Bourdieu. *”En términos analíticos, un campo puede definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sea agentes o instituciones, por su situación (situs) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) (...) y de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (...)”* (Bourdieu & Wacquant, 1995, pág. 16). Un campo involucra la presencia de un conflicto por algo que está en juego y que los lleva a individuos y grupos a actuar para mejorar su posición relativa al interior del campo. Para efectos netamente analíticos y descriptivos, lo que está en juego en el campo es el reconocimiento y legitimidad para incidir en la construcción de la agenda política de igualdad entre los sexos. Si bien, esta conceptualización es limitante para describir las oposiciones e interacciones entre los actores sociales que está en juego en la construcción de los significados dominantes de lo masculino y lo femenino, es suficiente para caracterizar a los actores que orientan sus esfuerzos a influenciar el quehacer del estado en torno a la igualdad entre los sexos y para describir su capacidad para movilizar redes y recursos.

Entonces, es necesario definir *a grosso modo* los actores que están involucrados en el conflicto que este campo supone. Se pueden identificar cuatro tipos de actores:

- Sociedad civil, compuesta por ONGs especializadas, organizaciones de mujeres e individuos;
- Organismos internacionales del desarrollo y los derechos humanos;
- Partidos políticos y organismos afines (*think tanks*);
- Poder ejecutivo, representado por el SERNAM.

Se puede decir que esta categorización de actores es demasiado gruesa, debido a que dentro de cada uno de estos tipos de actores coexisten hay distintos puntos de vista ideológicos. Sin embargo, toda vez que la intención de este capítulo es caracterizar la capacidad que

tiene ciertas agrupaciones de actores sociales en para movilizar redes y recursos en torno a una agenda de igualdad entre los sexos institucionalizada en el estado, mayor preciosismo se vuelve innecesario y confuso.

9.2.1 Sociedad civil y movimientos de mujeres

Los movimientos sociales son considerados en este trabajo un actor más en este campo, definido como el conjunto de actores sociales que gozan de cierto grado de autonomía frente al estado para construir su identidad colectiva y elaborar estrategias de acción que promueven cambios o antagonicen con las normas institucionalizadas. Siguiendo a Melucci, los movimientos sociales son proféticos ya que anuncian al resto de la sociedad la posibilidad de marcos de significado alternativos, muestran que la racionalidad de los aparatos de poder no es la única posible (Chihu, 2000). Para que ello realmente ocurra, lógicamente, no pueden ser cooptados por los organismos de poder, de otro modo perderían su cualidad de movimientos sociales.

Entonces, se denominará movimiento social a aquellos actores de la sociedad civil que intentan desafiar los códigos dominantes en la construcción de una agenda de políticas por la igualdad entre hombres y mujeres, particularmente, ONGs especializadas, organizaciones y grupos de mujeres y hombres que intentan llevar su posición a esta agenda. Esta conceptualización además permite hablar de varios movimientos sociales que operan en este campo en tanto construyan sus propios límites de identidad y solidaridad. Álvarez intenta defender que el movimiento feminista en América Latina es uno sólo y apaciguar las críticas de las “autónomas” frente a las “institucionalizadas” –llamadas así por las mismas autónomas- respecto de su complicidad por el poder, diciendo que las ONGs especializadas siguen manteniendo aún cierto *“jogo de cintura”* como dice la autora, que permite que no sean totalmente cooptadas, producido por la apertura de los organismos internacionales y el sistema de Naciones Unidas ante sus propuestas (Álvarez, 1999). Pero olvida que el hecho de que las “autónomas” recalquen esta diferencia y se opongan discursivamente a ellas, “por navegar en las corrientes patriarcales” o “responder al pragmatismo neo-liberal” situándose a sí mismas “en la otra esquina”, es un hecho que por

sí mismo transgrede los límites que otorgan unidad social al movimiento feminista y enuncia la posibilidad de su dispersión en varios movimientos sociales⁴⁸.

Existe muchísima evidencia sobre las transformaciones acaecidas en lo que se llamó tradicionalmente movimiento feminista o de mujeres. Primero, las mujeres pertenecientes a ONGs especializadas encuentran un nicho de acción en la esfera supranacional, en los espacios otorgados por los organismos de desarrollo y los derechos humanos. Segundo, aparecen nuevas reivindicaciones y objetivos de acción política, no consideradas en el discurso del feminismo tradicional, como es el caso de las Mapuche o lesbianas. En tercer lugar, un sector del feminismo tradicional, aquel que intenta articular un discurso teórico y práctico en torno a la división sexual, adquiere cierto grado de institucionalización en el estado o en organizaciones que le sirven, perdiendo cierta autonomía y desconectándose de las bases que buscan representar.

Se suele argumentar que el movimiento se ha debilitado ya que las ONGs especializadas – que otrora ejercieron un rol de liderazgo- comienzan a trabajar de la mano del estado para llevar adelante políticas dirigidas a las mujeres, transformando su saber en un asunto técnico al servicio del aparato público. Para Álvarez, las ONGs profesionalizadas durante los 70' y 80' jugaron un rol central como punto nodal a través del cual el campo feminista espacialmente disperso y organizativamente fragmentado se mantenía articulado discursivamente. Históricamente éstas habían tenido un carácter “híbrido”: eran “expertas en género” y al mismo tiempo estaban vinculadas al trabajo con las bases para la formación del movimiento social. A partir de los 90' la situación empieza a cambiar, las ONGs profesionalizadas comienzan progresivamente a trabajar para el estado y los organismos internacionales en torno a una “nueva agenda de políticas” que incluye a las mujeres en los esfuerzos modernizadores de la región. La autora nota que existe fuerzas en la época actual incentivan un cierto grado de “deshibridización”, pero también abren oportunidades para que se articulen a nivel internacional, actuando de la mano de los organismos de desarrollo

⁴⁸ Quizás, las “autónomas” se asemejan más a lo que Melucci denomina “nuevos movimientos sociales”, caracterizados por guiarse por un modelo expresivo de acción social, en donde lo que se busca no son recursos materiales o poder, sino que identidad, autonomía y reconocimiento. Por ello, recalcan que su identidad se constituye por su papel ubicativo en el espacio social, por estar fuera de las redes de poder y por trabajar directamente con las mujeres para la transformación social (Chihu, Melucci: la teoría de la acción colectiva, 2000).

y derechos humanos que ofrecen mayor grado de apertura que los estados para incidir autónomamente que los estados en lo que se ha denominado una nueva agenda de derechos para la región (Álvarez, 1999).

De todos modos, se puede decir como mínimo que hoy en día este actor se encuentra en la encrucijada entre la autonomía y la integración, entre desafiar los términos en los que se construye la agenda de igualdad entre los sexos y sucumbir a la lógica de control sistémico que persigue institucionalizarlo a través del establecimiento de relaciones contractuales para el diseño e implementación de sus políticas. Esta encrucijada merma su capacidad de articular redes amplias con distintos sectores de la sociedad civil para incidir en la agenda de igualdad entre los sexos.

Franceschet bajo la premisa neo-institucionalista de que los cambios institucionales suponen nuevos espacios de oportunidades políticas, nota que algunas organizaciones de mujeres relativamente marginadas han encontrado ciertos espacios de acción en la interlocución con SERNAM, aprovechando la emergencia del discurso sobre una agenda de derechos de las mujeres. Pero a la vez reconoce que la relación con el feminismo institucionalizado de éstas es conflictiva, debido a privilegian otros ejes de discriminación como la etnia o la clase, lo que tensiona con el discurso tradicional que privilegia unos “intereses de género” enmarcados en los objetivos del estado (Franceschet, 2003).

Un ejemplo claro es el caso de las mujeres mapuche que han encontrado en la agenda de igualdad entre hombres y mujeres un espacio estratégico para hacer valer sus reivindicaciones. Como señala Richards respecto del discurso de las Mapuche *“Al hablar de la diferencia, las mujeres Mapuche se apropian del discurso de igualdad de derechos y oportunidades y lo subvierten (...) Las mujeres mapuche argumentan que no son como las demás y que ésta es precisamente la cuestión: cualquier plan de igualdad de oportunidades u otra estrategia que no tome en cuenta su diferencia, no tendrá como resultado la justicia del pueblo Mapuche”*⁴⁹. La autora comprueba que las Mapuche enfatizan sus

⁴⁹Richards, P. (2002). Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: la visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en el SERNAM. En FLACSO, Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales (págs. 267-297). Santiago: FLACSO-Chile, pág. 275.

reivindicaciones de pueblo, el reconocimiento de su diferencia cultural, el territorio y la autonomía por sobre su cualidad de mujeres al formular sus demandas políticas.

El caso de las Mapuche esboza dos tipos de tipos de conflicto: uno frente al sistema político que no logra procesar adecuadamente sus demandas de pueblo y otro propiamente social contra el feminismo tradicional que no reconoce su diferencia⁵⁰. Con esto, intentan transformar el mismo objetivo del campo simbólico en que se construye la agenda de igualdad entre mujeres y hombres, expandiendo sus límites. Su discurso pone de manifiesto que una agenda que se centre necesariamente en las discriminaciones e identidades de género, es excluyente sino se expande hacia otros ejes discriminación e identidad, en este caso, el étnico. Como señala Richards, *“las Mapuche hacen valer su concepto de diferencia sobre tres vertientes principales, que reflejan la apropiación y subversión del discurso de igualdad de oportunidades. Primero, la discriminación que las Mapuche sufren es diferente al que otras mujeres sufren y, a menudo, es cometida por otras mujeres que no son Mapuche. Segundo, las diferencias culturales significan que las relaciones entre los géneros en la sociedad Mapuche no son iguales a las de la sociedad chilena dominante. Y tercero, aun cuando las Mapuche centran su atención en las necesidades e intereses de las mujeres, su lucha principal es aquella del pueblo Mapuche en su totalidad”*⁵¹.

En efecto, las Mapuche constituyen una amenaza para la estabilidad simbólica del campo, desafiando los códigos culturales que construyen sus límites, por lo que se puede esperar alto grado de resistencia y rechazo de los actores involucrados, como anecdotiza muy bien Richards para la relación entre las Mapuche y el SERNAM. Por su parte, no cuentan con suficientes recursos y acreditaciones para que sean legitimadas como expertas, lo que les impide aprovechar la demanda de conocimiento especializado que requiere el estado para llevar adelante sus políticas en esta materia.

Otro argumento frecuente que se ha dado es que el movimiento de mujeres se ha dispersado y fragmentado, producto los cambios de la sociedad actual afectada por la globalización de los canales de información y la mayor complejidad sistémica, que han abierto nuevos

⁵⁰ Richards nota que las Mapuche consideran que dentro del feminismo ha habido cierta despreocupación y discriminación hacia las mujeres indígenas, no sólo en espacios político institucionales, sino también en las experiencias cotidianas (Richards, 2002).

⁵¹ Ibid., pág. 276.

caminos para insertarse en los espacios públicos no solamente estado-céntricos ni unitarios. Al respecto, el informe del PNUD señala que *“más que una retirada masiva, lo que se produce en el movimiento de mujeres es una transformación de las formas de inserción, la emergencia de nuevas estrategias, nuevos intereses, menos centrados en lo que ocurre en el Estado y en la política (entendida en términos clásicos) y más orientados a las esferas sociales y culturales”*⁵². Pero el PNUD hasta las últimas consecuencias esta aseveración, haciéndose la pregunta acerca de si es posible hablar en estos días de un movimiento de mujeres o de varios movimientos sociales que actúan en diversos sistemas de acción.

El fenómeno de fragmentación y dispersión puede ser interpretado como transitorio o permanente y se requiere más investigación empírica para resolver esta cuestión que elucida el potencial de que emerja en el futuro nuevamente como un actor fuerte. Se ha argumentado que el movimiento de mujeres está pasando por una fase de latencia – tomando el concepto de Melucci- por lo que por lo que la fragmentación y dispersión hacia esferas sociales y culturales, es transitoria y que en otras circunstancias podría hacerse visible nuevamente en términos políticos. Este argumento no parece tomarse demasiado en serio que la latencia se localiza en la experiencia molecular de individuos y grupos que practican significados alternativos de la vida cotidiana conformando diferentes redes o áreas de movimiento que pueden variar en el tiempo y en el espacio, cuyas fronteras mucho móviles y complejas. Además, que la capacidad de un movimiento social de aglutinar actores sociales se deriva de su capacidad de crear un sentido perdurable de identidad colectiva, cuestión que ha sido cuestionado tanto en términos teóricos como prácticos en el caso del feminismo tradicional. Por otra parte, que la pérdida de autonomía y cooptación de las elites compromete la posibilidad de que sigan aportando a construcción de nuevos signos que pongan de manifiesto los problemas de las sociedades complejas. Como señala el mismo Melucci respecto del movimiento del mujeres, su “éxito” en el campo político lo debilita –que se expresa en el reconocimiento de la posibilidad de conciliar la igualdad con la diferencia sexual, politizando tal diferencia- aumenta la segmentación, lleva a algunos grupos a la profesionalización y burocratización y a otros al sectarismo y oposición (Chihu & Lopez, 2007).

⁵² PNUD. (2010). Desarrollo humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad. Santiago: PNUD, pág. 168.

Por ahora se puede decir que existen dos ejes de división internas dentro de los actores de la sociedad civil que intentan influenciar la agenda de igualdad entre hombres y mujeres. El primero se articula según su cercanía o lejanía con el aparato institucional del estado y las redes internacionales feministas, lo que queda muy claro en la división entre “autónomas” e “institucionalizadas”. El segundo se articula desde la identidad y experiencias de las mujeres según se sientan o no representadas con el discurso del feminismo tradicional, que construye una representación uniforme de las mujeres y vuelve políticamente relevante un eje de discriminación, el de género, interpretado frecuentemente como discriminación hacia las mujeres.

Lo cierto es que es la capacidad de la sociedad civil para formar coaliciones amplias articuladas en torno a intereses y reivindicaciones comunes de las mujeres se ha visto mermada en las últimas décadas a la par que se desinfla tanto a nivel teórico y práctico la base de identidad que sostiene una pretensión de univocidad. Para algunas autoras que estudian el movimiento de mujeres a nivel Latinoamericano, esto se debe en parte a la ausencia del liderazgo que otrora ejercieron las ONGs profesionalizadas en tanto transformadoras de intereses prácticos en intereses estratégicos de género, construyendo discursos cada vez más inclusivos y trabajando activamente con las bases en la formación de identidad que mantenía integrado y relativamente articulado al movimiento de mujeres.

9.2.2 Organismos internacionales

Al tiempo que el feminismo como movimiento social pierde fuerza y se disgrega o transforma en el seno del tejido social, otros actores adquieren mayor capital simbólico y económico para ejercer influencia en la formulación de una agenda de igualdad entre los sexos. Es el caso de los organismos internacionales y particularmente el sistema de naciones unidas cuyas políticas y programas han estimulado la emergencia de una nueva agenda de derechos con perspectiva de género como uno de sus pilares fundamentales e incentivando la expansión de la demanda por especializado en materia de género, en los niveles internacionales, nacionales y locales. Han facilitado también una mayor coordinación internacional de las ONGs, permitiéndoles tener un rol relevante en los

debates sobre el desarrollo y estimulando la formación de comunidades epistémicas. Además, cuentan con recursos económicos para invertir en los países en torno a este tema, que pueden ser ejecutados por los gobiernos o por ONGs, aunque las investigaciones muestran que una vez que se crea un organismo público por los derechos de las mujeres o la igualdad entre los sexos, tales organismos tienen a transferirle los recursos a éste, suponiendo que cuenta con mayor capacidad para llevar adelante programas y supervisarlos efectivamente.

Cabe recordar que es el marco del sistema de organismos internacionales que el concepto de transversalización de género emerge y es adoptado, presionando y ofreciendo incentivos a los estados para que a su vez lo integren en sus agendas de desarrollo. Por ello, se puede suponer que su capacidad de influir en la agenda de igualdad entre hombres y mujeres es relativamente alta debido a que tienen cuenta con recursos técnicos y económicos y poseen la legitimidad para hacer que los países adopten políticas de igualdad acordes con sus planteamientos ligados a la agenda internacional de derechos humanos.

Adicionalmente, es dentro del sistema de Naciones Unidas que se han institucionalizado los instrumentos vinculantes para el avance de los derechos de las mujeres. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), obliga a los estados que la ratifican a informar de los avances y desafíos pendientes respecto de las disposiciones enunciadas en la misma.

Pero los organismos internacionales no son homogéneos, como muestran Hafner-Burton y Pollack, quienes los clasifican de acuerdo a si son más neoliberales o más intervencionistas en sus marcos de política (Hafner-Burton & Pollack, 2002). No es lo mismo la política del Banco Mundial que la del PNUD respecto de la igualdad entre los sexos, como tampoco los espacios que brinda cada uno de para adoptar los nuevos marcos de política surgidos en las redes internacionales de mujeres. Esto limita el potencial que tienen para influir concertadamente sobre las agendas de igualdad entre los sexos de la región.

9.2.3 Partidos políticos y organismos relacionados

Con el retorno a la democracia y el establecimiento de un sistema bipolar de coaliciones políticas, los partidos comienzan a re-ocupar la arena política intentando articular los intereses y demandas de la población. En efecto, las activistas vinculadas a los partidos políticos, organizadas en la Concertación de Mujeres por la Democracia (CMD), tuvieron un rol relevante en la creación del SERNAM y en que el gobierno de Aylwin haya hecho un compromiso al menos retórico con la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, tal impulso inicial como nota Baldez, se agotó a poco andar debido a dentro de las coaliciones y de los partidos que las constituyen existen divisiones especialmente en cuanto a los temas sociales, incluyendo los que refieren a la familia y el rol de mujeres y hombres en la sociedad (Baldez, 1999). La necesidad de buscar acuerdos amplios para implementar políticas finalmente promueve el pragmatismo, la moderación y la negociación política en función de consensos contingentes.

Los partidos de la Concertación en general han sido más activos que los de la Alianza a para poner en la agenda pública las discriminaciones hacia las mujeres. Pero la propia Concertación sufre divisiones internas entre un sector “conservador” y otro “progresista” que dificulta internamente la conformación de una agenda consensuada sobre el tema. Baldez lleva más al extremo este argumento, señalando que “(...) *La política de la Concertación en los años 1990 puede explicarse como resultado de los esfuerzos del Partido Demócrata Cristiano por recuperar el control de la agenda política de las mujeres, por movilizar a las mujeres como un electorado leal al partido, y por limitar la capacidad de los partidos izquierdistas, en especial el PS y el PPD, para ser percibidos como representantes de los intereses de las mujeres*”⁵³. Si existe una pugna entre los partidos de la Concertación respecto de los marco-normativo ideológicos que pretenden representar a las mujeres, su capacidad para impulsar una agenda política en torno a la igualdad entre los sexos se debilita.

⁵³ Baldez, L. (1999). La política partidista y los límites del feminismo de estado en Chile. En P. Drake, & I. Jaksic, El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa (págs. 407-433). Santiago: LOM Ediciones, pág. 417.

Particularmente, los partidos de centro-izquierda y los think tanks vinculados a ellos, han hecho algunos intentos por levantar una agenda progresista en términos de igualdad de entre mujeres y hombres. Quizás el más notable el documento de propuesta de política “Por una presencia sustantiva de la mujer en el espacio público”, publicado por las fundaciones Chile21 y Friedrich Ebert con el apoyo del PNUD, que se basa en una conceptualización del género como proceso de normalización social⁵⁴ y que se *“plantea la necesidad de avanzar en una agenda de igualdad de género que incorpore también a los hombres”*⁵⁵. Pero no han encontrado el apoyo suficiente al interior de la Concertación para impulsar una agenda ambiciosa en términos de igualdad entre los sexos, como la contenida en dicho documento.

Además de los problemas ideológicos entre y al interior de las coaliciones, existen algunos elementos institucionales del sistema político nacional que vuelven a los partidos y su representación parlamentaria inherentemente débiles en materia legislativa y fiscalizadora. El fuerte presidencialismo presente en el sistema político Chileno se expresa, entre otros aspectos, en que el ejecutivo tiene una gran capacidad de maniobra sobre la agenda legislativa, al manejar las prioridades de discusión de los proyectos. El parlamento, por su parte, no puede introducir propuestas de ley que comprometan recursos públicos y cuenta con menos recursos económicos para elaborar proyectos de ley sólidos argumentativamente hablando que el ejecutivo. Por otra parte, el sistema electoral que privilegia el poder de veto de la minoría, dificulta la generación de los acuerdos políticos necesarios para legislar en torno a ciertas materias y pone incentivos para que el ejecutivo priorice las leyes que si suscitan el consenso necesario para ser aprobadas. *“Sin duda, esta tendencia a buscar consensos para definir una agenda de reformas atenta contra la posibilidad de deliberar*

⁵⁴ Señala que las reflexiones del documento se basan en el reconocimiento de la existencia de un “sistema de género” y luego dice que *“hace referencia a los procesos y factores que regulan y organizan la sociedad, con dos consecuencias: uno, que ambos sexos sean, actúen y se consideren diferentes, al mismo tiempo que determina cuáles áreas sociales serán competencia de uno y cuáles de otro y dos, hace que uno de los dos sexos, en este caso el femenino, se ocupen de la crianza de hijas e hijos hasta que alcancen la madurez”* (Fundación Chile 21; Fundación Friedrich Ebert, 2007, págs. 10-11).

⁵⁵ Fundación Chile 21; Fundación Friedrich Ebert. (2007). Por una presencia sustantiva de la mujer en el espacio público. Propuesta Pública (9), pág. 7

acerca de ámbitos normativos que buscan un camino más liberalizador respecto de los derechos de las mujeres”⁵⁶.

Entonces, se concluye que los partidos políticos y el parlamento son un actor débil en el campo en que se construye la agenda de igualdad entre los sexos, producto de sus divisiones internas y de las reglas del juego del sistema político.

9.2.4 El poder ejecutivo: el Servicio Nacional de la Mujer

A su vez, el mismo proceso de institucionalización del feminismo cuyo hito simbólico es la creación del SERNAM implica cierto grado de articulación del campo con la lógica del sistema y con los “objetivos modernizadores” del estado. El SERNAM intenta monopolizar dicho campo de manera conflictiva, al estar envuelto en la tensión inmanente entre “representante institucional” del movimiento de mujeres y organismo de gobierno sujeto a lógicas de control sistémico. Primero, tiene una mayor capacidad de movilizar redes y recursos que las organizaciones del disperso movimiento feminista. Por una parte, recibe financiamiento del presupuesto público y administra recursos de organismos internacionales que permiten llevar a cabo políticas y programas, además de la cooptación a través de relaciones contractuales de las “expertas en género”. Segundo, define los términos de los espacios de consulta y participación de la sociedad civil respecto de las políticas de igualdad entre los sexos cuando éstos han existido. Tercero, el ejecutivo maneja las prioridades de la agenda legislativa y cuenta con recursos económicos para elaborar y fundamentar proyectos de ley vinculados a la agenda de igualdad entre los sexos. Además, mediante el SERNAM, hace monitoreo permanente a la discusión parlamentaria con miras a la aprobación de sus proyectos prioritarios en la materia.

El SERNAM, ha sido definido como una organización “técnico-elitista”⁵⁷, caracterizada por un distanciamiento de las organizaciones ciudadanas de base que lo impulsaron en su origen y por privilegiar las relaciones intra-burocráticas, lo que en la propia jerga

⁵⁶ PNUD. (2010). Desarrollo humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad. Santiago: PNUD, pág. 176.

⁵⁷ Al contrario del estilo que se aprecia en el caso del Consejo Provincial de la Mujer de la provincia de Buenos Aires, Argentina, que ostentaría un estilo “pragmático-movimental”.

organizacional se conoce como “coordinación intersectorial”. Para Zaremborg, el estilo del SERNAM abre la posibilidad de instalar en la agenda pública una visión del tema de género concebido como la mejora de los derechos ciudadanos para la equidad entre hombres y mujeres, estimula una concepción de la agenda como gestión en los espacios de las elites decisoras de la política chilena y privilegia una valoración de los componentes técnicos y de las reglas formales de la política social (Zaremborg, 2004). En otras palabras, el SERNAM se perfila como un organismo técnico que asesora y coordina al ejecutivo en la construcción de la agenda de igualdad entre mujeres y hombres, privilegiando su saber técnico por sobre el contacto con las organizaciones de base como fuente de legitimidad.

Cabe señalar que los ingresos fiscales de esta organización, aumentaron en términos reales en un 274,7% entre los años 1999 y 2009, alcanzando alrededor de los 27 mil millones de pesos ese último año. Si bien representa un porcentaje muy bajo del gasto público de aporte fiscal—de alrededor de 0,14%— para el año 2009, prácticamente se duplica respecto al año porcentaje de aporte aprobado para el año 1999, inferior al 0,1%. En todo caso, esto es la norma en términos de los organismos de la mujer a nivel mundial, donde en la mayoría de los casos disponen de presupuestos pequeños, menores al 1% de los gastos totales del gobierno (Baldez, 1999, pág. 422). Sin embargo, su presupuesto creció proporcionalmente más que el gasto público fiscal, el que aumentó un 97,8%⁵⁸.

En términos generales, como nota Baldez, el presupuesto público regular ha venido a reemplazar parcialmente el fuerte financiamiento de organismos internacionales que inicialmente tuvo la agencia. Esta evidencia puede ser leída como expresión del compromiso de los gobiernos de la Concertación con la igualdad entre los sexos. Pero también significa que este organismo ha ganado legitimidad en el aparato del estado para articular la agenda de igualdad entre los sexos y llevar a cabo políticas en torno a dicha agenda.

⁵⁸ Cifras estimadas sobre la base de cálculos propios tomando como referencia las Leyes de Presupuesto de los años 1999 y 2009. Las cifras del año 1999 fueron corregidas sobre la base del IPC acumulado a diciembre de 2008. Las cifras del presupuesto del año 2009 no fueron sujetas a corrección monetaria dado que la Ley de Presupuesto de dicho año fue publicada en el diario oficial en diciembre de 2008. Información disponible en (DIPRES, 2010b).

9.2.5 Síntesis: actores fuertes y débiles

En síntesis, para el caso chileno se puede caracterizar a los actores que intentan mejorar su posición relativa en el campo de la agenda de igualdad entre los sexos, de acuerdo a dos variables: a) su potencial para transformar la agenda de igualdad entre los sexos, es decir, de crear marcos ideológicos alternativos a los dominantes; y b) su capacidad de movilizar redes y recursos para que sus intereses se vean reflejados en dicha agenda.

Tabla 4: Caracterización de actores en el campo

Actores	Potencial para transformar la agenda de igualdad entre los sexos	Capacidad de movilizar redes y recursos en torno a la agenda de igualdad entre los sexos
Sociedad civil	Alta	Baja
Organismos internacionales	Media	Alta
Partidos Políticos	Media	Baja
Poder ejecutivo	Baja	Alta

Fuente: elaboración propia

Los dos actores dominantes del campo –los organismos internacionales y el ejecutivo a través del SERNAM- poseen respectivamente un potencial medio y uno bajo para transformar la agenda de igualdad entre los sexos. En el caso de los organismos internacionales, si bien tienen cierto potencial para transformar los contenidos de la agenda de igualdad entre los sexos debido a la aceptación generalizada de las reivindicaciones y propuestas de política de las redes internacionales feministas, su acción no es concertada y los énfasis que colocan sobre la agenda de igualdad entre los sexos son heterogéneos. A diferencia del SERNAM que tiene menor margen para transformar los contenidos de la agenda debido a que debe responder a los intereses y prioridades políticas del gobierno de turno.

9.3 Marcos de políticas

Es necesario partir del reconocimiento de que hoy en día en Chile no hay ningún actor político relevante que no apruebe la igualdad entre los sexos. La discusión no es entonces, si los sexos deberían ser iguales o no, sino qué contenidos ideológicos están implicados en

la noción de igualdad utilizada y cuál es la noción que se tiene sobre sus diferencias actuales. A grandes rasgos, se puede caracterizar analíticamente tres marcos de política sobre la igualdad que parten de concepciones distintas sobre la diferencia sexual y los horizontes de igualdad deseables: el liberal, el social demócrata y el conservador.

Un marco fundado en la tradición liberal minimiza la diferencia al hecho biológico de la capacidad reproductiva de algunas mujeres mientras concibe la igualdad como igualdad jurídica o igualdad de derechos, es decir, igualdad de los derechos y libertades reconocidos por el ordenamiento. Para los liberales la libertad individual es el bien fundamental, entre ella, la libertad de iniciativa económica, por lo que, el estado es concebido exclusivamente como garante de los derechos y libertades fundamentales otorgando un amplio papel al mercado que opera supuestamente como orden espontáneo de las preferencias individuales.

Un marco de política social demócrata también minimiza el papel de la diferencia biológica pero concibe a la igualdad como igualdad de oportunidades –como igualdad en los puntos de partida- otorgando un cierto papel a la igualdad económica. El estado, para los social demócratas, tiene un papel central en el plano redistributivo y en la provisión universal de servicios socialmente preferentes, como la salud, la educación y la previsión social.

Un marco de carácter conservador extiende el campo de las diferencias biológicas al plano de los papeles sociales a través de la noción de familia (entendida en términos tradicionales) y concibe a la igualdad en algunos derechos fundamentales de las personas. Se apoya en el principio de subsidiariedad, que proviene de la doctrina social de la iglesia católica, promoviendo la acción asistencial del estado hacia los grupos más desprotegidos, aquellos que no pueden obtener un nivel mínimo de calidad de vida a través de la familia, las redes sociales o las organizaciones no gubernamentales.

Asimismo, mientras los liberales enfatizan el valor de la libertad y los social demócratas el de la igualdad, los conservadores ponen énfasis en un concepto de orden que hace referencia al pasado, aunque que ninguna de estas posturas excluye completamente los demás principios.

Tales marcos de política coexisten conflictivamente en el campo político nacional. Fuentes, en un análisis sobre las áreas de consenso y disenso de los partidos políticos en Chile,

concluye que el mayor inconveniente que han tenido que enfrentar las dos coaliciones políticas en Chile dice relación con la imposibilidad de concretar un proyecto producto de la ausencia de consensos en aspectos centrales desde un punto de vista político (Fuentes, 1999).

Los disensos son especialmente marcados en los mal llamados “temas valóricos”; en cuestiones relativas al aborto, divorcio, censura y los valores que debieran reforzarse en el sistema educativo y transmitirse en los medios de comunicación social. Esto ha sido claro a la luz de la discusión legislativa de varias leyes y proyectos de ley, como la ley de violencia intrafamiliar, la ley de divorcio y las iniciativas presentadas sobre el aborto. En estos casos, se han presentado discrepancias acerca del enmarcamiento del problema, que van desde representaciones tradicionales que buscan proteger un modelo de familia hacia otra más liberales y progresistas que enmarcan sus argumentos en términos de la protección y expansión de los derechos individuales.

Como muestra el PNUD, las leyes aprobadas pro igualdad entre los sexos han requerido un fuerte grado de negociación y acomodación de las argumentaciones para que sean compatibles con las visiones de los sectores conservadores. Es el caso de la violencia doméstica, que inicialmente se problematizó como una expresión de la desigualdad de poder entre hombres y mujeres, pero su aprobación sólo fue posible tras redefinir el problema como la violencia que se produce dentro de los grupos familiares, justificando la iniciativa bajo la necesidad de proteger a la familia (PNUD, 2010).

Asimismo, respecto del aborto, los parlamentarios han presentado tres mociones de ley, una para restituir el aborto terapéutico en la legislación chilena y dos, que al contrario, buscan aumentar las penas para las mujeres que se someten a este procedimiento. Como explica el PNUD, *“el nulo avance legislativo en materia de regulación del aborto durante las últimas décadas, ha puesto de manifiesto la baja prioridad que le ha otorgado al tema la centroizquierda, la falta de consenso en la coalición gobernante hasta el 2009, la*

descoordinación entre el poder ejecutivo y el legislativo y el poder de los actores que se oponen a flexibilizar las normas”⁵⁹.

El PNUD se fija en los marcos de argumentación de los proyectos de ley para la igualdad entre hombres y mujeres para ver si incide en que sean aprobados o no. Los proyectos formulados desde un marco ideológico-normativo, que incluye iniciativas relacionadas con los debates ideológicos sobre las relaciones de género y el papel de mujeres y hombres en la sociedad, tienen pocas probabilidades de ser aprobados, principalmente producto de la dicotomía entre un marco discursivo que privilegia la protección de la familia versus otro que privilegia los derechos individuales. En efecto, de los 179 proyectos de ley presentados en torno a una agenda de igualdad entre los sexos que se erigen sobre este marco, sólo el 24% había sido aprobado hasta el año 2009 (PNUD, 2010, pág. 180).

En cambio, los proyectos son aprobados con mayor facilidad cuando son formulados desde un marco técnico-económico o abordan temas relacionados con la eficiencia, cuando su contenido entronca con discusiones sobre la conveniencia o no del rol regulador del estado y su capacidad para promover mayores niveles de equidad social. Aquí, *“suele haber más consenso al interior de las coaliciones, y algunas diferencias menores entre ellas”⁶⁰*. De hecho, de los 134 proyectos de ley presentados sobre la base de este marco, un significativo 68% había sido aprobado hasta el año 2009.

Lo cierto es que entre los actores políticos institucionalizados no se han logrado generar consensos básicos sobre lo que implica la igualdad en general y la igualdad entre los sexos en particular, impidiendo la fijación de una agenda de largo plazo sobre este tema. Ante esta situación, la estrategia del ejecutivo *“ha sido evitar la confrontación y legislar solo aquellas áreas técnicas donde es posible obtener apoyo transversal”* (PNUD, 2010, pág. 187).

Los disensos fundamentales a nivel político hacen que la igualdad entre los sexos sea eminentemente un tema controversial. Cuando se le presenta como un tema técnico-económico, el apoyo es más transversal entre la elite política que cuando se le presenta

⁵⁹ PNUD. (2010). Desarrollo humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad. Santiago: PNUD, pág. 182-183.

⁶⁰ Ibid., pág. 187.

como un tema ideológico-normativo que prioriza la expansión de los derechos de los individuos. *“Los proyectos que promueven los derechos de las mujeres se aprueban como medidas para fortalecer la familia, cristalizando simbólicamente un orden tradicional que restringe el desarrollo de las capacidades de las mujeres a la esfera de la reproducción”*.

9.4 A modo de conclusión: hipótesis sobre el modelo de transversalización de género adoptado en Chile

Las líneas anteriores de este capítulo muestran tres cuestiones relevantes para formular una hipótesis sobre el modelo de transversalización de género que se está aplicando en Chile:

1. El sistema de oportunidades políticas privilegia el rol de expertas en género por sobre el rol de ciudadanas de las personas y organizaciones ciudadanas que presionan por la instalación de sus reivindicaciones y propuestas en torno a una agenda de igualdad entre los sexos;
2. Los actores con mayor poder relativo en el campo de construcción de la agenda de políticas sobre la igualdad entre los sexos son el ejecutivo –a través del SERNAM- y los organismos internacionales;
3. Los marcos de política relativos a una agenda de igualdad entre los sexos presentan discrepancias importantes entre sí, lo que impide formular una agenda de largo plazo y hace que el ejecutivo impulse proyectos sólo cuando sabe que cuenta con el apoyo suficiente para que sean aprobados, priorizando aquellos que pueden formularse desde un marco técnico-económico.

Entonces, es probable que la experiencia Chilena de transversalización de género, tenga un fuerte componente tecnocrático, en que burócratas y expertos son los principales actores del proceso, debido a que las oportunidades políticas privilegian fuertemente ese rol. Además, es probable que haya sido creada para satisfacer los requerimientos de los organismos internacionales en torno a una nueva agenda de derechos que el diseño de las iniciativas busque aumentar la legitimidad del SERNAM en el ejercicio de sus funciones al interior del aparato burocrático, otorgando una función relevante a los actores burocráticos en las

iniciativas adoptadas. Por último, es probable que el modelo privilegie una interpretación técnica y despolitizada del concepto de género, debido a la ausencia de consensos ideológicos y normativos en el entorno político sobre la igualdad entre los sexos y a la tendencia a fundamentar las iniciativas en este sentido desde un marco de políticas técnico-económico. Es decir, probablemente nos encontremos con iniciativas cercanas al modelo integracionista débil de transversalización de género, descrito en el capítulo 8.

Sin embargo, como suelen recalcar los neo-institucionalistas, el hecho de que los cambios institucionales –en este caso la instalación de instrumentos de transversalización de género– sean en gran medida una mera respuesta al entorno institucional y tengan un fuerte componente ritual y ceremonial, no significa que no tengan consecuencias. Pueden favorecer o acelerar ciertas tendencias como la profesionalización de una parte de las organizaciones de mujeres y abrir algunas nuevas oportunidades políticas al amplificar un cierto discurso sobre la igualdad entre los sexos dentro del aparato público e indirectamente del sistema político.

Adicionalmente, sientan las bases institucionales para reformular el concepto y las prácticas de transversalización de género, entendiendo que los cambios institucionales tienden a ser incrementalistas hacia políticas consistentes con el marco institucional básico. En otras palabras, es probable que los cambios que vengan en materia de transversalización de género sean “mejoras” al modelo actual dentro de su propio marco, más que transformaciones radicales, a menos que cambien los factores que producen el modelo institucional adoptado.

10 LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO EN CHILE

10.1 Incorporación del concepto de transversalización de género en el léxico oficial del gobierno

Para comprender la emergencia y la forma que adquieren los instrumentos de transversalización de género en Chile, es necesario entender el contexto organizacional en que fue adoptado como una estrategia para lograr la igualdad entre los sexos y los

significados que se le otorgaron antes de su institucionalización en instrumentos formales que afectan las actividades de los organismos del sector público.

Las entrevistadas del SERNAM coinciden en que la adopción del concepto de transversalización de género en el léxico de dicha organización, es un resultado del proceso consultivo y participativo que organizado por el SERNAM que suscitó la elaboración del segundo plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres publicado el año 2000. Como señala una de las entrevistadas, “(...) yo creo que no se puede desligar al proceso participativo que se dio con la creación del PIO al 2010, con esta idea que venía rondando de dar un salto. Porque yo en términos muy generales, diría que hasta el año 2000 SERNAM trabajaba en torno a los problemas de desigualdad de las mujeres y hay un salto de enfoque político, cuyos intentos, expectativas existían (...) yo creo que había ideas, pero realmente es este proceso participativo donde se madura la idea y además la influencia de lo que fue Beijing. Entonces se madura y se plasma en el segundo PIO” (Entrevista 1).

Cuatro años más tarde que la conferencia mundial de la mujer realizada en Beijing, la conceptualización de las políticas de equidad de género y el rol de las agencias de la mujer planteadas en ésta, estaban presentes en las organizaciones de expertos en materia de género y en el SERNAM. Cabe señalar que desde los albores de sus preparativos, diversas ONGs profesionalizadas en materias de género se habían organizado en el Grupo Iniciativa, cuyo objetivo fue iniciar y conducir la discusión regional para establecer un diagnóstico de la situación de la mujer en Chile. Las organizaciones incluidas en el grupo, se caracterizan por ser focos académicos de producción de conocimiento en materias de las desigualdades entre los sexos y por mantener lazos más o menos estables con el SERNAM en materias de asesoría y provisión de información para el desarrollo de las iniciativas pretendidas por este organismo. El Grupo Iniciativa se definió posteriormente “como un grupo de presión política, buscando movilizar temas referidos a la desigualdad de género y provocar acuerdos con actores sociales, políticos e institucionales a favor de las mujeres”⁶¹. Es decir, tiene por objetivo politizar los temas de las mujeres para que sean abordados por las políticas públicas, a través la articulación de acuerdos con diversos actores: organizaciones de mujeres, partidos políticos y el gobierno.

⁶¹ Ríos, M., Godoy, L., & Elizabeth, G. (2003). ¿Un nuevo silencio feminista? la transformación de un movimiento social en Chile postdictadura. Santiago: Cuarto Propio, pág. 100.

Las profesionales de ONGs especializadas en materias de género y las funcionarias del SERNAM estaban familiarizadas con la idea de “*gender mainstreaming*” que comienza a consagrarse en el contexto internacional a partir de Beijing. Cabe señalar que las organizaciones del Grupo Iniciativa están articuladas con los círculos regionales e internacionales sobre el desarrollo y los derechos humanos y participan activamente en los encuentros internacionales sobre políticas dirigidas hacia las mujeres.

Debido a las críticas que se habían deslizado desde un amplio rango de organizaciones de mujeres respecto de que la creación del primer plan de igualdad de oportunidades se había hecho a puertas cerradas por parte del SERNAM, las autoridades de ese entonces decidieron efectuar un proceso participativo y consultivo con organizaciones de mujeres de la sociedad civil para la elaboración del segundo plan de igualdad de oportunidades el año 1999, al final del mandato presidencial de Eduardo Frei Ruiz Tagle. Una de las entrevistadas señala que “*se decidió que este segundo Plan de Igualdad lo íbamos a hacer con la comunidad y lo íbamos a hacer en conjunto, abierto, y no iba a ser un Plan de Igualdad hecho solamente en los escritorios del SERNAM como se hizo el primero, porque no había ninguna posibilidad de hacerlo de otra forma*” (Entrevista 2). Éste proceso se tradujo en la realización de una serie de encuentros con mujeres organizadas en las distintas regiones del país, tanto para la evaluación de la aplicación del primer plan de igualdad como para la identificación de los objetivos y lineamientos del segundo.

La decisión de efectuar un proceso de consulta amplio a ONGs para la elaboración del segundo plan, constituyó una ventana de oportunidades políticas para que ciertas ONGs profesionalizadas incorporaran el nuevo rol que se otorga a las agencias de la mujer y la responsabilidad de estado en la política de igualdad entre los sexos que aparece con fuerza en Beijing. Sin embargo, probablemente, la implementación de tal decisión no pudo escapar de la estructura de relaciones que el SERNAM hacia esa fecha había institucionalizado con los actores de la sociedad civil, especialmente para apoyar la implementación de los programas de la organización y obtener conocimiento experto. Como señala una investigación sobre la interlocución entre estado y sociedad civil para la implementación del primer plan de igualdad: “*(...) la estructura de las relaciones establecidas se abre mucho más a las ONGs e integrantes de los programas de género.*”

Las integrantes de estas organizaciones y las funcionarias del SERNAM provienen de las mismas redes sociales, comparten un pasado común, lo que puede explicar la cercanía entre ellas y la Institución. Por otra parte, en la malla de relaciones son los mismos actores e instituciones los que se mencionan y relacionan recurrentemente. Esta característica si bien puede fortalecer a los actores convocados en la implementación del PIOM tiene el riesgo de no abrir la red a nuevos actores sociales más alejados pero interesados en superar la discriminación de género”⁶². Richards, por su parte da cuenta de que algunas organizaciones de mujeres, particularmente las Mapuche, sintieron que en los encuentros para la elaboración del segundo plan de igualdad el SERNAM había llegado a ellas con propuestas ya hechas sólo para recibir su aprobación (Richards, 2002).

El resultado de este proceso es que el finalmente el documento publicado incorpora un capítulo de “Enfoque de género en las políticas públicas”, en el que se señala que *“la decisión de incorporar la equidad de género como criterio de política pública es un esfuerzo de largo aliento durante el cual se compromete la voluntad política de las 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 los efectos diferenciadores de hombres y mujeres en las políticas públicas de su sector”⁶³.*

Pese a que el documento no habla de transversalización de género propiamente tal, se refiere a la incorporación de la equidad de género en las políticas públicas, que es coherente con el significado de “*gender mainstreaming*”. La transversalización de género aparece asociada en el documento, con tres mecanismos de política: (1) reestructurar los procesos de organización del estado y de la gestión pública, lo que significa contar con información, proveer recursos, coordinar y hacer el monitoreo efectivo de las políticas dirigidas a la igualdad entre los sexos; (2) hacer un cambio de mentalidad entre autoridades y funcionarios, lo que significa efectuar procesos de sensibilización y capacitación dirigidos a

⁶² Centro de Estudios de la Mujer. (1999). Interlocución estado y sociedad en la implementación del plan de igualdad de oportunidades para las mujeres. Santiago, pág. 128.

⁶³ SERNAM. (2000). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Santiago, pág. 78-79.

ellos y (3) fomentar la participación de las mujeres en el proceso de políticas, lo que significa incrementar los vínculos entre los organismos de gobierno y las organizaciones de mujeres e incentivar el control ciudadano sobre la implementación de las políticas. Es decir, se presenta la transversalización de género como un conjunto de prácticas que resuenan tanto con el enfoque integracionista como de fijación de agenda.

10.2 Creación y descripción de los instrumentos de transversalización de género en la burocracia pública Chilena

Con la llegada de Ricardo Lagos a la presidencia de la república, se abre una nueva ventana de oportunidades, esta vez, para institucionalizar en instrumentos formales algunas de las nociones de transversalización de género que recorrían el imaginario de las funcionarias del SERNAM y de las ONGs expertas. En su programa de gobierno, Lagos se había comprometido a tomar medidas dirigidas a la integración plena de las mujeres⁶⁴ y al llegar a la presidencia ratificó el plan de igualdad de Oportunidades 2000-2010 iniciado en el ocaso del período presidencial de su antecesor.

Por su parte, la preocupación por el establecimiento de procedimientos formales para la integración transversal de una perspectiva de género en las organizaciones y políticas públicas ya estaba instalada entre las funcionarias del SERNAM, reforzadas por el diagnóstico, los objetivos y lineamientos que el plan de igualdad plantea en esta materia. Al respecto, el plan señala que “(...) *Institucionalizar estas acciones implica atribuir en forma estable nuevas responsabilidades dentro del Estado, crear instancias apropiadas, hacer cambios en las formas habituales de operar y asignar recursos humanos y financieros para el tratamiento del tema dentro de la administración pública*”⁶⁵.

Como efecto de un discurso presidencial favorable a la integración de las mujeres y la visión del SERNAM en cuanto a que el tema debía posicionarse en el más alto nivel de autoridad dentro del gobierno, el presidente Lagos crea, el año 2000, mediante instructivo

⁶⁴ Ver: Lagos, R. (1999). Programa de gobierno: para crecer con igualdad.

⁶⁵ SERNAM. (2000). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Santiago, pág. 79-80.

presidencial, el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades⁶⁶. Conformado por 10 Ministros⁶⁷, este Consejo tiene la atribución de alcanzar acuerdos vinculantes para todos los Ministerios y cumple las funciones de supervisar e impulsar en cumplimiento del plan de igualdad de oportunidades así como de dar cuenta al país sobre los avances logrados, el día 8 de marzo de cada año.

10.2.1 Los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades

El año 2001, por decisión del Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades y a sugerencia de la ministra directora del SERNAM, se establece que los ministerios deberán establecer y llevar a cabo compromisos ministeriales anuales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Estos compromisos son planteados por el SERNAM como un instrumento de “carácter político” orientado a incluir criterios de equidad de género en ámbitos estratégicos de la gestión de los ministerios (SERNAM, 2005b, págs. 68-69). Al SERNAM se le otorga el rol de asesoría técnica y metodológica para el establecimiento de los compromisos anuales y de monitoreo de su implementación, informando con cierta periodicidad al Consejo de Ministros sobre el balance del cumplimiento de los mismos.

Si bien los compromisos ministeriales representan la primera iniciativa que tiene por función establecer procedimientos comunes a las reparticiones ministeriales en torno a la política de igualdad entre los sexos, una de las entrevistadas resalta que replica un modelo que ya estaba presente en los niveles regionales. En conjunto con la creación de un segundo plan de igualdad de oportunidades hacia el año 1999, se formularon planes regionales de igualdad de oportunidades específicos para cada región del país. Hacia el año 2000, por iniciativa del SERNAM, se habían conformado las comisiones regionales de igualdad de oportunidades, presididas por el Intendente de cada región e integradas por los secretarios regionales ministeriales, con el propósito de definir los compromisos regionales de igualdad

⁶⁶ El Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades, fue ratificado por la presidenta Michelle Bachelet, mediante el Instructivo Presidencial N° 3 del 21 de Junio de 2006.

⁶⁷ Los Ministros/as que componen el Consejo son los siguientes: Ministro/a Secretario General de la Presidencia; Ministro/a de Economía; Ministro de Planificación y Cooperación; Ministro de Salud; Ministro/a de Educación; Ministro/a de Justicia; Ministro/a del Interior; Ministro/a del Trabajo y Previsión Social; Ministro/a de Agricultura; Ministro/a Director/a del Servicio Nacional de la Mujer, quien lo preside. Además participan como invitados permanentes el/a Director/a de Presupuestos y el/a Director/a de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

de oportunidades. En algunas regiones se también formado mesas técnicas compuestas por integrantes de los distintos servicios públicos para coordinar y monitorear la implementación de tales compromisos o para trabajar temas específicos como la mesa mujer rural. Adicionalmente, en algunas regiones existían mesas de seguimiento de los planes regionales de igualdad de oportunidades compuestas por representantes de organizaciones de mujeres de la sociedad civil y coordinadas por el SERNAM, que persistían desde los preparativos de los planes regionales de igualdad de oportunidades 2000 2010, cuando se hicieron varios encuentros con representantes de organizaciones de mujeres en todo el país.

Aparentemente, estas estructuras y procesos organizacionales que se habían formado en los niveles regionales inspiraron el diseño de la operatoria en el nivel central de gobierno. En todo caso, se excluyó la conformación de un espacio formal a nivel nacional para que las organizaciones de la sociedad civil hicieran control ciudadano sobre el proceso de formulación y seguimiento de los compromisos ministeriales nacionales.

Como señala una de las entrevistadas: (...) *el Comité de Ministros empezó a funcionar con la lógica de lo que estaba funcionando en regiones hacia dos años antes. En regiones tú tenías un plan de trabajo durante el año, los sectores se comprometían con cosas que iban a hacer, rendían cuentas, le rendían cuentas a las mesas de mujeres, y el día 8 de Marzo daban a conocer cuál era lo que ellos habían avanzado. En esa lógica, el Comité de Ministros, pide compromisos ministeriales de los ministerios pero ya no a nivel regional, sino que a nivel nacional, a nivel del ministerio piden un compromiso de género” (Entrevista 2).* La entrevistada señala además, que una vez se intentó replicar una instancia de participación de la sociedad civil, pero que ésta no duró mucho tiempo en operación y además se trataba de un consejo asesor, un *“consejo de personas importantes que asesoraban en torno a la temática de género, que daban un respaldo político” (Entrevista 2)*, es decir, un grupo de expertos asesores que proveían recomendaciones al SERNAM y servían para legitimar públicamente las líneas de acción de la organización, más que una instancia de control ciudadano sobre las políticas.

La evaluación que realiza el SERNAM sobre los primeros años de operación de los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades el año 2005, es más bien crítica.

“(…) se puede afirmar que, aún cuando los sectores han incluido el tema en sus respectivos objetivos estratégicos, estos no han tenido el peso político esperado, en términos de hacer que los ministerios asuman como propio el desafío de la equidad de género, internalizándolo en su operación. Aún se los asume como algo anexo, externo a la gestión específica de cada sector y vinculado al nivel operativo más que al político”⁶⁸. Por ello, recomienda fortalecer los compromisos ministeriales para que puedan actuar como eficaz soporte político de las orientaciones que los sectores imparten hacia sus servicios públicos y líneas operativas.

Con el cambio de gobierno del año 2006, cuando asume la presidencia Michelle Bachelet, se efectúan mejoras al instrumento de los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades, de modo de afrontar las dificultades detectadas. Por una parte, a objeto de mejorar la coordinación interministerial, se conforma un comité asesor al consejo de ministros. Además, pasan a ser controlados a través del sistema de programación gubernamental de la SEGPRES, una herramienta de control de gestión diseñada para apoyar a través el logro de los objetivos estratégicos del gobierno, a través del seguimiento y la evaluación de la implementación de las prioridades gubernamentales, estimulando la coordinación de la gestión gubernamental en torno a tales objetivos.

Desde el punto de vista de lograr una mejor adecuación de los compromisos a las prioridades de gobierno en materia de igualdad de oportunidades, la presidenta Bachelet encarga al SERNAM la elaboración de una agenda de género del gobierno, la que debe sistematizar los objetivos generales y compromisos asumidos en su mandato en materia de igualdad entre los sexos en coherencia con el plan de igualdad de oportunidades y los compromisos del programa de gobierno en esta materia. Específicamente, se le solicita que dicha agenda establezca las prioridades que en materia de género cada ministerio debería implementar, guiando la definición de sus compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades y de los planes sectoriales que pudieran construirse con miras al año 2010. De este modo, se pretenden poner en explícito las prioridades que deben guiar la formulación anual de los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades, a la vez

⁶⁸ SERNAM. (2005). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000 - 2010: evaluación primera fase 2000 - 2005. Santiago, pág. 69.

que manifestar ante la ciudadanía las intenciones del gobierno en lo que refiere a igualdad entre los sexos.

El SERNAM, en un trabajo conjunto con los ministerios del ejecutivo, publica el año 2007 la “Agenda de Género 2006-2010”, documento que busca dar cuenta de ambos aspectos.

10.2.2 El Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión

La ministra que encabezó el SERNAM a partir del año 2000, Adriana del Piano, era proclive a la idea planteadas en Beijing y acogida en el segundo plan de igualdad de oportunidades, de que la función de los organismos de la mujer, es asesorar y coordinar la política de equidad de género en de los estados, más que implementar programas específicos dirigidos a las mujeres. Una de las entrevistadas señala que la dirección que comenzó a darle la nueva ministra al SERNAM, fue estímulo a la creatividad para formular nuevas líneas de acción: *“A ver... eso fue hacia el año 2000, con la incorporación de la ministra Adriana del Piano, que fue abriendo como otras miradas de cómo ir enfocando el tema de... para abordar desde esta institucionalidad. Inclusive en los orígenes, ella planteó crear una suerte de Superintendencia de género, que nos parecía como un tema... y yo creo que la reestructuración que ella propone apuntaba un poco en esa dirección: dejar de desarrollar programas, en lo posible transferirlos, y más bien concentrarse en aquellas cosas que eran como de la corriente principal”* (Entrevista 3).

En concordancia con los movimientos globales respecto de la reflexión sobre la conceptualización y prácticas de transversalización de género, entre las funcionarias del SERNAM y las profesionales expertas se habían popularizado la noción de “presupuesto sensible al género” o “enfoque de género en el presupuesto”⁶⁹. En realidad, el presupuesto sensible al género envuelve diversas prácticas como el análisis de la carga impositiva y su impacto en mujeres y hombres, las evaluaciones del gasto público y su impacto en hombres y mujeres, la aplicación de metodologías de planificación de las políticas y programas públicos, el control de la gestión pública, la rendición de cuentas ante el sistema político y

⁶⁹ UNIFEM lanzó a fines de la década del 90’ un “Programa sobre Presupuestos Sensibles al Género” que apoya a países del tercer mundo para la adopción de esta clase de iniciativas.

la ciudadanía de la acción gubernamental e inclusive la elaboración de cuentas satélite para valorizar el trabajo doméstico no remunerado realizado frecuentemente por las mujeres, complementando o corrigiendo los sistemas de cuentas nacionales. De todos modos, lo que parecen tener en común las iniciativas de presupuesto sensible al género, es una cierta noción de que el presupuesto es la dimensión que articula las políticas públicas, debido a que éste expresa el pacto fiscal de un país y es la herramienta que permite que una parte de la agenda pública se convierta en políticas y programas gubernamentales.

El SERNAM, aprovechando la instalación de los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades que le otorgaron mayor poder de negociación e influencia dentro del aparato público, comenzó a trabajar con la Dirección de Presupuestos (DIPRES), en la línea de incorporar un enfoque de género en los instrumentos ligados al presupuesto que ésta impulsa. Cabe señalar, que en Chile, la DIPRES es el organismo que lidera la política de modernización de la gestión pública, promoviendo, a través de una batería de instrumentos, un enfoque presupuestario orientado a resultados, mediante la aplicación de procedimientos de control y evaluación de gestión pública⁷⁰.

Un primer resultado de estas negociaciones con la DIPRES fue la incorporación del enfoque de género en el Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales el año 2001⁷¹ (SERNAM, 2005a, pág. 17), un fondo concursable creado para mejorar la lógica de asignación de recursos a programas nuevos o ampliaciones sustantivas de los existentes. Las organizaciones públicas que postulaban a este fondo, debían presentar sus iniciativas bajo la metodología de marco lógico y las mejor evaluadas eran incluidas al proyecto de presupuesto presentado al parlamento. Se incorporaron algunos requisitos de información sobre la situación de hombres y mujeres en el diagnóstico y en el pronóstico, que deben ser llenados por los organismos públicos “si corresponde” (DIPRES, 2009b). Además, se incluyó un anexo con orientaciones generales para el análisis de género en el

⁷⁰ “El presupuesto basado en resultados tiene por objetivo *“mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias”* (DIPRES, 2010b, pág. 9).

⁷¹ Este fondo operó como tal entre los años 2001 y 2003, sin embargo, posteriormente *“se mantuvieron sus elementos centrales, de un modo más acotado, para que todos los programas nuevos y reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes contaran con un conjunto de antecedentes básicos relevantes para analizar la necesidad y pertinencia de su financiamiento”* (DIPRES, 2010b, pág. 25).

diseño de programas, como *“El análisis de género en esta fase de la planificación debe abocarse a determinar cómo el problema que se identifica afecta diferenciadamente a hombres y mujeres y las características particulares que éste toma en cada caso. Si el diagnóstico es en base a estadísticas la información se debe desagregar por sexo”*⁷².

Durante el año 2001, el SERNAM y la DIPRES, con el apoyo de expertos en planificación, diseñaron las etapas y los requisitos técnicos de un sistema de enfoque género en un programa indirectamente ligado al presupuesto: el Programa de Mejoramiento de la Gestión (Banco Mundial, 2008, pág. 32). Este programa es uno de los instrumentos de control de gestión impulsados por la DIPRES que tiene la peculiaridad de vincular incentivos monetarios para los funcionarios públicos al logro de objetivos de modernización de la gestión organizacional⁷³. Se origina en la Ley N° 19.553 que concede asignaciones por modernización a los funcionarios de los organismos públicos. El año 2001, la DIPRES efectuó modificaciones importantes al programa de mejoramiento de la gestión, estructurándolo en áreas y sistemas comunes a toda la administración pública, a las que en conjunto se les denomina “programa marco”. *“Los sistemas incluidos en el Programa Marco Básico emanan de definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público. En varios casos corresponden a iniciativas anteriores a 2000, que sin embargo presentaban un desarrollo insuficiente y disímil entre las instituciones, a pesar que contaban con antecedentes previos establecidos en normas o procesos técnicos para su desarrollo (leyes, decretos, instructivos presidenciales, documentos técnicos y guías metodológicas)”*⁷⁴.

⁷² DIPRES. (2009). Anexo formulario E: análisis de género en la presentación de programas.

⁷³ En este sentido, está sujeto a los problemas que tienen los esquemas de incentivos, basados en las asimetrías de información entre principal y agente que ha destacado la teoría económica (Stiglitz, 2002). La idea medular es que los gerentes tienen suficiente autonomía como para perseguir sus propios intereses, mientras los principales –o mandantes- sólo imperfectamente pueden controlar las acciones de éstos últimos. Los agentes pueden usar las asimetrías de información a su favor, para colocarse objetivos fáciles de cumplir o para ocultar información sobre la gestión, sin que esto pueda ser detectado por el principal o mandante. En este sentido, un estudio del Banco Mundial revela una actitud de cumplimiento formal por parte de los servicios de las etapas y objetivos de los sistemas incluidos en el Programa de Mejoramiento de la Gestión, señalando que *“existe la posibilidad de que la información otorgada a la Red de Expertos pueda ser manipulada de tal manera que el servicio satisfaga formalmente los criterios”* (Banco Mundial, 2008, pág. 85).

⁷⁴ DIPRES. (2010). Presupuesto por resultados y la consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central. Santiago: DIPRES, pág. 38.

Cada uno de estos sistemas consta de etapas asociadas a objetivos de gestión sucesivos y acumulativos que los servicios públicos deben comprometer e implementar año a año, en orden a obtener las asignaciones monetarias establecidas por ley para los funcionarios que trabajan en ellos. La asesoría y evaluación del cumplimiento de los requisitos de cada sistema por parte de los servicios corresponde a una red de expertos⁷⁵, conformada por profesionales de las organizaciones del sector público vinculadas con los sistemas del programa marco o directamente responsable de ellos.

“Si bien cada sistema de gestión tiene un contenido específico, la estructura de sus etapas en el programa marco básico tiene una lógica común a todos ellos:

- *Etapas 1: Elaboración de un diagnóstico que analiza la situación del servicio respecto al sistema.*
- *Etapas 2: Elaboración de un plan y programa de trabajo, que puede incluir cronograma, metas, indicadores y responsables de la implementación.*
- *Etapas 3: Implementación y seguimiento del Plan, analiza la puesta en ejecución, dando recomendaciones en forma continúa.*
- *Etapas 4: Evaluación de los resultados de la implementación e identificación de recomendaciones”*⁷⁶.

El sistema de enfoque de género se puso en funcionamiento como parte del programa de mejoramiento de la gestión a partir del año 2002. Su objetivo es *“incorporar el enfoque de género en el proceso de provisión de los productos estratégicos de cada organismo, desde su diseño hasta la entrega final a los usuarios y su evaluación, así como modificar las prácticas de los servicios públicos, de forma que promuevan la igualdad de oportunidades*

⁷⁵ El rol de la Red de Expertos es apoyar técnicamente a la Dirección de Presupuestos en las definiciones técnicas del programa marco básico del PMG, revisar la formulación de los PMG de los servicios públicos, asistir técnicamente a éstos en relación al desarrollo de los sistemas de su responsabilidad y validar el cumplimiento de los requisitos técnicos definidos respecto de cada uno de los objetivos comprometidos para informar al Comité Triministerial. En el caso del programa marco avanzado, la Red de Expertos coopera con la Dirección de Presupuestos en la elaboración de los manuales de referencia para cada sistema y valida los requisitos técnicos del programa marco básico no cubiertos por las exigencias de la norma ISO (DIPRES, 2010b).

⁷⁶ Banco Mundial. (2008). Chile: estudio de evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión. Santiago, pág. 32.

entre hombres y mujeres a través de los bienes y servicios públicos que ofrecen”⁷⁷. Siguiendo la estructura de cuatro etapas antes descrita, sus requisitos técnicos consisten en la elaboración de una serie de reportes con información específica para la elaboración del diagnóstico, plan, implementación y evaluación.

El SERNAM, en su calidad de integrante de la red de expertos del programa de mejoramiento de la gestión, cumple el rol de asesoría a los servicios para el desarrollo de las etapas del sistema de enfoque de género y de evaluación del cumplimiento de los requisitos técnicos implicados en tales etapas. Esta organización describe el sistema de enfoque de género como un *“conjunto de metodologías y reglas de operación definidas, a fin de apoyar a los servicios públicos en la instalación de criterios de equidad de género en sus procesos de gestión, a la vez que estandarizan la forma en que éstos informan los progresos alcanzados, permitiendo ejercer un mejor control sobre los mismos”*⁷⁸. Sus resultados esperados, son:

- que las organizaciones públicas planifiquen atendiendo a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres;
- reorienten sus recursos de modo de aminorar las brechas existentes entre hombres y mujeres;
- impulsen el enfoque de género en las prácticas rutinarias de los funcionarios públicos (SERNAM, 2005a, pág. 24).

El sistema de enfoque de género ha sido elogiado en el país y en el extranjero como una experiencia innovadora, principalmente debido a que vincula el cumplimiento de compromisos de género con un incentivo monetario, lo que se supone es un elemento facilitador para superar las resistencias de los servicios públicos ante la incorporación de nuevos enfoques, reglas y procedimientos. Además se considera innovador por integrar explícitamente la incorporación de un enfoque de género en el marco de las iniciativas de modernización de la gestión pública impulsadas por los gobiernos.

⁷⁷ PNUD. (2010). Desarrollo humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad. Santiago: PNUD, pág 204-205.

⁷⁸ SERNAM. (2005). La experiencia del Sistema de Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión. Santiago, pág. 24.

Sin embargo, como lo reconoce el mismo SERNAM, opera en el nivel de gestión de los servicios públicos –debido a que se inserta en el programa de mejoramiento de la gestión– por lo que no es un espacio de definición acciones en torno a la política de igualdad entre los sexos ni de coordinación gubernamental en torno a dicha política. Se trata de un mecanismo de incentivo y control para que los servicios públicos consideren las características diferenciadas de hombres y mujeres en la prestación de sus productos y servicios, efectúen procesos de monitoreo que contemplen las diferencias entre los sexos y adecuen los procesos de apoyo de la organización –como la generación de competencias entre los funcionarios públicos– para que contemplen las necesidades derivadas de la implementación del sistema.

No obstante que el instrumento se enfoca en mejorar la gestión de cada servicio aplicando procedimientos técnicos uniformes, el SERNAM ha hecho esfuerzos por integrar requisitos técnicos orientados a promover que la planificación anual que hacen los servicios públicos tome en cuenta la agenda gubernamental de género, incorporándole un rol de coordinación de la gestión intra-gubernamental para el cumplimiento de objetivos de gobierno.

Como señala el banco mundial, el diseño del sistema de enfoque de género es abierto por definición. El sistema solicita que los servicios hagan un diagnóstico y formulen un plan de trabajo con enfoque de género de acuerdo con sus procesos y productos organizacionales, que evidentemente varían de organización en organización. *“A diferencia de otras áreas del PMG que establecen definiciones de las etapas y requisitos técnicos muy concretos, el diseño del sistema de género se caracteriza por ser abierto en su definición. Por ejemplo, mientras que el área de capacitación del sistema de RRHH requiere establecer comités bipartitos y diseñar planes de capacitación, el área de género pide a los servicios que hagan un diagnóstico de género y a partir de sus resultados planifiquen sus productos. En el caso del sistema de género los resultados de los diagnósticos de los 171 servicios que participan en el sistema de género del PMG dan lugar a tipos de acciones completamente distintas que van desde por ejemplo, hacer un ciclo de cine sobre mujeres, hasta cambiar los horarios de atención al público en los centros de salud para facilitar el acceso de los hombres a los servicios de salud. El carácter abierto de la definición presenta ventajas e inconvenientes para el sistema. Si bien favorece su flexibilidad y capacidad de adaptación*

a las necesidades de los servicios, presenta desafíos a la red de expertos dadas las demandas de asistencia técnica muy especializada requeridas, y plantea con ello una potencial amenaza a la sostenibilidad del sistema en el tiempo”⁷⁹.

10.2.3 El carácter integracionista de los instrumentos de transversalización en Chile

Una de las características que resalta en el modelo Chileno de transversalización de género, es que los únicos actores que intervienen formalmente son las organizaciones burocráticas. Se trata de que estas organizaciones, con la asesoría del SERNAM, identifiquen aspectos de su gestión que reproducen efectos sexistas o sus responsabilidades en la implementación de los objetivos y lineamientos provistos por el plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Estos instrumentos establecen un conjunto de reglas y procedimientos que generan canales de comunicación formales entre el SERNAM, los niveles ministeriales de toma de decisiones y las decisiones a nivel de servicios, además de procedimientos de control sobre lo que estos niveles hacen frente a las desigualdades entre los sexos. En este sentido, se pueden interpretar como formas de suplir la falta de poder que el SERNAM tenía para vigilar al resto del gobierno. Como diagnosticaba hacia el año 1999 el plan de igualdad de oportunidades: *“los avances en la institucionalización de las acciones a la equidad de género han sido menores y las políticas de género dependen todavía en gran medida de las voluntades personales de autoridades y funcionarios”⁸⁰.* Waylen en una investigación publicada el año 1998 señala respecto de la gestión del SERNAM, que *“el área de coordinación intersectorial con otras partes del estado ha sido una de las más problemáticas. Las relaciones con otros ministerios han dependido frecuentemente de contactos personales y los funcionarios públicos han sido resistentes a la consideración de asuntos de género”⁸¹.*

⁷⁹ Banco Mundial. (2008). Chile: estudio de evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión. Santiago, Anexo B1, pág. 6.

⁸⁰ SERNAM. (2000). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Santiago, pág. 79.

⁸¹ Waylen, G. (1998). Women activism, authoritarianism and democratization in Chile. En N. Charles, & H. Hintjens, Gender, ethnicity and political ideologies (págs. 146-167). London: Routledge, pág. 160.

Evidentemente, estas debilidades mermaban la capacidad del SERNAM para cumplir su misión, centrada en funciones de diseño y coordinación de políticas y no en la aplicación de programas específicos dirigidos hacia las mujeres⁸², que, junto con el impulso y seguimiento a las reformas legales en esta materia, habían sido los ejes centrales de la gestión organizacional hasta el año 2000.

Las entrevistadas coinciden que la instalación de los instrumentos de transversalización marca un punto de inflexión en la gestión del SERNAM, que permite extender su capacidad de influencia y contribuye a una redistribución de las responsabilidades en torno a la política de igualdad entre los sexos dentro de la burocracia pública, apoyada especialmente en el incentivo monetario vinculado al cumplimiento del programa de mejoramiento de la gestión. *“Es que los programas tenían un enfoque distinto que era abordar (...) un problema específico, en cambio esto ya fue una estrategia mayor de cómo mirar, ya desde una mirada mucho más gubernamental, qué debiera pasar en la administración pública para que todos los programas y políticas de verdad hicieran un esfuerzo en ver qué debían hacer ellos. Porque... eso... de continuar así, probablemente el SERNAM tendría que haberse ido haciendo cargo de ¡todos! Los problemas que tenían que ver con las mujeres. Y no era ese el sentido, inclusive desde la misión misma de la institución... o sea... de ahí se aclaró mucho que los programas que continuaran tendrían que ser como instancias... una suerte de laboratorio para decir ‘por aquí va la política pública’ y luego transferirlos (...) Entonces al pasarnos a esta otra lógica, de esta estrategia de mirar de un modo mucho más integral toda la institucionalidad pública, nos permitió detectar otros nichos de acción, cómo poder influir de un modo distinto, además con esta bondad para los funcionarios que tenía que ver con el incentivo... Ese incentivo yo creo que fue clave para que empezaran a convencerse de la importancia del tema, entre comillas claro”* (Entrevista 3).

Una de la entrevistada señala que la idea de transversalización de género se resume en la frase *“hacer que los otros hagan”* (Entrevista 2), es decir, hacer que los ministerios y servicios hagan políticas que consideren la equidad de género. No se interviene en la

⁸² Debido a que no fue concebido como una agencia ejecutiva, los programas se plantearon como proyectos piloto a ser implementados de modo acotado, a objeto de evaluar su viabilidad y ser posteriormente transferidos a otros organismos del gobierno (Waylen, 1998).

gestación de la agenda pública, sino cuando esta agenda ya se ha transformado en agenda gubernamental, en políticas y programas de gobierno. Las entrevistadas reconocen que la formación de la agenda pública no es el ámbito de competencia de los instrumentos de transversalización, precisando que el rol de incorporar nuevos problemas en la agenda pública es rol de la sociedad civil: *“Esperamos la acción de la sociedad civil, ojalá organizada, en Chile es bien poco organizada y poco potente. Pero una vez que el problema o la necesidad entra en la agenda, entra el proceso de gestión pública dentro del ciclo de vida de la política pública. Entra en la agenda, pasa a ser un tema prioritario, por lo tanto hay que tomar decisiones. Hay que hacer un diagnóstico preciso de las características del problema, diagnóstico con género. Hay que tomar decisiones de cómo, qué medidas voy a usar para enfrentarlo... medidas legislativas, elaboración de planes integrales, elaboración de programas específicos, en que en la toma de decisiones esté incorporado en enfoque de género. Y cuando yo planifico, le asigno recursos, asigno objetivos precisos, distribuyo la acción en el tiempo, etc., esté incorporado el enfoque de género. Que cuando yo hago monitoreo de la política pública esté incorporado el enfoque de género y cuando yo evalúo para retroalimentar, para detectar los resultados y el impacto si es posible, respecto del problema original y sus nuevas características, nuevo diagnóstico, también incorpore género. Que en todo el proceso de vida de la política pública dentro del estado, esté incorporado el enfoque de género, además de lo que yo te decía, digamos, como procesos organizacionales” (Entrevista 1).*

En otras palabras, los instrumentos de transversalización en Chile se alinean con un enfoque integracionista, debido a que los actores privilegiados son los funcionarios públicos en la lógica de incluir reglas y procedimientos para que éstos incluyan ciertos criterios de equidad de género en las políticas y programas de los ministerios y servicios a los que pertenecen, una vez que la agenda de políticas y ha sido establecida. Mientras que en el caso de los compromisos ministeriales la función principal resaltada refiere a la coordinación de la gestión gubernamental para la implementación de ciertas políticas de equidad de género, el sistema de enfoque de género enfatiza en la aplicación de una análisis de género para detectar las características diferenciadas entre mujeres y hombres y adecuar la gestión de los servicios públicos a tales características.

El carácter integracionista de la transversalización en Chile, se corrobora además, mediante el cambio de significado al que se asocia el concepto en los documentos normativos que guían la acción del gobierno en torno a la equidad de género. En el plan de igualdad de oportunidades, se asocia a la transversalización de género con mejoras en la organización interna del gobierno en torno a la política de equidad de género, coincidentes con un enfoque integracionista, pero también a aspectos ligados con el enfoque de fijación de agenda, otorgando un lugar en el proceso a los mecanismos de debate, participación y control ciudadano de la sociedad civil, con énfasis en las organizaciones de mujeres (SERNAM, 2000).

En cambio, en la Agenda de Género 2006-2010, elaborada en los inicios del gobierno de Michelle Bachelet, ésta aparece eminentemente enmarcada en el proceso de modernización del estado y de la gestión pública. *“La reforma y modernización del Estado y la gestión pública para un servicio público eficiente requiere la incorporación de una perspectiva de Equidad de Género en todos sus niveles. La transversalización del enfoque de género y la incorporación del Sistema de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública constituyen pasos fundamentales en esa perspectiva. Tendremos un Estado más democrático e inteligente en la medida en que incluya el enfoque de género en todos sus ámbitos y niveles de gestión”*⁸³. Si bien en este documento se reconoce la necesidad de promover una mayor participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas creando los mecanismos adecuados y fortaleciendo las capacidades de las organizaciones sociales – con énfasis en las organizaciones de mujeres- esta línea de política ya no aparece asociada a las prácticas de transversalización de género.

Si bien el enfoque general de los instrumentos de transversalización de género en Chile es esencialmente integracionista, la operación de éstos puede abrir espacios para que ciertos organismos extra-gubernamentales incidan en su calidad de expertos en género, ya no sólo en referencia a las políticas y programas del SERNAM, sino que de otros organismos públicos que requieren contratar estudios y asesorías para incorporar un enfoque de género en su gestión, así como obtener legitimación técnica para las líneas de intervención que adoptan en esta materia.

⁸³ SERNAM. (2007). Agenda de Género 2006-2010. Santiago, pág. 38.

Adicionalmente, al menos en el caso del sistema de enfoque de género, la flexibilidad que incluye su diseño colocando en los servicios públicos la responsabilidad de identificar las situaciones problema y formular acciones en torno a las diferencias observadas entre los sexos puede generar que en algunos casos puntuales se comprometan medidas en torno a la participación de los usuarios de los programas públicos, como es el caso del Ministerio de Obras Públicas que incorporó como compromisos para tal sistema la instalación de mecanismos para asegurar la participación equitativa de mujeres y hombres en los estudios de impacto ambiental de las obras de infraestructura (FLACSO, 2009, pág. 72).

No obstante, ni la consulta permanente a expertas en género ni la participación de las mujeres como usuarias de servicios son requisitos formales de los instrumentos de transversalización de género, que reposan sobre los actores burocráticos del sector público. Es más, la incorporación de actores de la sociedad civil, no parece ser vista como una dimensión clave del proceso de transversalización de género por parte de los funcionarios públicos, quienes consideran que son el SERNAM y los servicios públicos entregan productos directamente a la ciudadanía, los que deberían tener protagonismo para la continuidad de las iniciativas de transversalización de género.

En síntesis, los instrumentos de transversalización que son el objeto de estudio de esta tesis presentan las siguientes características.

Tabla 5: Descripción general de los instrumentos de transversalización de género en el nivel central del gobierno de Chile

Instrumento	Compromisos ministeriales de Igualdad de Oportunidades	Sistema de Enfoque de Género (PMG)
Año de creación	2001	2002
Objetivo	Incluir criterios de equidad de género en ámbitos estratégicos de la gestión de los ministerios	Incorporar enfoque de género en el proceso de provisión de los productos estratégicos de la institución, esto es desde el diseño de éstos hasta la entrega a los usuarios finales y su evaluación.
Marco normativo que los ampara	Instructivo presidencial N°15 de Agosto de 2000 que crea el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades, emitido por el Presidente Ricardo Lagos	Ley 19.553 de febrero de 1998 que concede asignación de modernización
Nivel de gobierno en que opera	Gobierno Central	Gobierno Central y Gobiernos Regionales
Unidad de intervención	Ministerios	Servicios públicos
Programa gubernamental en el que se inserta	Ninguno	Programa de Mejoramiento de la Gestión (DIPRES)
Mandantes	Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades – SERNAM	Red de Expertos: SERNAM – Comité triministerial
Forma de control de gestión	Monitoreo	Incentivo monetario y monitoreo
Duración del Ciclo	Anual	Anual

Fuente: Elaboración propia

10.3 “Incorporando el género en la corriente principal”: género y modernización de la gestión pública

La agenda de género establece una relación explícita entre el concepto de transversalización de género y la modernización del estado y de la gestión pública, cuestión que también está presente en el discurso de las entrevistadas del SERNAM. Ellas identifican los esfuerzos por modernizar el estado y la gestión pública como “corriente principal”, entendida como una política transversal a las organizaciones del sector público que nadie cuestiona.

En términos analíticos, se aprecia un ejercicio de enmarcamiento estratégico por parte del SERNAM, estableciendo un puente entre dos marcos ideológicamente congruentes pero estructuralmente desconectados; por una parte, una determinada concepción de la igualdad entre los sexos y por otra parte, la modernización del estado y de la gestión pública. Aparentemente, es este puente tendido por el SERNAM el que permite que la transversalización de género sea adoptada en Chile sin demasiadas resistencias intra-burocráticas y que posibilitó la inclusión de un sistema de enfoque de género en un programa directamente ligado a la política de modernización de la gestión pública. *“Mira lo que pasa es que lo de la corriente principal, es como yo, estratégicamente tengo que aliarme con la corriente principal como un camino para poder abarcar realmente todas las áreas y todos los niveles y todas las temáticas y todos los aspectos. La alianza con el poder, eso es. Si tú no estás en el centro del poder y te mantienes en la periferia, nunca vas a llegar a la toma de decisiones. En nuestro caso yo creo que la modernización del estado ha sido corriente principal, uno porque (...) la implementa la Dirección de Presupuesto. La Dirección de Presupuesto en Chile tiene muy mucho poder de decisión. Dos, porque está ligado a los tres ministerios de carácter político: interior, SEGPRES y hacienda, que son el Comité triministerial, que está en la corriente principal. Si hay un tema que nadie cuestiona, su importancia, es la modernización del estado. Entonces, nosotros, no sé cuán conscientes fuimos, fue SERNAM, de hacer esta alianza y meterse en el marco de la modernización del Estado, no sólo desde la voluntad política... que es una doble entrada, desde el Consejo de ministros, que tiene que ver con voluntades políticas, pero que tenía poca posibilidad de implementar, de concretar. Y a la vez meternos en un instrumento, en el cual no se pueden tomar, o sea, no se deben tomar 'decisiones políticas', pero que hace, hace, hace mucho. Yo creo que fue esta doble entrada lo que nos permite, justamente, el nivel de avance, porque estuvimos en la corriente y estamos en la corriente principal. El instrumento PMG está puesto en la corriente principal que es la modernización, que haya una voluntad política de modernizar... y la estrategia de transversalización es un puerto de llegada, o sea, está en todos lados. El fin de la estrategia es estar en todos lados pero el proceso es a través de la corriente principal” (Entrevista 1).*

En este sentido, la transversalización de género es vista como un proceso que contribuye tanto a la equidad de género como a la modernización del estado y de la gestión pública. El

vínculo es justificado en el discurso del gobierno y particularmente del SERNAM bajo la premisa de que la incorporación de un enfoque de género es una dimensión insoslayable para lograr procesos de modernización exitosos. Al respecto, la evaluación del plan de igualdad de oportunidades 2000-2005, señala que *”Respecto a las políticas públicas, los temas de igualdad de oportunidades contribuyen a mejorar su focalización, sintonía y pertinencia permitiendo innovar en áreas tradicionalmente ignoradas o no cubiertas por la acción del Estado y visibilizar a quienes son las usuarias por excelencia de las políticas sociales. En relación a materias de gestión del Estado, la introducción del componente de género contribuye a mejorar los registros y sistemas de trabajo generando mayores capacidades en servicios y reparticiones públicas para incorporar el foco de género en sus acciones”*⁸⁴. Respecto del sistema de enfoque de género, el SERNAM señala *“la instalación del sistema de enfoque de género –en sí misma-, ha hecho una contribución importante a la modernización de las políticas públicas, para que éstas puedan ser más eficientes, de calidad y logren los resultados que requiere un sistema democrático, focalizando en las personas con sus diferentes características y necesidades, y adecuando los servicios prestados por el sector público a ellas”*⁸⁵.

La necesidad de enmarcar la transversalización de género de hacer referencia a un objetivo de política distinto a la igualdad entre los sexos, puede responder a que en el país no existe consenso a nivel político sobre los contenidos de la misma. Como dice el PNUD respecto de los proyectos de ley sobre la situación de las mujeres o la igualdad entre los sexos, aquellos que se formulan bajo un marco de interpretación técnico-económico son los que tienen mayor probabilidad del ser aprobados, al existir disensos fundamentales en materia ideológica y normativa. Análogamente, las iniciativas de transversalización de género en Chile requieren conectar con un marco de políticas legitimado para hacerse viables y aceptadas dentro del aparato público.

Por su parte, la necesidad de modernizar del estado y de la gestión pública, haciendo un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, es una política que tiene apoyo transversal a

⁸⁴ SERNAM. (2005). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000 - 2010: evaluación primera fase 2000 - 2005. Santiago, pág. 68.

⁸⁵ Ibid., pág. 53.

nivel político, además de estar institucionalizada en la administración pública a través de una serie de iniciativas principalmente impulsadas por la DIPRES.

Otro elemento que permite comprender este proceso de enmarcamiento estratégico, es la fragilidad que tenía SERNAM para coordinar la política de género al interior del ejecutivo, situación que es descrita en varias investigaciones. Los roles asignados a la agencia en la implementación de los instrumentos de transversalización –fundamentalmente de asesoría y evaluación- permiten extender enormemente su grado de influencia dentro del aparato público, mientras que su aplicación obligatoria por parte organismos del ejecutivo, el mecanismo de incentivo monetario presente en el programa de mejoramiento de la gestión y la conexión con el marco legitimado de la modernización del estado y de la gestión pública, facilitan la aceptación de los mismos y contribuyen a apaciguar las resistencias de la cultura burocrática. Una de las entrevistadas, señala que para establecer alianzas dentro del gobierno es indispensable mostrar cómo la incorporación del enfoque de género mejora la calidad de las políticas: *“Yo creo que los aliados que uno va ganando dentro del Estado es porque se dan cuenta que él género sirve más allá de la equidad de género, es un tema que aporta a mejorar la calidad de la política pública” (Entrevista 1).*

Es necesario precisar que la noción de modernización del estado y de la gestión pública, envuelve dentro en varias ideas distintas. Cuando se habla de reforma o modernización del estado, se está aludiendo a veces a cuestiones que afectan el diseño y funcionamiento de las organizaciones públicas –a lo que comúnmente se denomina reforma institucional- y otras veces a un proceso en que se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance, a lo que se llama reforma sustancial. La reforma institucional se asocia con la gestión pública mientras que la reforma sustancial con la política pública; con la integración de nuevos temas en la agenda de política donde se asumen nuevas responsabilidades para el estado. La reforma institucional, por su parte, se puede dividir en reformas políticas –los cambios básicos en la organización del poder; entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial y las atribuciones de cada uno de ellos- y la reforma administrativa orientada a cambiar la forma en que las organizaciones del poder ejecutivo operan para el diseño y ejecución de las políticas públicas y para la prestación de bienes o servicios ante los ciudadanos (Waissbluth, 2002).

Considerando estas distinciones típicas, los instrumentos de transversalización de género que existen en Chile se sitúan específicamente en los ámbitos de reforma administrativa, puesto que se orientan exclusivamente a las organizaciones del poder ejecutivo, intentando que éstas, a nivel de ministerios y servicios, incorporen un enfoque de género en los procesos de gestión pública, una vez que las prioridades de política ya han sido construidas y es responsabilidad del ejecutivo llevarlas a cabo. Específicamente, tanto los compromisos ministeriales como el sistema de enfoque de género del programa de mejoramiento de la gestión se pueden entender como mecanismos de control de gestión de las organizaciones del sector público que pretenden promover y monitorear la incorporación de ciertos contenidos en la gestión de ciertos ministerios. Un sistema de control de gestión puede ser entendido como un “*sistema de información de las rutinas y procedimientos de la organización, que permiten mantener o cambiar el rumbo de las actividades operativas, de manera que éstas guarden coherencia con la perspectiva estratégica*”⁸⁶.

En el caso de los compromisos ministeriales, se trata de un mecanismo de control de la adecuación de la gestión ministerial a la agenda de política de igualdad entre los sexos y de la gestión de los ministerios en torno a ésta, debido a que su propósito establecer responsabilidades y controlar la aplicación del plan de igualdad de oportunidades 2000-2020, y posteriormente, de la Agenda de Género del Gobierno 2006-2010. Mientras que el sistema de enfoque de género, se trata básicamente de que los servicios públicos mejoren su gestión a través de la incorporación de un enfoque de género en sus procesos de planificación, monitoreo y evaluación, ligado al análisis de las diferencias entre mujeres y hombres.

Este último, por su parte, tiene cierta similitud con el caso Canadiense, debido a que promueve que las organizaciones públicas sean capaces de identificar prácticas sexistas en la gestión en sus procesos tanto internos como estratégicos y a corregirlos, sin atender explícitamente ni a la formulación ni a la implementación de una agenda de políticas de igualdad entre los sexos.

⁸⁶ Guerrero, E. (2006). Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión: el caso del programa de mejoramiento de la gestión - sistema de equidad de género (2001-2004). *Debate Feminista*, 17 (34), 261-318, pág. 292.

10.3.1 El Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión: un caso de enmarcamiento estratégico exitoso

El sistema de enfoque de género cristaliza este proceso de enmarcamiento estratégico al incorporar la dimensión de género en un programa explícitamente ligado a mejorar los procesos de gestión de las organizaciones públicas, en el contexto de la política de modernización de la gestión pública impulsada principalmente por la DIPRES al interior del ejecutivo.

El nexo entre el mejoramiento de la gestión y el enfoque de género se produce bajo el supuesto de que *“la producción/prestación de bienes y servicios públicos es mejor cuanto más se adapta a las preferencias/necesidades diferenciadas de sus clientes/usuarios”*⁸⁷. A la diferencia entre hombres y mujeres, se le atribuye un rol central en la conformación de preferencias y necesidades de las personas. Sus requisitos técnicos formales especifican que los servicios deben analizar sus procesos estratégicos institucionales desde la perspectiva de género (su misión, objetivos estratégicos y productos estratégicos), con énfasis en las desigualdades entre los sexos que los productos estratégicos que provee contribuyen a mantener y en los problemas que pudieran existir en los sistemas de información para capturar datos desagregados por sexo y efectuar análisis de los mismos. Es decir, éste se presume como un análisis técnico aplicable a la mayoría de los servicios públicos que, de ser realizado apropiadamente, mejora la calidad de su gestión, al reconocer las diferencias entre mujeres y hombres y entregar productos o servicios más adecuados a sus características diferenciadas y distintivas percibidas.

En el caso del sistema de enfoque de género, la naturaleza de sus objetivos –como nota el Banco Mundial- difiere a la de los demás sistemas del programa de mejoramiento de la gestión⁸⁸, lo que demuestra el ejercicio de enmarcamiento estratégico que operó en su creación. Los otros sistemas están orientados a lograr mejoras en la gestión, impulsando la adopción de procedimientos en áreas comunes a todas las organizaciones públicas como la seguridad en los ambientes de trabajo, la gestión de recursos humanos, los procesos de

⁸⁷ Banco Mundial. (2008). Chile: estudio de evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión. Santiago, Anexo B1, pág. 6.

⁸⁸ El sistema de gestión territorial integrada, que a juicio de una de las entrevistadas, fue elaborado sobre la base del sistema de enfoque de género, comparte esta característica distintiva.

planificación y control de gestión, los procesos de compras y contrataciones, el control financiero, el gobierno electrónico y la atención a los usuarios. Las organizaciones públicas deben comprometer e implementar cada una de las etapas implica el cumplimiento de requisitos técnicos específicos con el objetivo de normar y estandarizar estos procesos de gestión a las organizaciones públicas, estimulando a que las decisiones sobre ellos se tomen sobre una base informada en cada una de las dimensiones de gestión organizacional descritas. Mientras que en el caso del sistema de enfoque de género, incorporar tal enfoque, significa no sólo estimular ciertas prácticas comunes, como la generación de estadísticas desagregadas por sexo, sino que además a afectar la provisión de los bienes y servicios que proveen a las personas. Ello significa que distintas medidas serán aplicadas de acuerdo con la misión y las atribuciones de cada servicio.

El diseño abierto por definición del sistema de enfoque de género, producto de la necesidad de enmarcar el instrumento en el programa de mejoramiento de la gestión, también tiene un costo. El establecimiento de unos procedimientos generales para la incorporación del enfoque de género en cada uno de los servicios públicos y la interpretación del género como un elemento que permite mejorar la gestión pública, puede hacer que los problemas de género sean vistos como un asunto meramente técnico ligado a cumplir ciertos requisitos formales, sin afectar la provisión de sus productos estratégicos. El PNUD, dice al respecto, que *“en principio fue común que los servicios comprometieran metas formales, que no significaban cambios sustantivos en su trabajo, lo que con el tiempo ha cambiado, aunque persisten casos en que se definen metas de bajo impacto y a pesar de ello son validadas”*⁸⁹.

La evaluación del Banco Mundial, por su parte, señala que el impacto del sistema de enfoque de género es dispar entre los servicios públicos, habiendo algunos que se limitan al cumplimiento formal de los requisitos del sistema de enfoque de género, sin que ello resulte en cambios en los procedimientos de gestión o en reducción de las brechas de género en el área de acción del servicio. Las medidas adoptadas, en estos casos, se limitan a desagregar por sexo la información, sensibilizar y capacitar a los funcionarios sobre el tema de género e incorporar un lenguaje no sexista en las comunicaciones de la organización. Otros servicios, en cambio, han rediseñado o creado nuevos programas para atacar algunas

⁸⁹ PNUD. (2010). Desarrollo humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad. Santiago: PNUD, pág. 206.

desigualdades clave en su sector o para atender necesidades diferenciadas de usuarias y usuarios. *“FONASA implementa acciones para mejorar el acceso tanto de hombres como de mujeres a los servicios de salud; FOSIS rediseña programas para prestar atención a mujeres en situación de especial vulnerabilidad a la pobreza; DIBAM revisa el rol de la mujer en distintas etapas de la historia en su museografía y extensión cultural, etc (...)”*⁹⁰.

La respuesta del SERNAM a este problema de la “trampa retórica” ha consistido, aprovechando su rol de organismo asesor, en reforzar la posibilidad de sinergia entre los instrumentos –principalmente, entre los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades y el sistema de enfoque de género del programa de mejoramiento de la gestión- y su coherencia con los documentos normativos donde se fijan los objetivos y lineamientos de los gobiernos en torno a la igualdad entre los sexos: primero, el plan de igualdad de oportunidades, luego la agenda de género del gobierno. El PNUD cita a una funcionaria que dice al respecto *“(...) tuvimos que entender que el PMG de género por si solo no servía, que no era una finalidad, que era un instrumento más, y que lo que teníamos que hacer era construir una estrategia de transversalización de género con instrumentos que fueran eminentemente de carácter político con otros instrumentos que fueran de carácter técnico como el PMG, y que estos instrumentos funcionaran de manera sinérgica”*⁹¹. Esta evidencia se confirma en la presente investigación, ya que las entrevistadas enfatizan en que, aproximadamente a partir del año 2006 se comienza a poner mayor énfasis en articular los instrumentos existentes y crear nuevas estructuras organizacionales con el objetivo de que a través de ellos se pueda implementar los objetivos y lineamientos fijados en los documentos normativos: *“Yo creo que nosotros, a partir del 2006 hacemos un esfuerzo porque estos distintos instrumentos tengan una acción sinérgica entre sí, se potencien unos a otros... Y es a partir del 2006 que se toma en cuenta lo que nosotros veníamos viendo desde hace algún tiempo, que teníamos un gran instrumento de política, de gobierno, y un gran instrumento concreto desde la gestión, teníamos un ámbito en medio en el que no había nada. Y es por esto que se impulsa el nombramiento de asesores y asesoras ministeriales que permite la viabilización de las decisiones políticas al*

⁹⁰ Banco Mundial. (2008). Chile: estudio de evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión. Santiago, Anexo B1, pág. 13.

⁹¹ PNUD. (2010). Desarrollo humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad. Santiago: PNUD, pág. 205.

interior de los ministerios, la coordinación al interior de los ministerios, se crean las comisiones ministeriales, luego se promueven las comisiones de género en los servicios. O sea la idea era permear a través de mecanismos que impulsaran la incorporación del enfoque de género en toda la acción del Estado, en estos niveles, que eran intermedios, en los cuales nosotros no habíamos todavía entrado” (Entrevista 1).

10.4 El proceso de transversalización de género en Chile en el nivel central del gobierno

El SERNAM describe a la estrategia de transversalización de género en Chile como un proceso que pretende la coordinación entre distintos niveles de gobierno –ministerios y servicios públicos- en torno al cumplimiento de los objetivos, lineamientos y prioridades presentados en el plan de igualdad de oportunidades 2000-2010 y la agenda de género del gobierno. Como se dijo anteriormente, a partir del año 2007, la forma en que se hacía el monitoreo a los compromisos ministeriales, radicada exclusivamente en el SERNAM, se adaptó a los criterios técnicos del Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental que depende de la SEGPRES. Esta medida se tomó explícitamente con el objetivo de mejorar la adecuación de los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades con la agenda gubernamental en la materia y la capacidad de monitoreo sobre la implementación de los mismos.

Del mismo modo, el año 2006 el SERNAM modificó las guías de aplicación del sistema de enfoque de género, solicitando que se someta a análisis la misión y los objetivos estratégicos de los servicios públicos, estimulando a través de procesos de asesoría técnica que los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades y los contenidos de la agenda de género sean incorporados en su formulación. Esto queda plasmado explícitamente como requisito técnico del sistema el año 2009: *“revisión de la agenda de género, los compromisos ministeriales de género y las prioridades institucionales,*

identificando y analizando las orientaciones políticas de género que aplican para la institución”⁹².

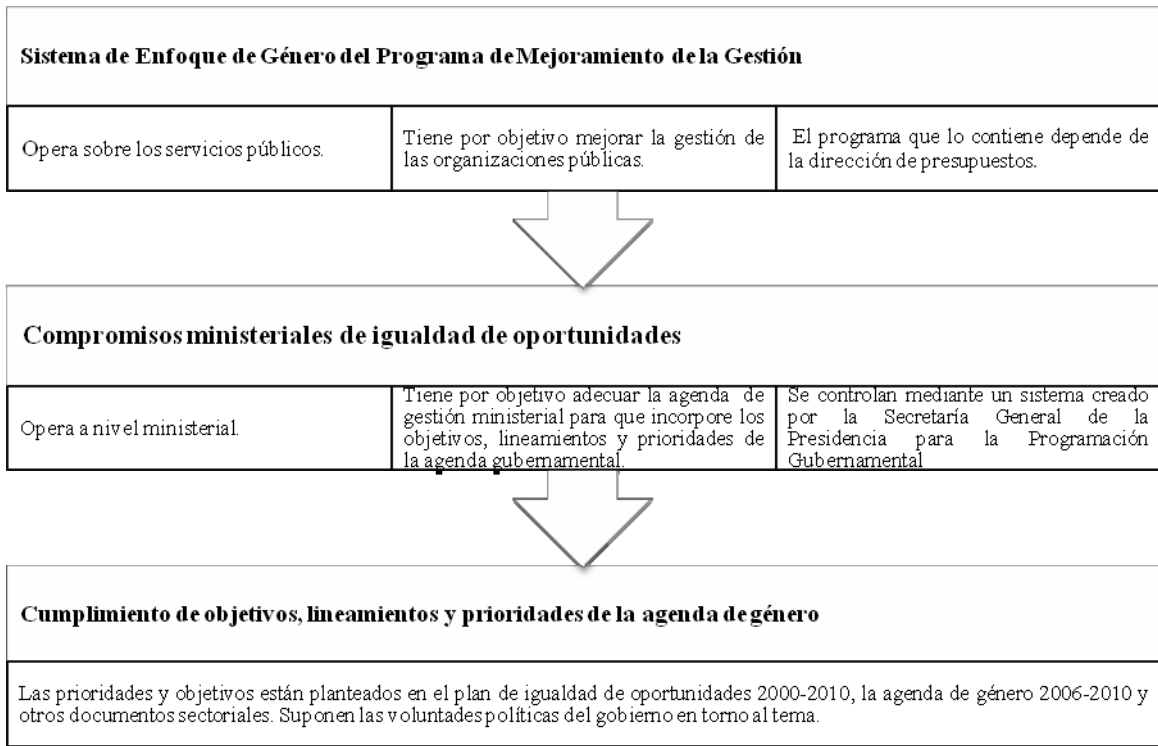
El nuevo requisito incorporado releva un cierto cambio en los propósitos del sistema de enfoque de género, donde no sólo se le concibe como sistema de mejoramiento de la gestión de cada servicio, sino que también de cómo mecanismo estímulo y control a que los servicios adecúen su gestión a las prioridades gubernamentales en materia de género. El mismo SERNAM reconocía antes que *“al igual que los otros Sistemas del Programa de Mejoramiento de la Gestión, éste opera a nivel de servicios como si fueran unidades auto-contenidas (...) no está entre sus objetivos ni funciones el contribuir a la coordinación de la gestión de los servicios de acuerdo a las prioridades ministeriales”⁹³*. Cabe señalar que el requisito mencionado que se incluyó para la operación del sistema año 2009, no fue incorporado en la formulación de los requisitos técnicos del año 2010, quizás debido a la incertidumbre respecto de la agenda de género sería legitimada por las nuevas autoridades del SERNAM, quizás porque un requisito como el descrito contraviene la lógica del programa de mejoramiento de la gestión, o una combinación de ambos motivos.

En síntesis, el proceso de transversalización de género en Chile, está orientado a la coordinación al interior del ejecutivo para la implementación de la política de equidad de género y opera a través de dos instrumentos formales en distintos niveles de gobierno, los que en teoría deben complementarse y actuar sinérgicamente. El SERNAM, en este sentido, es el organismo responsable de que tal complementariedad y sinergia ocurra en la práctica, operando como asesor y evaluador de los resultados de ambos instrumentos, localizados actualmente en otras organizaciones públicas con funciones de coordinación y evaluación de la gestión gubernamental: la DIPRES en el caso del sistema de enfoque de género y la SEGPRES en el caso de los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades.

⁹² DIPRES. (2009). Requisitos técnicos y medios de verificación: Programa marco básico año 2009. Santiago, pág. 124.

⁹³ SERNAM. (2005). La experiencia del Sistema de Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión. Santiago, pág. 58.

Esquema 2: El proceso de transversalización de género en el nivel central del gobierno de Chile



Fuente: Elaboración propia

Pese a que esta coherencia no puede darse por dada debido a que, en rigor, el sistema de enfoque de género encaja con el mejoramiento de la gestión en su dimensión de que cada una de las organizaciones preste servicios más eficaces tomando en consideración unas características diferenciadas de los usuarios de acuerdo al sexo, no encaja en su dimensión de adecuación de la gestión de cada servicio a la agenda de género ni de coordinación de la política gubernamental en torno a la igualdad entre los sexos. El programa de mejoramiento de la gestión, pretende mejorar la calidad de los procesos de cada uno de los organismos públicos, en referencia a una misión, unos objetivos y unos productos estratégicos que se suponen ya definidos por cada de las organizaciones que son objeto de su intervención. Para ello, requiere que las organizaciones capturen información sobre su gestión y la provean a los niveles directivos para la toma de decisiones o desarrollen de manera sistemática y organizada ciertas áreas que son vistas como indispensables, independientemente de su misión específica.

El vínculo discursivo entre el género y un programa de estas características radica en que la aplicación continúa de un enfoque técnico de género capaz de identificar las necesidades y preferencias diferenciadas de mujeres y hombres, volverá la gestión más eficaz, entregando bienes y servicios más pertinentes a las características de los usuarios. La evaluación del plan de igualdad de oportunidades del año 2005, es concluyente al respecto, al señalar como limitaciones del instrumento: *“(...) que no interviene en la esfera política de toma de decisiones, donde se podrían debatir e impulsar propuestas de mayor impacto en términos de igualdad de oportunidades. Tampoco puede producir coherencia entre las medidas implementadas en un servicio específico y las prioridades de género definidas para cada sector, ni garantizar la coordinación interorganizacional para construir sinergias”*⁹⁴.

Finalmente, cumplir un programa de gobierno o unos propósitos de igualdad entre los sexos que forman parte de la agenda gubernamental, es responsabilidad del gobierno y recae en cada uno en las autoridades políticas del mismo. A su vez, las funciones propiamente de apoyo a la coordinación gubernamental están radicadas en otras agencias, como la SEGPRES en el caso de la coordinación interministerial, MIDEPLAN en el caso de la política social y el propio SERNAM en el caso de la política de igualdad entre los sexos. Tal coordinación obviamente no puede depender de la aplicación un programa de mejoramiento de la gestión, orientado a estandarizar prácticas y procedimientos de calidad en ciertas áreas del funcionamiento comunes a todas las organizaciones públicas. Adecuar a las organizaciones públicas con las prioridades de gobierno y promover su coordinación para la implementación de una agenda de políticas, es un aspecto que queda fuera de su alcance.

El modelo de transversalización aplicado en el nivel central del gobierno de Chile, como se puede apreciar, es completamente intra-burocrático en su operación. Salvo en el caso del sistema de enfoque de género, donde formalmente se evalúa por parte de expertos aquellos informes de los servicios que no obtuvieron su aprobación para verificar que los criterios de evaluación se hayan aplicado correctamente, el modelo de transversalización de género en Chile no considera la necesidad de incorporar el conocimiento experto en el análisis de los problemas que originan las políticas ni en la evaluación del modelo de transversalización.

⁹⁴ SERNAM. (2005). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000 - 2010: evaluación primera fase 2000 - 2005. Santiago, pág. 79.

Algunos servicios públicos, de todos modos, han contratado a personas expertas en género para efectuar capacitaciones, apoyar la implementación del sistema de enfoque de género o el rediseño de productos y servicios y para hacer investigaciones con propósitos específicos. Se puede pensar entonces que el modelo chileno promueve en cierta medida que el conocimiento experto permee, pero principalmente con fines instrumentales para apoyar a los servicios públicos en lo que se definieron hacer. Sin embargo que la intención sea instrumental no desmiente que puede abrir ciertas oportunidades de influencia para algunas organizaciones de carácter feminista que poseen tal conocimiento y están en condiciones de prestar servicios al estado.

Más aún, este modelo no contempla explícitamente mecanismos de debate, participación y/o control ciudadano sobre las políticas, lo que obstaculiza que pueda operar en la lógica de fijación de agenda, ya sea instrumental -como mecanismos de participación a las mujeres en tanto usuarias de servicios- o deliberativa –como mecanismos deliberativos que intentan profundizar el principio de democracia en la formación de la agenda de políticas a través de procedimientos deliberativos.

Pero más allá de estos aspectos deficitarios, es un hecho que la transversalización en Chile como proceso que opera en el ejecutivo se entiende en realidad como un método de adecuación de las organizaciones del ejecutivo a una agenda de prioridades en materia de igualdad entre los sexos y a la coordinación entre diferentes niveles gubernamentales para su implementación. Se supone que tanto el plan de igualdad de oportunidades como la agenda de género del gobierno son documentos que reflejan la voluntad política del gobierno para avanzar en torno a la igualdad entre los sexos. Por ello, como el sistema de enfoque de género es inédito por vincular la incorporación del enfoque de género en un instrumento asociado a un incentivo monetario, el modelo de transversalización de género en Chile también puede considerarse inédito, debido a que involucra un instrumental técnico complejo y para coordinar la implementación de una dimensión de la agenda de políticas del gobierno, aquella que se relacionan con políticas o medidas explícitamente vinculadas a lograr la igualdad entre los sexos. No existe, al menos en Chile, ninguna otra dimensión de la agenda de política ligada a otro eje de discriminación que incorpore tal cantidad de procedimientos y reglas formales para su implementación y control, lo que si

bien es signo de institucionalización, también lo es de tecnificación y rutinización del tema al interior del ejecutivo.

10.5 El género y la diversidad en el plan de igualdad de oportunidades y la agenda de género del gobierno

Los gobiernos de la Concertación, inicialmente, hicieron explícito su compromiso con la igualdad entre los sexos a través de la elaboración de planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el primero para el período 1994-1999 y el segundo para el período 2000-2010. Cabe señalar que el segundo plan de igualdad de oportunidades se elaboró al final del gobierno del Frei, para que comenzara a implementarlo el próximo gobierno. Esto, a juicio de una de las entrevistadas del SERNAM, causó conflictos al inicio del período gubernamental de Lagos debido a que se le consideró como una imposición dejada del gobierno anterior, lo que mermó su legitimidad como guía de orientación en términos normativo-ideológicos: *“Dejabai amarrados diez años. Por eso que la Nana del Piano... tuvimos muchos problemas con la Nana del Piano y con el Plan de Igualdad. Cuando llegó la Nana del Piano, la Nana del Piano pidió que ella no iba a seguir el Plan de Igualdad, no lo iba a seguir, y de hecho el Plan de Igualdad estuvo dormido el primer periodo, yo diría que por lo menos los dos años, poco menos que estaba prohibido hablar del Plan de Igualdad” (Entrevista 2).*

Sin embargo, el plan de igualdad fue aprobado como carta de navegación por el presidente Ricardo Lagos el año 2000, cuando crea al consejo de ministros con el propósito de supervisar e impulsar su cumplimiento. Posteriormente, lo fue por la presidenta Michelle Bachelet el año 2006, con la ratificación de la continuidad del consejo de ministros, que pasó a ser presidido por la misma presidenta. Bachelet para reflejar su compromiso con la equidad de género, establece -como se mencionó anteriormente- una Agenda de Género del Gobierno, que integra y sistematiza compromisos ligados tanto al plan de igualdad de oportunidades como al programa de gobierno.

Si bien es cierto que su existencia no asegura que los organismos de gobierno prioricen su cumplimiento, su análisis permite tener una visión de lo que se está entendiendo por género y de lo que involucra la igualdad entre los sexos. En un contexto en que la transversalización de género pretende la adecuación de las prioridades y actividades de los ministerios y servicios públicos a unos objetivos, lineamientos y prioridades definidas, es necesario revelar la concepción del género y de la diversidad que éstos presentan, a objeto de identificar las características del “enfoque de género” que se pretende incorporar en el aparato público nacional.

10.5.1 Género: entre el eufemismo del sexo y el constructivismo social

El análisis de los documentos normativos revela una interpretación del género que reconoce que éste es una construcción social, que se reproduce continuamente a través de normas e interpretaciones sociales que regulan la estructura y los procesos de las organizaciones e instituciones económicas, políticas y sociales. Las causas de los problemas que describe se asocian a cuestiones como la división sexual del trabajo -que asigna a los hombres el trabajo remunerado y a las mujeres el trabajo doméstico no remunerado- y el reforzamiento de las representaciones tradicionales sociales y a la socialización diferencial de mujeres y hombres ejercida por agencias como la familia, la educación y los medios de comunicación. Enfatizan a nivel de diagnóstico en papel que juega división sexual del trabajo en la reproducción de las desigualdades de género, lo que queda muy claro en el plan de igualdad: *“La división del trabajo entre hombres y mujeres, que asigna a las mujeres el espacio privado y a los hombres el espacio productivo (público), es el factor estructural que explica las menores oportunidades de las mujeres para acceder a recursos materiales y sociales. La responsabilidad por el trabajo doméstico y el cuidado de los miembros de la familia impone restricciones de tiempo que limitan el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, a la capacitación y a la información. Son las responsabilidades familiares, por ejemplo, las que las llevan a aceptar trabajos de peor calidad y con menor protección*

laboral a cambio de flexibilidad para compatibilizar el trabajo remunerado con el trabajo doméstico”⁹⁵.

Los lineamientos y compromisos presentados, hacen múltiples referencias a organizaciones del ámbito social, político y económico, en torno a sensibilizar y capacitar a grupos que ocupan roles estratégicos en la reproducción de las desigualdades entre los sexos - profesores y agentes educativos, empleadores, agentes judiciales, autoridades y funcionarios públicos- o afectar su funcionamiento mediante generación de normas legales y/o administrativas de modo para que favorezcan prácticas no sexistas.

Sin embargo, no todas las organizaciones son referidas con la misma intensidad. Ambos documentos abordan sólo tangencialmente la organización de roles en la familia y en la intimidad a nivel de pronóstico. Pese a que se alude a la necesidad de promover las responsabilidades familiares compartidas a nivel de diagnóstico y de objetivos generales, los lineamientos al respecto se limitan a la sensibilización a los hombres para que hagan uso de los derechos parentales asociados al trabajo y a adecuar la normativa legal para que favorezca que el padre y la madre compartan derechos y deberes en la educación de sus hijos.

Es más, la conciliación entre actividades laborales y familiares aparece recurrentemente descrita como un problema de la organización del trabajo que afecta solo a las mujeres. *“Aumentaremos la participación económica de las mujeres, facilitando nuevas modalidades de trabajo y contratación, opciones de trabajo en jornada parcial y teletrabajo, pero sin generar mayor precariedad ni imponer cargas incompatibles con la vida familiar, o disminuir la responsabilidad social de las empresas en la provisión de empleo decente (jornada laboral, ingresos, protección social, sindicalización y negociación, conciliación entre vida laboral y familiar, y derecho al descanso)”⁹⁶.*

A su vez, tanto los problemas específicos identificados como los objetivos y lineamientos se centran casi exclusivamente en las mujeres como grupo objetivo. Es decir, el género es visto como una construcción social que es problemática para las mujeres y que a partir de

⁹⁵ SERNAM. (2000). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Santiago, pág. 36.

⁹⁶ SERNAM. (2007). Agenda de Género 2006-2010. Santiago, pág. 20.

acciones dirigidas a ellas esta construcción social podría ser cambiada. Los hombres en general son presentados o como parte de las causas de los problemas de las mujeres o como la norma que las mujeres deberían alcanzar. Cuando se trata, por ejemplo, el problema de la violencia intrafamiliar, los hombres están implícitamente asociados en la causa del problema como maltratadores que merman la seguridad personal de las mujeres y sus hijos. En cambio, cuando se trata de la participación en el mercado del trabajo y en las estructuras de poder y toma de decisiones, los lineamientos presentados aspiran a que las mujeres alcancen a los hombres en estos aspectos.

Cabe señalar que en el tema de los derechos sexuales y reproductivos, se percibe un acento distinto entre el plan de igualdad de oportunidades y la agenda de género. En el primero, los lineamientos se dirigen a promover el acceso a información sobre salud sexual y reproductiva para que las mujeres puedan decidir de manera informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. En cambio, en la segunda, las prioridades se dirigen tanto a los procesos educativos de niños y niñas, como a la creación de servicios de salud sexual y reproductiva para los adolescentes. Es decir la agenda de género, a diferencia del plan de igualdad, releva también a los hombres en lo que refiere a este tema.

Adicionalmente, la agenda parece ver como un problema por derecho propio a la identidad masculina tradicional, asociada a la intolerancia, la violencia y el desapego de la familia, cuestión que en el plan no aparece explícitamente. El documento ubica en el sistema educativo la responsabilidad de promover una mirada crítica a este modelo de masculinidad: *“Incentivaremos en los niños, adolescentes y jóvenes, una mirada crítica a las formas tradicionales de masculinidad basadas en el machismo, la violencia y el menosprecio a lo femenino, de modo de favorecer una cultura de equidad de género”*⁹⁷.

En otras palabras, se aprecia un aumento tenue en inclusión de los hombres en las medidas de política de igualdad entre los sexos, pero éstos aparecen principalmente como un grupo que impide que las mujeres puedan gozar de ciudadanía plena, es decir como parte del problema que afecta a las mujeres.

⁹⁷ Ibid., pág. 18.

En el fondo, el plan de igualdad de oportunidades y la agenda de género del gobierno son documento dirigido a las mujeres, que se enmarcan en una conceptualización constructivista social del género, pero sin llegar hasta las últimas consecuencias en términos del diagnóstico y menos aún de pronóstico, porque de lo contrario, perderían la referencia identitaria que pretende convocar y también, obviamente, por las limitaciones que ofrece el entorno político de abordar ciertos temas. La reorganización del trabajo doméstico y de las actividades de cuidado de los hijos no aparece con fuerza en el pronóstico, sino a través de medidas poco significativas. Los hombres son considerados como grupo objetivo sólo en algunos pocos aspectos, como la sensibilización para modificar interpretaciones y prácticas asociadas a transformar la masculinidad tradicional y fomentar su participación en las actividades familiares. Pero el contexto discursivo en el que se establecen estas medidas resalta que su inclusión es meramente instrumental para resolver las desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres y que impiden el ejercicio de su plena ciudadanía.

Por otra parte, en diversas secciones, los textos parecen tratar al género y al sexo como sinónimos, al decir “*Para garantizar una democracia paritaria es necesario considerar que las mujeres tienen dificultades particulares en razón de su género*”⁹⁸ o plantear la necesidad “*de un trato justo y diferenciado entre los géneros y entre mujeres, el acceso a recursos en igualdad de condiciones y la igualdad en los resultados*”⁹⁹. En estos casos, el “género” parece un eufemismo del sexo, es decir una categoría social que distingue entre hombres y mujeres y no como una construcción social que reproduce a través de prácticas e instituciones unas interpretaciones dominantes de lo masculino y lo femenino, interpretaciones que a su vez otorgan significado y moldean las identidades y comportamientos de sujetos sexuados como hombres o como mujeres. Bajo esta conceptualización del género, un cambio en las relaciones de género supone una agenda de política que se dirija a transformar las instituciones y prácticas que promueven un determinado orden de género, prácticas que involucran tanto a hombres como a mujeres.

⁹⁸ SERNAM. (2000). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Santiago, pág. 29.

⁹⁹ SERNAM. (2007). Agenda de Género 2006-2010. Santiago, pág. 11.

El plan de igualdad de oportunidades, confunde explícitamente la transversalización de género con políticas hacia la mujer: *“Por tanto, institucionalizar el enfoque de género requiere insistir en enfocar las políticas hacia la mujer de forma transversal, de modo que incluyan tanto a las políticas sociales como las de desarrollo económico; fomento productivo y, en especial, las relativas al acceso a las decisiones políticas. El trabajo intersectorial con enfoque de género debe ir estrechamente unido a los procesos de modernización del Estado”*¹⁰⁰.

Por lo tanto, se aprecia en estos documentos una tensión inherente entre la identificación de problemas y el establecimiento de objetivos dirigidos casi exclusivamente a los problemas de las mujeres y a las mujeres como grupo objetivo y un enfoque teórico que parece basarse, aunque con ciertas contradicciones, en una interpretación constructivista social del género.

Siguiendo a Gomariz y Meentzen, estas características que se encuentran en los documentos normativos analizados, no son exclusivas del caso Chileno, sino que los planes y políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a nivel mundial tienden a centrarse casi exclusivamente en las mujeres, evidenciando una contradicción entre el marco conceptual y su expresión operativa. *“Parten de la categoría de género y utilizan el análisis de género, primero para comparar la situación y posición de cada sexo. Desde este análisis, se dirigen principalmente a mejorar la situación de las mujeres, utilizando con frecuencia medidas afirmativas a favor de las mismas. En general, cuando se dirigen a los hombres lo hacen en términos de sensibilización con la intención de complementar la acción a favor de las mujeres. Su campo de acción es el que corresponde a las áreas que generalmente atienden las políticas sociales (salud, educación, trabajo, etc.). Puede afirmarse que esta orientación se expresa mundialmente y se consolida con la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y su principal resultado: la Plataforma de Acción. (...)En efecto, como se indicó, en esta estrategia se manifestó desde sus orígenes la*

¹⁰⁰ SERNAM. (2000). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Santiago, pág. 8.

contradicción entre la óptica conceptual (género y condiciones de género) y su orientación operativa dirigida fundamentalmente al trabajo con mujeres”¹⁰¹.

10.5.2 La interpretación aditiva de la diversidad: las mujeres como grupo vulnerable y los ejes de discriminación

Menos obvia aunque curiosamente más notada que la ausencia de los hombres y su invocación instrumental en los documentos normativos que reflejan el discurso del SERNAM sobre la igualdad entre los sexos, ha sido en las investigaciones sobre este tema, la presencia de una concepción aditiva de la diversidad que concibe a las mujeres como un grupo más vulnerable que los hombres y que se diferencia internamente de acuerdo a otros ejes de discriminación, dando lugar a que unas sean más discriminadas que otras. Como señalan Franceschet y McDonald, *“mientras reconoce el hecho de que las mujeres tienen más probabilidades de obtener empleos precarios, las soluciones propuestas están incrustadas dentro de la visión neoliberal de la Concertación centrada en resolver los problemas de pobreza (...). En vez de garantizar que todos los ciudadanos, en virtud de su condición de ciudadanía, tengan derecho a obtener trabajos dignos como lo demandó el movimiento de mujeres ó en la época dictatorial, la visión de la concertación es que son grupos marginalizados (jóvenes, indígenas y mujeres) los necesitan ser atendidos, especialmente a través de programas de capacitación que mejoran sus posibilidades de acceder a empleos”¹⁰².*

El plan de igualdad de oportunidades reconoce la diferencia y valoran la diversidad, lo que se expresa en frases como *“una auténtica cultura de igualdad no suprime ni censura las diferencias. Al contrario, reconoce la diversidad y amplía las oportunidades para que se expresen las diversas concepciones, representaciones, saberes y estilos de vida que*

¹⁰¹ Gomáriz, E., & Meentzen, A. (2003). La democracia de género en el marco de las estrategias de acción. En A. Meentzen, & E. Gomáriz, Democracia de género, una propuesta inclusiva (págs. 51-77). El Salvador: Ediciones Böll, pág. 53-54.

¹⁰² Franceschet, S., & McDonald, L. (2003). Hard time for citizenship: women's movements in Chile and Mexico. Paper prepared for the 2003 Canadian Political Science Association Annual Meeting Dalhousie University, pág. 12.

coexisten en la sociedad”¹⁰³. Pero parece que las diferencias aludidas son preferentemente aquellas basadas en el sexo, ya que señala posteriormente que *“En Chile, las mujeres tienen menos oportunidades y esa es una demostración clara de que el valor de la igualdad no se ha generalizado aún en la sociedad y que la democracia está inacabada*”¹⁰⁴.

De todos modos, menciona algunos aspectos que vuelven a las mujeres más vulnerables y merman sus oportunidades de acceder a recursos económicos o a servicios públicos. Los ejes de discriminación que releva como diferencias dentro de las mujeres son la clase, la etnia, la edad y la localización geográfica. Las mujeres pobres, indígenas, jóvenes y rurales son vistas como grupos más marginales y vulnerables que el resto de las mujeres, a los que necesario incluir en el proceso de desarrollo del país otorgándoles servicios que les permitan satisfacer algunas necesidades y principalmente incorporarse en iniciativas económicas remuneradas. Como señala Richards, respecto del eje de la etnicidad, *“se mencionan a las mujeres indígenas en varias partes del nuevo Plan, pero casi exclusivamente en términos de ser un ‘grupo marginal’. Se conceptualiza la etnicidad como una barrera más que hace aún más difícil para las mujeres el acceso a recursos y servicios*”¹⁰⁵. Lo mismo puede decirse de las mujeres pobres, rurales y jóvenes.

La agenda de género, por su parte, mantiene la visión del plan sobre la diversidad, aunque en algunas secciones parece esbozar un enfoque de la diversidad como *“estructural intersectionality”*: *“La desigualdad no empieza ni termina en los ingresos: se manifiesta en los primeros años de vida de la persona, continúa con las oportunidades de educación, se profundiza con las discriminaciones y se consolida con la adversidad. La desigualdad se da en las oportunidades y en los resultados. Se reproduce diariamente y se profundiza. En Chile no hay una sola desigualdad, sino muchas desigualdades y todas están relacionadas entre sí*”¹⁰⁶. Sin embargo, el diagnóstico que plantean pone el relieve las desigualdades basadas en el sexo y las soluciones mantienen una concepción aditiva de las diferencias entre las mujeres.

¹⁰³ SERNAM. (2000). Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Santiago, pág. 22.

¹⁰⁴ Ibid., pág. 22.

¹⁰⁵ Richards, P. (2002). Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: la visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en el SERNAM. En FLACSO, Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales (págs. 267-297). Santiago: FLACSO-Chile, pág. 285.

¹⁰⁶ SERNAM. (2007). Agenda de Género 2006-2010. Santiago, pág. 16.

Una excepción parcial puede ser el caso de la etnicidad, dónde se establecen algunos compromisos que parecen dar cierto reconocimiento a la etnia como un vector central de la identidad y una estructura de poder y dominación en cierta medida autónoma de la desigualdad entre los sexos, en aseveraciones como *“Promoveremos la investigación y difusión de nuestras raíces culturales originarias, de la historia, de la cultura y las identidades de sus mujeres y estableceremos una política de estudio y difusión de los idiomas de los pueblos originarios. Incorporaremos en el currículo de la enseñanza básica y media, elementos de historia, valores y aportes de los pueblos originarios a la sociedad”*¹⁰⁷ o *“Ampliaremos las experiencias y prácticas de salud intercultural y expandiremos la educación intercultural bilingüe”*¹⁰⁸ o *“Daremos impulso a los procesos de participación democrática de la sociedad civil indígena, incluyendo las organizaciones de mujeres”*¹⁰⁹. Este giro que parece orientarse a políticas afirmativas de identidad, puede ser resultado de las presiones de las mujeres Mapuche hacia al SERNAM por incorporar sus intereses en una agenda que originalmente fue diseñada para orientarse especialmente a un eje de discriminación: el relativo al sexo.

Evidentemente, esto expresa una tensión inherente en el discurso del SERNAM entre uno centrado en la igualdad entre los sexos y otro que no reconoce la diferencia sexual como el principal problema. En efecto, la concepción general de las mujeres Mapuche como un grupo más vulnerable que el resto de las mujeres: *“Si Chile somos todos, debemos preocuparnos especialmente por las mujeres de los pueblos originarios que sufren mayor discriminación e invisibilidad de sus necesidades y aportes a la sociedad”*¹¹⁰.

Resalta en la agenda de género, la inclusión de la situación de las jefas de hogar de escasos recursos económicos, debido a las tensiones que enfrentan para compatibilizar las actividades laborales con las familiares y, por lo tanto, superar la pobreza en que se encuentran esos hogares. Se trata en este caso de otorgarles capacitación y acceso a servicios a ellas para que puedan incorporarse de mejor modo en el mercado del trabajo, contribuyendo a que salgan de la pobreza: *“Desarrollaremos, a través del SERNAM, un*

¹⁰⁷ Ibid., pág. 36.

¹⁰⁸ Ibid., pág. 37.

¹⁰⁹ Ibid., pág. 36.

¹¹⁰ Ibid., pág. 36.

Programa de Mejoramiento de la Empleabilidad y de las Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar, el que será de ejecución municipal. Incluirá formación para el trabajo, capacitación laboral, apoyo al fomento de las microempresas individuales y asociativas, derivación para atención en salud ocupacional, odontológica, mental y oftalmológica, acceso a la nivelación de estudios básicos y medios, y cuidado infantil en horarios compatibles con la jornada de trabajo”¹¹¹. La definición de jefatura de hogar que utiliza el SERNAM dice relación con las mujeres que proveen principalmente a sus hogares. Cabe señalar que esta definición es imprecisa debido a que refiere a dos situaciones cualitativamente distintas: no es lo mismo en términos de vulnerabilidad una familia en situación cuyos recursos provienen de ambos cónyuges, pero donde la mujer es la que aporta más a los ingresos del hogar que aquellas familias pobres donde las mujeres – o eventualmente los hombres- son únicos proveedores, o sea, una familia monoparental, donde solo una persona es la encargada a la vez de proveer y cuidar.

De todos modos, el programa propuesto se dirige principalmente a las mujeres, desconociendo que también hay hombres encargados de familias monoparentales en situación de precariedad económica. Así, se termina por reforzar la idea de que la política de equidad de género es en realidad una política dirigida a las mujeres, con especial énfasis en aquellos grupos de mujeres excluidas o vulnerables. El método privilegiado, a su vez, es entregar servicios a las mujeres para que puedan generar recursos y lograr los niveles de los hombres en su participación laboral y en la obtención de empleos de calidad. No se trata, entonces, de modificar la división sexual del trabajo o expandir derechos de acceso a servicios de cuidado infantil y de ancianos para toda la ciudadanía, como derechos individuales. Sino más bien de acciones dirigidas a actuar sobre las mujeres, especialmente sobre aquellas conceptualizadas como vulnerables, para que logren una mejor inserción laboral y alcancen niveles de empoderamiento similares a los hombres.

¹¹¹ Ibid., pág. 21.

10.6 Prioridades ministeriales y compromisos específicos de igualdad de oportunidades entre los sexos: el reflejo de concepciones limitadas

Se puede hacer una primera distinción en la dirección de las prioridades y compromisos ministeriales. Algunas de ellas, muestran una clara orientación a la acción sobre grupos de personas de la sociedad civil –hombres, mujeres o personas sin distinción de sexo- mientras que otros se dirigen más bien a alterar el funcionamiento de las organizaciones que reproducen las desigualdades entre los sexos. Estas últimas, evidentemente se supone tendrán un efecto en la situación de ciertos grupos sociales, pero se releva discursivamente el medio y no el fin. Entre los compromisos dirigidos a las organizaciones, es posible diferenciar además, entre los que explicitan una acción sobre ocupantes de ciertos roles estratégicos para la política de igualdad entre los sexos –profesores, empleadores, agentes judiciales, funcionarios públicos, entre otros- y los que no especifican algún actor en particular sobre el que se pretenda intervenir, refiriéndose al funcionamiento de las organizaciones en general.

Tabla 6: Distribución de prioridades y compromisos ministeriales según dirección y grupo objetivo

Dirección del compromiso	Grupo objetivo	Prioridades Agenda		Compromisos ministeriales	
		Nº	%	Nº	%
Dirigido a personas	Sin distinción de sexo o ambos sexos	25	14,6%	10	6,9%
	Dirigido principal o exclusivamente a mujeres	72	42,1%	35	24,3%
	Dirigido principal o exclusivamente a hombres	1	0,6%	2	1,4%
	<i>Subtotal</i>	<i>98</i>	<i>57,3%</i>	<i>47</i>	<i>32,6%</i>
Dirigido a organizaciones	Funcionamiento de las organizaciones	65	38,0%	73	50,0%
	Ocupantes de roles estratégicos	8	4,7%	24	17,4%
	<i>Subtotal</i>	<i>73</i>	<i>42,7%</i>	<i>97</i>	<i>67,4%</i>
Total		171	100,0%	144	100,0

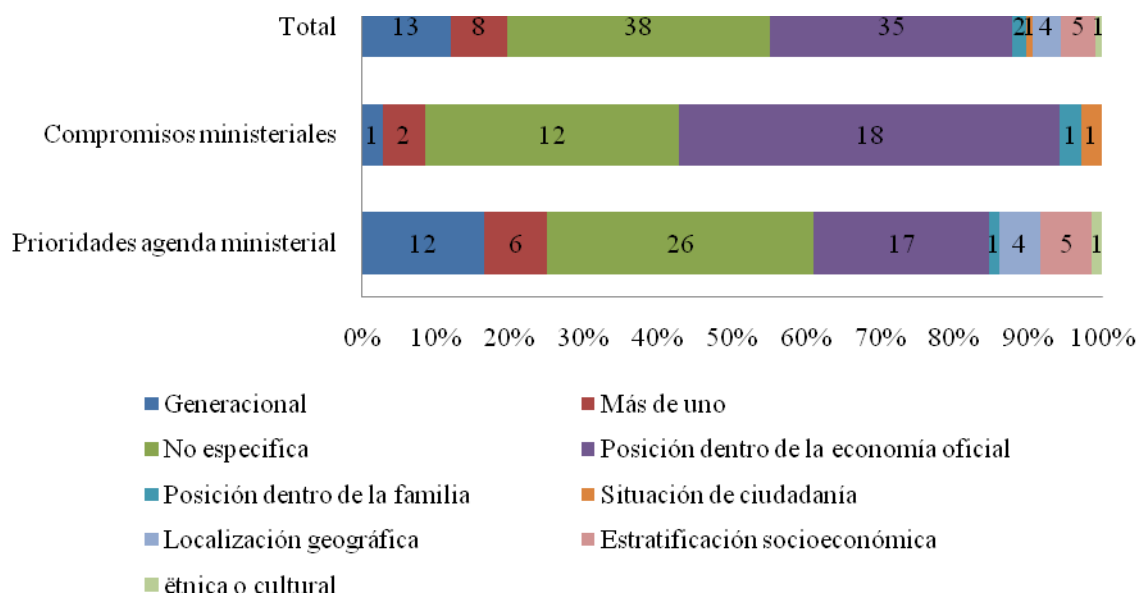
Fuente: elaboración propia

10.6.1 Prioridades y compromisos ministeriales dirigidos a personas

La mayoría de las prioridades y compromisos dirigidas a las personas, se orientan principal o exclusivamente a las mujeres. Específicamente, el 73,5% en el caso de las prioridades de la agenda de género y el 74,5% en el caso de los compromisos ministeriales del año 2008 dirigen su acción a este sexo. En segundo lugar, algunas prioridades y compromisos se dirigen a personas sin distinción de sexo o explícitamente a ambos sexos, alcanzando un 25,5% entre las prioridades ministeriales y un 21,3% en el caso de los compromisos ministeriales del año 2008. Un porcentaje muy bajo de las prioridades y compromisos se dirige principal o exclusivamente a los hombres; el 1,0% en el caso de las prioridades ministeriales y el 4,3% en el caso de los compromisos ministeriales del año 2008.

Estos resultados son congruentes con el contenido de los documentos normativos, que, como se vio anteriormente, dirigen las soluciones propuestas casi exclusivamente a la acción sobre las mujeres.

Gráfico 1: Distribución de las prioridades y compromisos ministeriales dirigidos a mujeres de acuerdo a los ejes de desigualdad específicos relevados

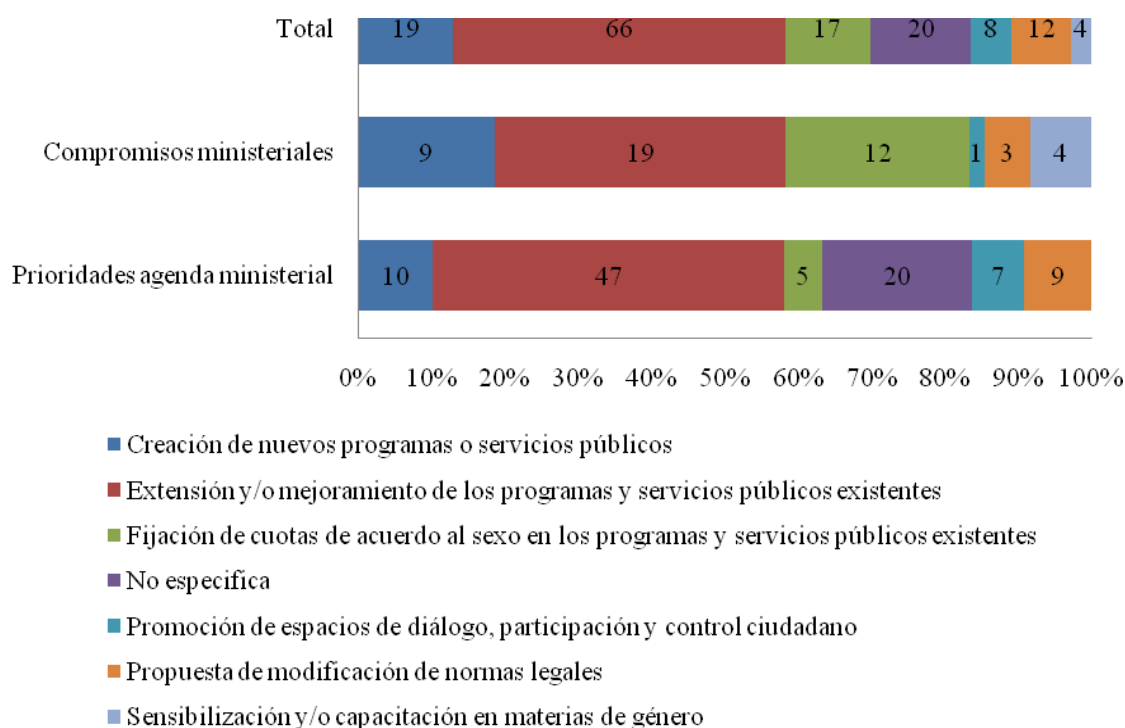


Fuente: Elaboración propia

Un porcentaje importante de las prioridades y compromisos dirigidos a las mujeres, no revela el grupo específico de mujeres a los que se dirigen. El análisis de aquellos que sí lo especifica, muestra que las prioridades y compromisos otorgan relevancia a las discriminaciones derivadas de la posición de las mujeres en la economía oficial (referidos a la posición marginal de las mujeres dentro de la esfera remunerada del trabajo) y a las discriminaciones derivadas de aspectos generacionales o de las etapas del ciclo de la vida (con énfasis en las mujeres jóvenes). También se coloca cierto acento en la estratificación socioeconómica (referida a mujeres en situación de pobreza) y la localización geográfica (referida a la división entre mujeres urbanas y rurales). Menos importancia reciben las características étnicas o culturales (referido a diferencias en el origen étnico o cultural de las mujeres), la situación de ciudadanía (referida a las mujeres inmigrantes) y la posición dentro de la familia (referidos a las diferencias en las relaciones de género al interior de los diferentes modelos de relaciones de género al interior de las familias, que coloca a algunos miembros, principalmente mujeres e hijos, en situación de vulnerabilidad, con énfasis en la violencia ejercida por los hombres).

Los escasos compromisos dirigidos a los de los hombres, en cambio, se centran en la posición al interior de la familia, ya sea como progenitores, padres o maltratadores. Específicamente, refieren a promover la responsabilidad masculina en su fecundidad y paternidad en los servicios de salud sexual y reproductiva ofrecidos o hacer una propuesta de tratamiento para los hombres que ejercen violencia contra la mujer en el contexto de la violencia intrafamiliar.

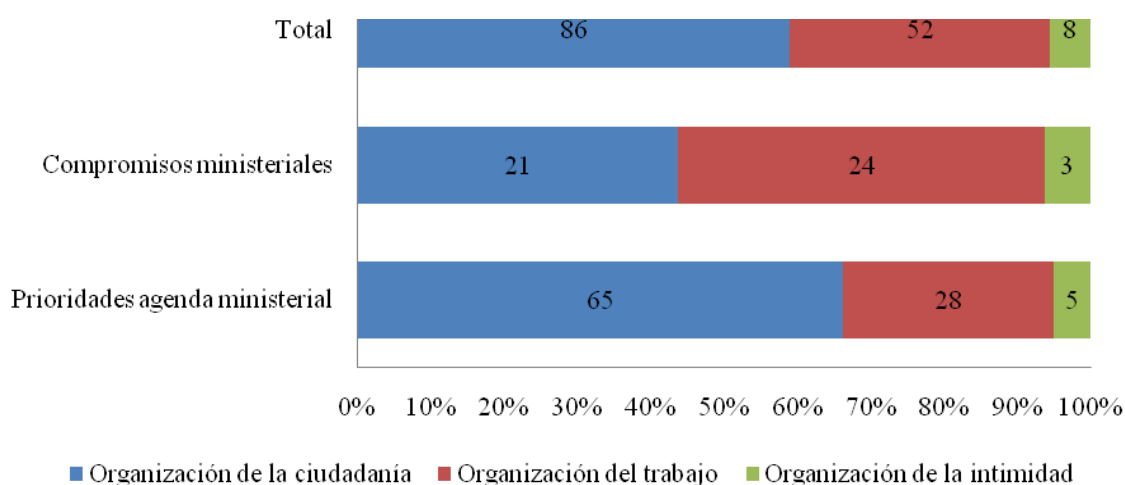
Gráfico 2: Distribución de las prioridades y compromisos ministeriales dirigidos a personas de acuerdo al mecanismo de acción pública utilizado



Fuente: Elaboración propia

Entre los mecanismos de acción pública que proponen utilizar los compromisos dirigidos a personas, las categorías que más relevancia adquiere en ambos documentos es la extensión y/o mejoramiento de los programas y servicios públicos existentes, la creación de nuevos programas y servicios públicos y la fijación de cuotas por sexo en los programas y servicios públicos existentes (discriminación positiva). Ejemplos de compromisos de este tipo son la creación de un programa nacional de capacitación laboral para mujeres, la profundización del acceso de las mujeres en condiciones de mayor desigualdad social a los instrumentos de superación de la pobreza y el desarrollo de acciones afirmativas para el acceso y retención de mujeres en carreras científicas.

Gráfico 3: Distribución de las prioridades y compromisos ministeriales dirigidos a personas según su localización en las estructuras de desigualdad entre los sexos



Fuente: Elaboración propia

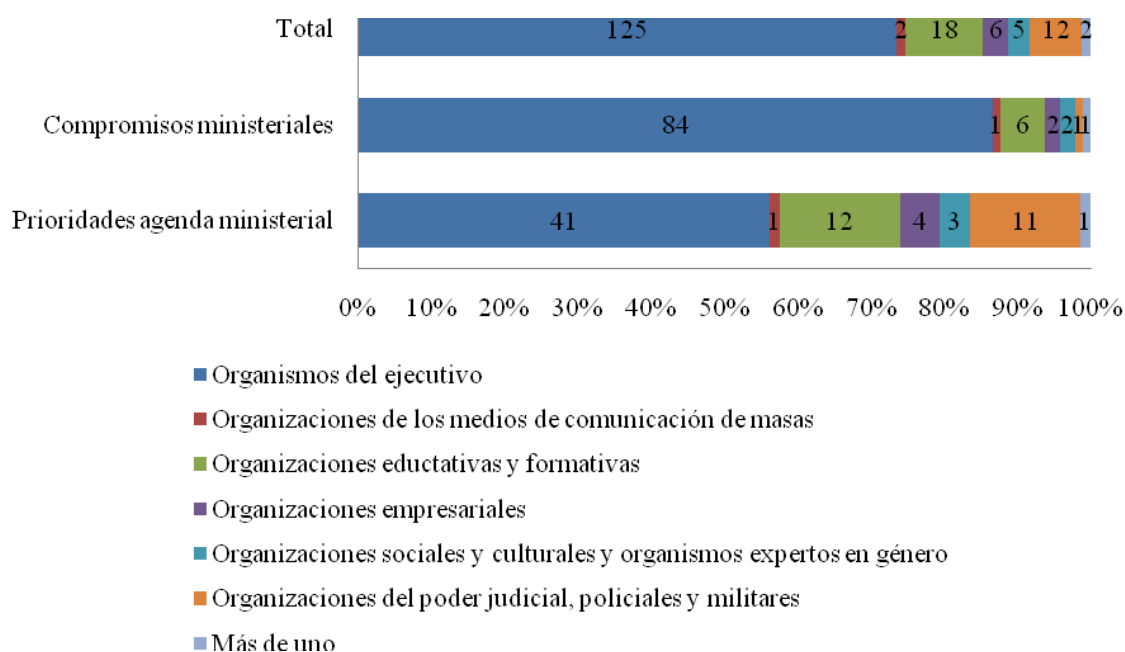
En cuanto a la localización de las prioridades y compromisos dirigidos a las personas en las estructuras de desigualdad entre los sexos, la mayoría de ellos se ubica en la organización de la ciudadanía y del trabajo. En menor medida los compromisos se sitúan en la organización de la intimidad. Los compromisos ligados a la organización de la ciudadanía refieren a problemas de acceso a distintos derechos civiles políticos y sociales y en menor medida a la reproducción de normas y representaciones sociales sexistas en las agencias educativas, los medios de comunicación y/o los medios artísticos y culturales. Por su parte, los que se sitúan en la organización del trabajo refieren a problemas como la desigual capacidad de emprendimiento que afecta a las mujeres, el desigual acceso a recursos económicos, la segregación ocupacional y las normas legales y/o sociales sexistas que rigen la organización del trabajo. Los compromisos localizados en la organización de la intimidad, que en general son muy pocos, refieren la desigual distribución de roles al interior de la familia, la legitimación de la violencia como forma de relación social en las relaciones íntimas y la socialización diferenciada de niñas y niños que se produce al interior de las familias.

En síntesis, se tiene un alto porcentaje de compromisos referidos a la creación, mejoramiento y/o fijación de cuotas en los programas que los servicios públicos implementan para mejorar la posición de las mujeres en la organización la ciudadanía y del trabajo. En efecto, la presencia de estas categorías combinadas cubre de un 46,9% de las prioridades y de un 66,0% de los compromisos ministeriales.

10.7 Prioridades y compromisos ministeriales dirigidos a organizaciones

Entre los compromisos principalmente dirigidos al funcionamiento de las organizaciones, los que tienen mayor presencia son aquellos que se dirigen a las organizaciones en general y no a roles específicos dentro de ellas, alcanzando un 84,6% de las prioridades y un 75,3% de los compromisos ministeriales del año 2008 dirigidos a organizaciones.

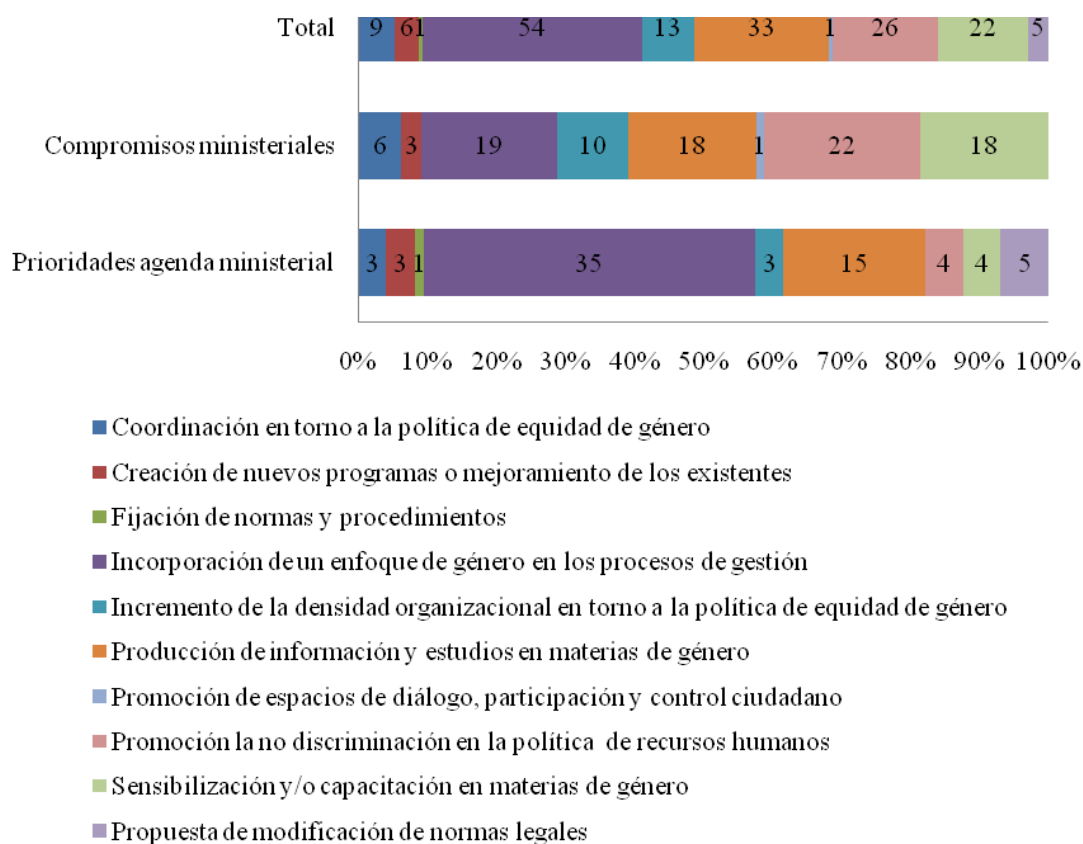
Gráfico 4: Distribución de las prioridades y compromisos ministeriales dirigidos a organizaciones según tipo de organización relevada



Fuente: Elaboración propia

Un examen detallado de éstos, revela que la mayoría se dirigen a las propias organizaciones de gobierno y sus funcionarios públicos. Son compromisos “introvertidos” si se quiere, dirigidos a mejorar capacidades organizacionales y prácticas internas en torno a la incorporación de una determinada perspectiva de género en su gestión. De todos modos, reciben cierta importancia las organizaciones educativas y formativas en torno a la eliminación de las prácticas sexistas en la educación y formación y los organismos del poder judicial, policiales y militares en cuanto a aspectos relativos a la aplicación de la justicia y a la política de seguridad ciudadana.

Gráfico 5: Distribución de las prioridades y compromisos ministeriales dirigidos a personas según mecanismo de acción pública utilizado



Fuente: Elaboración propia

Un alto porcentaje de compromisos explicitan que el medio para actuar sobre las organizaciones es la incorporación de un cierto enfoque de género diversos procesos de gestión de los ministerios y servicios públicos, sin señalar cómo esto se operacionaliza ni que significa. En los casos en que sí se especifica, ocupan un lugar relevante entre las prioridades y compromisos aquellos que señalan la producción de información y/o estudios en materias de género, la promoción de la no discriminación en las política de recursos humanos de las organizaciones (asociada al concepto de buenas prácticas laborales en el sector público) y la sensibilización y/o capacitación en materias de género, especialmente a funcionarios públicos. Principalmente en el caso de los compromisos ministeriales, existen ciertas medidas propuestas que refieren a incrementar la densidad organizacional en torno a la equidad de género, creando comisiones encargadas de orientar y coordinar las acciones en diferentes niveles.

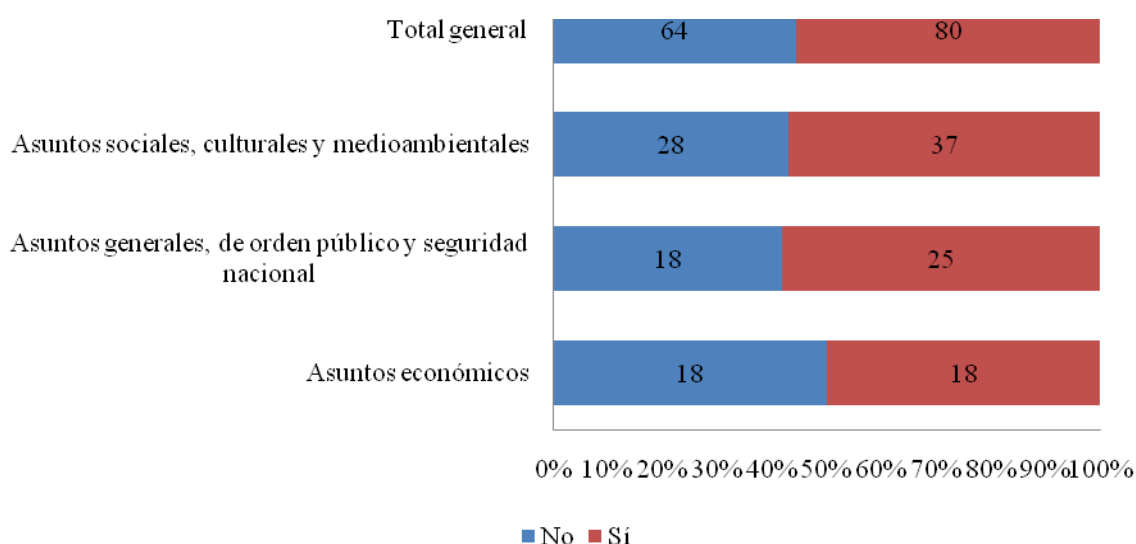
Se aprecia entonces que un alto porcentaje de se refieren a cuestiones de gestión intra-gubernamental, incorporando el enfoque de género en diversos procesos administrativos, formando funcionarios públicos y aumentando la organización al interior del ejecutivo en torno a la política de igualdad entre los sexos. Haciendo un paralelismo con el modelo canadiense, gran parte de los esfuerzos están destinados a generar capacidades dentro de las organizaciones públicas para llevar a cabo una política de igualdad entre los sexos, a través de la generación de capacidades de análisis del sector pública y de modificación de prácticas administrativas, que seguramente no tendrán mucho impacto en la igualdad entre los sexos. De este modo, la igualdad entre los sexos se pierde en la abstracción del problema.

10.8 Coherencia entre prioridades de la agenda ministerial y compromisos ministeriales año 2008

Un propósito explícito del proceso de transversalización de género en Chile, es que, a través de los compromisos ministeriales se implemente la agenda de prioridades ministeriales, que a su vez llevaría al cumplimiento de la agenda de género del gobierno. Por ello, además de caracterizar las prioridades y compromisos de acuerdo a su dirección,

grupo objetivo, mecanismo de acción utilizado y localización en las estructuras de desigualdad entre los sexos, se estableció una medida de coherencia entre los compromisos ministeriales del año 2008 y las prioridades ministeriales establecidas en la agenda ministerial para avanzar en equidad de género. La medida de coherencia se basó en determinar si el compromiso específico asumido por el ministerio, estaba asociado en cuanto a su contenido con una o más de las prioridades ministeriales indicadas en la agenda para ese ministerio.

Gráfico 6: Distribución de compromisos según su coherencia con las respectivas prioridades ministeriales, por sector de gobierno



Fuente: Elaboración propia

En términos generales, el 55,6% de los compromisos es coherente con los contenidos de la agenda ministerial de género. No existe mucha variación entre sectores ministeriales. El sector ministerial que alcanza mayor nivel de coherencia es el que se conforma por ministerios ligados a asuntos generales de gobierno, orden público y seguridad nacional, con un 58,1%. Mientras que el sector referido a asuntos económicos, logra el menor nivel de coherencia, con un 50,0%.

Si bien los analizados refieren sólo a un año en particular, mientras que la agenda ministerial es cuatri-anual, la coherencia general alcanzada no es demasiado alta, pero esta conclusión debe tomarse con cautela por la razón descrita.

11 CONCLUSIONES FINALES

La estrategia de transversalización de género en Chile es un caso de integracionismo débil de una perspectiva de género en los procesos relativos a las políticas públicas. Por una parte, opera a nivel netamente intra-burocrático, lo que produce que sea adoptada a través de procedimientos formales y rutinarios al interior del gobierno. Por otra parte, el objetivo de la transversalización de género es lograr la adecuación de la gestión de servicios y ministerios a las prioridades y la coordinación interna del gobierno en torno al tema, lo que la ubica en el campo de la gestión pública y no de la formación de las políticas y a su vez limita su potencial transformativo. Las prioridades y compromisos a los que se orienta el proceso, reflejan serias tensiones en cuanto a la conceptualización del género y una interpretación aditiva de la diversidad. La conceptualización dominante a nivel de soluciones planteadas pone énfasis en acciones dirigidas a las mujeres para que accedan a recursos económicos y servicios públicos, desconociendo los elementos estructurales de la construcción social del género y evidenciando un sesgo de interpretación como problema de las mujeres que se resuelve principalmente a través de las mujeres, lo que es resonante con el modelo integracionista débil.

Los instrumentos de transversalización de género, por su parte, pueden ser entendidos como paliativos para darle poder al SERNAM para poder ejercer su función como organismo de diseño y coordinación de políticas. Sus efectos en el campo de acción sobre la política de igualdad entre los sexos, se puede suponer, refuerzan el poder de la agencia, abriendo algunas oportunidades de influencia para los organismos expertos, y en menor medida, para algunos grupos de mujeres tradicionalmente marginados, principalmente en cuanto a usuarios de servicios, no en cuanto a ciudadanos con poder de decisión sobre la agenda de políticas.

En el caso del sistema de enfoque de género del programa de mejoramiento de la gestión, se aprecia un esfuerzo explícito del SERNAM por desviar el objetivo original -que fue mejorar la gestión pública a través de la consideración de las diferentes necesidades de hombres y mujeres en la prestación de sus productos o servicios, en una línea similar al caso canadiense- hacia la adecuación de las prioridades del sector público para el cumplimiento de los compromisos ministeriales y, a través de ellos, de una determinada agenda de igualdad entre los sexos. Sin embargo, los documentos que contienen los enfoques y lineamientos normativos para los gobiernos en torno al tema, son evidentemente sesgados en su definición.

La visión impuesta en el gobierno sobre la igualdad de entre los sexos, como lo denota el análisis de los documentos normativos y operativos, aborda de modo muy superficial estructuras de igualdad relevantes como la organización de la intimidad, se centra casi exclusivamente en las mujeres. Por otra parte, un conjunto de medidas están explícitamente vinculadas a la generación de capacidades técnicas al interior del ejecutivo, a través de capacitación y producción de información, para incorporar el enfoque de género en los procesos de gestión. Esto, en el fondo significa reconocer las diferencias actuales entre mujeres y hombres para hacer los programas y políticas más eficaces y eficientes en torno a sus objetivos previamente definidos.

Cabe preguntarse, de todos modos, si es pertinente que el gobierno gaste recursos y esfuerzos en instrumentos que pretenden orientarse a la coordinación gubernamental sobre las políticas definidas para atender un problema -las desigualdades entre los sexos- en vez de repensar el diseño organizacional del ejecutivo para integrar adecuadamente en la gestión las diferentes dimensiones de los problemas que viven ciertos grupos sistemáticamente discriminados. Si la transversalización es vista como adecuaciones al ejecutivo para que pueda coordinar e implementar una agenda limitada de igualdad entre los sexos, se descarta la idea de que los instrumentos erigidos en su nombre puedan comprender algún componente transformativo de la agenda de políticas en términos de implicar nuevas interpretaciones sobre los problemas y sobre los complejos efectos que las múltiples desigualdades sociales tienen sobre la vida de las personas.

La generación de procesos amplios de consulta, participación y especialmente la formación de espacios deliberativos que convoquen a distintos grupos sociales sin invocar una representación particular fija, en sí mismos involucrarían los efectos que tienen los distintos ejes de discriminación en la identidad, status y posición económica de las personas en la formación de la agenda pública y de políticas. Esto no quiere decir que la desigualdad entre los sexos deje de ser un objetivo importante a abordar, pero en un contexto de búsqueda más amplia de caminos hacia la igualdad social. Lo que se pretende a través de estos procesos la velocidad del cambio en las interpretaciones dominantes de los problemas de género y su relación con la diferencia sexual, que termina por reproducir una interpretación de las mujeres como grupo discriminado y vulnerable sobre el que hay que actuar afirmativamente para que mejore sus chances de participar económicamente y acceder a las esferas de toma de decisiones.

La producción intelectual relevante sobre las desigualdades de género pone de manifiesto la necesidad de producir cambios en las estructuras de desigualdad de género, de modo de promover la modificación de los roles de género en el trabajo, la ciudadanía y la intimidad, a través de una acción política consciente de lo que se pretende lograr con estos cambios. Las experiencias de los países nórdicos de Europa occidental en materia de igualdad económica entre los sexos -quienes salen vencedores en todos los índices internacionales ligados a la igualdad o al desarrollo- implican una combinación compleja de medidas de política como el acceso universal a cuidado infantil para apoyar la conciliación entre trabajo y familia de las personas, los incentivos para que los hombres se involucren en los cuidados familiares (promoviendo la corresponsabilidad en el cuidado a través de permisos parentales más o menos extensos), la regulación del mercado laboral para que las personas tengan trabajos de calidad a jornadas laborales razonables y el acceso garantizado y explícitamente equitativo a derechos sociales como la previsión social, la salud, la educación y la protección ante el desempleo. Además de estos aspectos de igualdad económica, la igualdad entre los sexos como campo discursivo en torno a reducir los efectos sociales de la diferencia sexual, implica también aspectos relacionados con la extensión de los derechos sexuales y reproductivos, el establecimiento de normas matrimoniales no sexistas, la deslegitimación de la violencia como forma de resolver conflictos, entre otros. Algunos de los aspectos descritos cruzan conflictos ideológicos

profundos en nuestra sociedad entre sectores conservadores y sectores más liberales o social demócratas, porque finalmente están muy vinculados a la interpretación de ciudadanía y derechos ciudadanos que cada uno de ellos defiende.

En otras palabras, las políticas de igualdad entre los sexos, deben estar íntimamente integradas a políticas de igualdad social y de extensión de los derechos ciudadanos; los derechos sociales, políticos y civiles de las personas. Esto requiere una reforma muy profunda que supone la generación de acuerdos nacionales amplios entre diversos actores sociales. La tendencia a favorecer programas para cambiar las conductas de las mujeres, especialmente las más pobres -debido a que allí se orienta la mayor parte de la política social del estado- entregándoles recursos para integrarse al mercado del trabajo e información para que puedan ejercer sus derechos, más bien refuerzan la idea de que las mujeres son un grupo caracterizado por su vulnerabilidad y escasez de participación en esferas sociales relevantes como el trabajo o la política, por lo que no pueden aprovechar de los beneficios del desarrollo económico del país.

Entonces, una estrategia de transversalización inteligente debería orientarse a generar espacios sociales para que estos temas sean debatidos de un modo lo más inclusivo posible a objeto de generar los consensos sociales que permitan transformar el contenido de la agenda de políticas de igualdad entre los sexos. Franceschet y McDonald notan que las organizaciones de mujeres populares tienen concepciones de ciudadanía que reconocen otros ejes; la clase, la raza y la etnia como elementos constitutivos de la identidad de las mujeres y de sus experiencias de discriminación. Éstas son críticas respecto del SERNAM y del estado debido a que promueve una estrecha noción de ciudadanía enmarcada en los objetivos del estado neoliberal (Franceschet & McDonald, 2003). Evidentemente, las concepciones o capacidades críticas no son exclusivas de un sexo u otro, por lo que no es conveniente ni parece justo que se privilegie uno de ellos en procesos tendientes a construir y legitimar racionalmente nuevas normas e instituciones sociales.

12 BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, S. (1999). Advocating feminism: the Latin American feminist NGO 'boom'. *International Feminist Journal of Politics* , 1 (2), 181-209.

Bacchi, C., & Eveline. (2010). *Mainstreaming policies: gendering practices and feminist theory*. South Australia: University of Adelaide Press.

Baden, S., & Goetz, A. M. (1997). Who need [sex] when you can have [gender]? Conflicting discourses on gender at Beijing. *Feminist Review* , 56, 3-25.

Baldez, L. (1999). La política partidista y los límites del feminismo de estado en Chile. En P. Drake, & I. Jaksic, *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa* (págs. 407-433). Santiago: LOM Ediciones.

Banco Mundial. (2008). *Chile: estudio de evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión*. Santiago.

Banco Mundial, BID, SERNAM. (2007). *Integrar la perspectiva de género en las políticas públicas en Chile: diagnóstico de género de Chile*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Barnett Donaghy, T. (2004). Applications of mainstreaming in Australia and Northern Ireland. *International Political Science Review* , 25 (4), 393-410.

Benford, R., & Snow, D. (2000). Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology* , 26, 611-639.

Benhabib, S. (1996). Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. En S. Benhabib, *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.

Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós.

Booth, C., & Bennett, C. (2002). Gender mainstreaming in the European Union: Towards a new conception and practice of equal opportunities? *European Journal of Women's Studies* , 430-446.

Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México DF: Grijalbo.

Bustelo, M., & Lombardo, E. (2005). Mainstreaming de género y el análisis de los diferentes 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ. *Aequalitas* (17), 15-26.

Bustelo, M., Lombardo, E., Peterson, E., & Platero, R. (2005). *MAGEEQ España*. Recuperado el 10 de Marzo de 2010, de MAGEEQ España: <http://www.ucm.es/info/mageeq/inicio.htm>

Centro de Estudios de la Mujer. (1999). *Interlocución estado y sociedad en la implementación del plan de igualdad de oportunidades para las mujeres*. Santiago.

Chihu, A. (2000). Melucci: la teoría de la acción colectiva. *Argumentos* (37), 79-92.

Chihu, A., & Lopez, A. (2007). La construcción de la identidad colectiva en Alberto Melucci. *Polis: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 3 (1), 125-159.

Comisión Europea. (1996). *Comunicado de la Comisión: integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y las acciones comunitarias*. Bruselas.

Council of Europe. (2004). *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Strasbourg.

D' Elia, Y., & Maingon, T. (2004). *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. PNUD. Caracas: Torino.

DAW. (1998). *National machineries for gender equality: expert group meeting*. Recuperado el 21 de Marzo de 2010, de Sitio Web de DAW: <http://www.un.org/womenwatch/daw/news/natlmach.htm>

de Barbieri, T. (1993). Sobre la categoría de género. Una introducción teórico-metodológica. *Debates en Sociología* (18), 2-19.

DIPRES. (2009). *Anexo formulario E: análisis de género en la presentación de programas*. Recuperado el 21 de Marzo de 2010, de DIPRES: <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15224.html>

DIPRES. (2009). *Instrucciones del formulario E*. Recuperado el 23 de Marzo de 2010, de Sitio web de la DIPRES: <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15224.html>

DIPRES. (2010). *Presupuesto por resultados y la consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central*. Santiago: DIPRES.

DIPRES. (2010). *Presupuestos históricos: DIPRES*. Recuperado el 21 de Junio de 2010, de Sitio web DIPRES: <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-2129.html>

DIPRES. (2009). *Requisitos técnicos y medios de verificación: Programa marco básico año 2009*. Santiago.

FLACSO. (2009). *Evaluación de los avances en la transversalización del enfoque de género en el quehacer del Estado y elaboración de propuesta de consolidación*. Santiago.

Franceschet, S. (2003). State feminism and woman movements: the impact of Chile's Servicio Nacional de la Mujer on women's activism. *Latin American Research Review*, 38 (1), 9-40.

Franceschet, S., & McDonald, L. (2003). *Hard time for citizenship: women's movements in Chile and Mexico*. Paper prepared for the 2003 Canadian Political Science Association Annual Meeting Dalhousie University.

Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate feminista*, 3-13.

Fraser, N. (2000). Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento. *New left review* (4), 55-68.

Fuentes, C. (1999). Partidos y coaliciones en el Chile de los 90. Entre pactos y proyectos. En P. Drake, & I. Jaksic, *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa* (págs. 191-222). Santiago: LOM.

Fundación Chile 21; Fundación Friedrich Ebert. (2007). Por una presencia sustantiva de la mujer en el espacio público. *Propuesta Pública* (9).

Geyer, R. (2002). Can mainstreaming save EU social policy? the cases of gender, disability and elderly policy. En F. Columbus (Ed.), *European economic and political issues* (Vol. 7, págs. 67-89). New York: NOVA.

Gomáriz, E., & Meentzen, A. (2003). La democracia de género en el marco de las estrategias de acción. En A. Meentzen, & E. Gomáriz, *Democracia de género, una propuesta inclusiva* (págs. 51-77). El Salvador: Ediciones Böll.

Guerrero, E. (2006). Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión: el caso del programa de mejoramiento de la gestión - sistema de equidad de género (2001-2004). *Debate Feminista*, 17 (34), 261-318.

Gundermann Kröll, H. (2004). El método de los estudios de caso. En m. L. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (págs. 251-288). México D.F.: FLACSO.

Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46 (1), 1-35.

Hafner-Burton, E., & Pollack, M. (2002). Mainstreaming gender in global governance. *European Journal of international Relations*, 8 (3), 339-373.

Hafner-Burton, E., & Pollack, M. (2001). Mainstreaming Gender in the European Union. *Journal of European Policy*, 7 (3), 432-456.

Jahan, R. (1996). The elusive agenda: mainstreaming women in development. *The Pakistan Development Review* (4), 825-834.

Jelin, E. (1997). igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en américa latina. *Ágora: Cuadernos de Estudios Políticos* (7), 189-214.

Kabeer, N. (2006). *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas del milenio*. México D.F.: Plaza y Valdés, S.A.

Lagos, R. (1999). *Programa de gobierno: para crecer con igualdad*. Recuperado el 16 de 11 de 2008, de University of Texas Libraries: <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/chile/federal/presidente/programa-de-gobierno.pdf>

Levy, C. (1996). *The process of institutionalising gender in policy and planning: the "web" of institutionalisation*. London: University College London.

Liebert, U. (2003). Gendering europeanisation: patterns and dynamics. En U. Liebert (Ed.), *Gendering europeanisation* (págs. 275-328). Peter Lang.

Lombardo, E. (2003). El mainstraming de género en la Unión Europea. (I. A. Mujer, & U. d. Zaragoza, Edits.) *Aequalitas: revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* , 10 (15), 6-11.

Mazey, S. (2000). *The emergence of gender mainstreaming in the EU: policy successsion in hard times*. Oxford: Paper for presentation at the "Mainstreaming Gender in European Union Public Policy: a Workshop at the University of Wisconsin-Madison".

McNutt, K. (2010). *An integrated approach to gender equality: from gender based-analysis to gender mainstreaming*. Regina: Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy.

MIDEPLAN. (2000). *El porvenir de la equidad: una contribución desde el debate filosófico contemporaneo*. Santiago: MIDEPLAN.

Mikkola, M. (2008). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. (E. N. Zalta, Ed.) Recuperado el 23 de Julio de 2010, de Feminist perspectives on sex and gender: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/feminism-gender/>

Mintrom, M., & True, J. (2001). Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International Studies Quarterly* , 45, 27-57.

Molineux, M. (1984). Mobilization without emancipation? women's interests, state and revolution in Nicaragua. *Critical social policy* (4), 59-71.

- Moro, J. (2000). Problemas de agenda y problemas de investigación. En C. Escolar, & S. Quintero, *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales* (págs. 113-140). Buenos Aires: Eudeba.
- Moser, A., & Moser, C. (2005). Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions. En F. Porter, & C. Sweetman, *Mainstreaming gender in development: a critical review* (págs. 11-22). Oxford: OXFAM.
- Moser, C. (1995). *Planificación de género y desarrollo: teoría, práctica y capacitación*. Lima: Flora tristán ediciones.
- Moser, C., & Moser, A. (2005). Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations on international institutions. En F. Porter, & C. Sweetman, *Mainstreaming gender in development: a critical review* (págs. 11-22). OXFAM.
- Nicholson, L. (1998). Interpreting gender. En C. Sartwell, L. Shrage, & N. Zack, *Race, class, gender and sexuality: the big questions* (págs. 187-211). Oxford: Blackwell Publishing.
- Olea, R., Grau, O., & Pérez, F. (2000). *El género en apuros*. Santiago: LOM.
- ONU. (1996). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995*. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU. (1999). *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997*. New York.
- PNUD. (2010). *Desarrollo humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la igualdad*. Santiago: PNUD.
- Puñuel, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de sociolingüística*, 3 (1), 1-42.
- Richards, P. (2002). Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: la visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en el SERNAM. En FLACSO, *Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales* (págs. 267-297). Santiago: FLACSO-Chile.
- Rigat-Pflaum, M. (2008). Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Nueva Sociedad* (218), 40-56.
- Ríos, M. (2003). Chilean feminism(s) in the 1990s: paradoxes of an unfinished transition. *International Feminist Journal of Politics*, 5 (2), 256-280.
- Ríos, M., Godoy, L., & Elizabeth, G. (2003). *¿Un nuevo silencio feminista? la transformación de un movimiento social en Chile postdictadura*. Santiago: Cuarto Propio.

- Roggeband, C., & Verloo, M. (2006). Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): a political process approach. *Policy & politics* , 34, 615-632.
- Rossilli, M. (2001). Políticas de género en la Unión Europea. En P. d. Europea, *Rossilli, Mariagrazia* (págs. 21-46). Madrid: Narcea.
- Schild, V. (1997). New subjects of rights?: gendered citizenship and the contradictory legacies of social movements in Latin America. *Organization* , 4 (4), 604-619.
- Schmidt, V. (2005). *Gender mainstreaming: an innovation in Europe?: the institutionalization of gender mainstreaming in the European Commission*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Scott, J. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (págs. 265-302). México, D.F.: PUEG.
- SERNAM. (2007). *Agenda de Género 2006-2010*. Santiago.
- SERNAM. (2007). *Guía de transversalización del enfoque de género en los instrumentos de gestión a nivel regional y municipal*. Santiago.
- SERNAM. (2009). *Institución - SERNAM*. Recuperado el 29 de Diciembre de 2009, de Sitio Web del SERNAM: <http://www.sernam.cl/portal/index.php/about-sernam>
- SERNAM. (2005). *La experiencia del Sistema de Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión*. Santiago.
- SERNAM. (2005). *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000 - 2010: evaluación primera fase 2000 - 2005*. Santiago.
- SERNAM. (2000). *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010*. Santiago.
- Squires, J. (2005). Is mainstreaming transformative? theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* , 12 (3), 366-388.
- Stiglitz, J. (2002). Mejorando la eficiencia y capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. *Reforma y Democracia* (22).
- Stratigaki, M. (2004). The cooptation of gender policies in EU policies: the case of "reconciliation of work and family". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* , 11 (1), 30-56.
- Valdés, T. (2006). *La institucionalización / transversalización de género*. CEDEM.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

- Varias Organizaciones. (2006). *Informe Sombra CEDAW: Chile 2003 - 2006*. Recuperado el 4 de Septiembre de 2008, de Sitio Web Biblioteca del Congreso Nacional: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-11-27.0456839556/documentos_pdf.2007-11-28.5243928218/archivos_pdf.2007-11-28.9082437917/archivo1
- Verloo, M. (2001). *Another velvet revolution?: gender mainstreaming and the politics of implementation*. Viena: IWM Publications.
- Verloo, M. (2005). Displacement and empowerment: reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* , 12 (3), 1-22.
- Verloo, M. (2006). Multiple inequalities, intersectionality and the European Union. *European Journal of Women's Studies* , 13 (3), 211-228.
- Waissbluth, M. (2002). *La reforma del estado en América Latina: guía abreviada para exploradores en la jungla*. Santiago: POLIS.
- Walby, S. (2007). Complexity theory, systems theory, and multiple intersecting social inequalities. *Philosophy of the Social Sciences* , 37 (4), 449-470.
- Walby, S. (2001). *From gendered welfare state to gender regimes: national differences, convergence or restructuring?* Stockholm: Paper presented to Gender and Society Group, Stockholm University.
- Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* , 12 (3), 321-343.
- Walby, S. (2004). The European Union and gender equality: emergent varieties of gender regime. *Social Politics* , 11 (1), 4-29.
- Waylen, G. (1998). Women activism, authoritarianism and democratization in Chile. En N. Charles, & H. Hintjens, *Gender, ethnicity and political ideologies* (págs. 146-167). London: Routledge.
- Yuval-Davis, N. (2006). Intersectionality and feminist politics. *European Journal of Women's Studies* , 13 (3), 193-209.
- Zaremberg, G. (2004). Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile. *Serie Políticas Sociales, CEPAL* (90).

13 SIGLAS UTILIZADAS

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

DIPRES: Dirección de Presupuestos, Chile

ECOSOC: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas

EER: Evaluaciones de Impacto de Género (instrumento neerlandés de transversalización de género)

GBA: Análisis Basado en Género (instrumento canadiense de transversalización de género)

GED: Enfoque de Género en el Desarrollo

MAGEEQ: Proyecto de investigación sobre los múltiples significados de la igualdad de género en las políticas europeas

MED: Enfoque de Mujeres en el Desarrollo

ONG: Organizaciones no Gubernamentales

ONU: Organización de Naciones Unidas

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SEGPRES: Secretaría General de la Presidencia, Chile

SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer, Chile

14 ANEXO N°1

Datos de las entrevistadas del SERNAM

Cargo	Función principal	Unidad funcional	Duración de la entrevista
Coordinadora Nacional de PMG de Género	Elaborar las Orientaciones político-técnicas del PMG de Género, revisar y reformular los documentos que rigen el Sistema PMG de Género y participar en la Red de Expertos del PMG.	Depto. de Coordinación Intersectorial	1:40:45
Jefa de Depto.	Colaborar y asesorar a la Dirección Nacional en la incorporación del principio de equidad de género en las políticas públicas de todos los sectores del Estado y en la corrección de las desigualdades que afectan a las mujeres en el diseño, elaboración y ejecución de las políticas públicas y en los planes y programas derivados de aquellas.	Depto. de Coordinación Intersectorial	0:51:44
Jefa de Unidad	Fortalecer las capacidades políticas y técnicas de las Direcciones Regionales del SERNAM para incorporar la equidad de género en la gestión y políticas públicas del nivel territorial. Instalar la equidad de Género en las Políticas Públicas de nivel Regional y Local, en el marco de la Modernización del Estado.	Unidad de Desarrollo Regional y Local	0:57:37

* Función principal extraída de página web del SERNAM el 10 de febrero de 2010 (www.sernam.cl)

Pauta de entrevista en profundidad a expertas

1. Trayectoria de trabajo de la entrevistada:

Conocer su experiencia en materias de género y transversalización. Cargo que actualmente desempeña.

2. Conceptualización de la transversalización de género en el Estado.

Registrar la visión de la entrevistada respecto de los fundamentos conceptuales y metodológicos de la transversalización de género en el Estado.

3. Diferencia con otras estrategias / políticas de equidad de género.

Registrar la visión de la entrevistada respecto las especificidades de la transversalización de género, los atributos que la diferencian de otras estrategias o políticas de equidad de género.

4. Prácticas de transversalización de género en el Estado.

Registrar la visión de la entrevistada respecto de los instrumentos y formas de aplicación de la transversalización de género en el Estado.

5. Objetivos y metas del proceso de transversalización de género en el Estado.

Registrar la visión de la entrevistada respecto de los que describe como objetivos y metas de la transversalización de género en el Estado.

6. Seguimiento del proceso de transversalización de género en el Estado.

Registrar la visión de la entrevistada sobre la forma en que se realiza seguimiento al proceso de transversalización de género en el Estado.

7. Logros destacables alcanzados como efecto del proceso de transversalización de género en el Estado.

Registrar la visión de la entrevistada respecto de lo que percibe son los resultados de la transversalización de género.

8. Principales facilitadores para la implementación del proceso de transversalización de género.

Registrar la visión de la entrevistada respecto de lo que percibe son los facilitadores para la implementación del proceso de transversalización de género.

9. Principales obstáculos para la implementación del proceso de transversalización de género.

Registrar la visión de la entrevistada respecto de lo que percibe son los obstáculos para la implementación del proceso de transversalización de género.

10. Proyecciones Futuras del proceso de Transversalización de Género.

Registrar la visión de la entrevistada respecto a las proyecciones futuras del proceso de transversalización de género.

15 ANEXO N°2

Pauta de preguntas guía para el análisis de los documentos normativos

I. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO: ¿Cómo está ordenado el documento?

II. ACTORES: ¿A qué actores hace referencia el texto como impulsores de la igualdad de género?

III. DIAGNÓSTICO

III.1. ¿Cuáles son los problemas descritos en el diagnóstico?

III.2. ¿Cuál es la causa de los problemas detectados en el diagnóstico?

III.3. ¿Qué mecanismos reproducen los problemas descritos en el diagnóstico?

- Recursos.
- Reglas (normas o interpretaciones).
- Legitimación de la violencia.

III.4. ¿En qué estructuras de desigualdad entre los sexos se localizan los problemas descritos en el diagnóstico?

- Organización del trabajo.
- Organización de la intimidad.
- Organización de la familia.

IV. ATRIBUCIÓN DE ROLES EN EL DIAGNÓSTICO

IV.1. ¿A quienes se atribuye la responsabilidad de los problemas detectados en el diagnóstico?

- Instituciones y organizaciones económicas: empresas, sindicatos, etc.
- Instituciones y organizaciones públicas: organismos del estado, servicios públicos o regulados por el estado como salud, educación, previsión y medios de comunicación de masas.
- Instituciones y organizaciones sociales: organizaciones de la sociedad civil e instituciones como la iglesia y la familia.
- Hombres en general.
- Mujeres en general.
- Ciudadanía en general.

IV.2. ¿Cuál es el colectivo que se ve afectado por el problema?

- Exclusivamente las mujeres.
- Exclusivamente los hombres.
- La ciudadanía en general.

V. PRONÓSTICO

V.1. ¿Cuáles son los objetivos específicos prioritarios que aparecen ligados a la igualdad entre los sexos?

V.2. ¿Cuáles son las estrategias, instrumentos o medidas definidas para alcanzarlos?

V.3. ¿Qué mecanismos que conducen solucionar los problemas identificados en el diagnóstico?

- Recursos.
- Reglas (normas o interpretaciones).
- Legitimación de la violencia.

V.4. ¿En qué estructuras de desigualdad entre los sexos se localizan las soluciones descritas en el pronóstico?

- Organización del trabajo.
- Organización de la intimidad.
- Organización de la familia.

VI. ATRIBUCIÓN DE ROLES EN EL PRONÓSTICO: ¿A quienes se dirigen las acciones planteadas en el pronóstico?

- Instituciones y organizaciones económicas: empresas, sindicatos, etc.
- Instituciones y organizaciones públicas: organismos del estado, servicios públicos o regulados por el estado como salud, educación, previsión y medios de comunicación de masas.
- Instituciones y organizaciones sociales: organizaciones de la sociedad civil e instituciones como la iglesia y la familia.
- Hombres en general.
- Mujeres en general.
- Ciudadanía en general.

VII. TENSIONES ENTRE DIAGNÓSTICO Y PRONÓSTICO: ¿Existen tensiones entre los elementos del diagnóstico y del pronóstico?; ¿cuáles?

VIII. NORMATIVIDAD: ¿Si hay un grupo problemático, ¿cuál es el grupo normativo?; ¿con cuáles normas o principios se asocia la igualdad entre los sexos?

IX. DIMENSIONES DE GÉNERO: ¿Cuáles dimensiones del género están (o no) presentes en el documento?

- Categorías sociales.
- Comportamiento.
- Normas y símbolos.
- Instituciones y organizaciones.

X. COMPRESIÓN DE LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO: ¿Aparece la transversalización de género en el texto?; ¿con qué problemas u objetivos específicos está asociada?

XI. COMPRENSIÓN DE LA DIVERSIDAD: ¿Cómo es percibida la diversidad?; ¿en términos positivos o negativos?; ¿cómo se relacionan los ejes de desigualdad mencionados en el documento?

- Aditiva: los otros ejes de desigualdad acentúa ciertos aspectos de la desigualdad de género, por lo que se plantean soluciones ligadas a la focalización de los programas específicos para mujeres porque sufren un mayor grado de discriminación o vulnerabilidad.
- Múltiples desigualdades sociales: se reconoce que los otros ejes de desigualdad suponen problemas analíticamente distintos que pueden o no estar conectados con la desigualdad de género, por lo que se plantean soluciones integrales
- Múltiples identidades políticas: se reconoce que la relación entre los distintos ejes de desigualdad produce múltiples identidades y reivindicaciones políticas que deben ser representadas en la esfera pública, privilegiando los principios de respeto a las minorías y de pluralismo.

Fichas resumen de análisis de contenido de los documentos normativos

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	01	b. Año de publicación del documento	1999
c. Nombre del documento	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010		
d. Organismo emisor	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.		
I. Descripción de la estructura del documento			
<p>El documento está organizado en torno seis grandes temas que describen diferentes áreas de diagnóstico y pronóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una cultura de igualdad; • Promover los derechos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio; • Participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones; • Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza; • Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida; • Enfoque de género en las políticas públicas. <p>Para cada una de estas áreas se identifican las desigualdades que es necesario corregir, se señalan los avances más importantes y se marcan objetivos y grandes lineamientos que deben orientar las acciones concretas a desarrollar en la década.</p>			
II. Actores referidos en el documento			
<p>El documento hace referencia a los siguientes actores aliados para la política de igualdad entre los sexos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos de la Concertación; • Movimiento de mujeres; • Servicio Nacional de la Mujer; • Organismos internacionales de desarrollo y de los derechos humanos. 			
III. Diagnóstico			
<u>III.1. Principales problemas presentados en el diagnóstico relacionados con la desigualdad entre los sexos:</u>			
<p>Los principales problemas presentados en el diagnóstico se describen a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El inferior acceso que tienen las mujeres a la información y conocimiento sobre sus derechos. • La inferior representación de las mujeres en los puestos de poder y toma de decisiones tanto del ámbito público como privado. • El menor acceso a recursos económicos de las mujeres, la inferior calidad de los empleos que obtienen y la mayor dependencia económica que las afecta. • La falta de acceso de las mujeres y sus familias a servicios públicos de cuidado infantil, enfermos y ancianos que sean compatibles con sus necesidades. • La discriminación que sufren las mujeres en el acceso a derechos civiles y sociales como la salud, la educación, la previsión social y la justicia. • El acceso insuficiente que tienen las mujeres a información sobre de planificación familiar y técnicas anticonceptivas. • La menor autonomía física, psicológica y sexual que afecta a las mujeres y a las niñas asociadas a la violencia al interior de la familia. • La identidad de las mujeres asociada a rasgos tradicionalmente femeninas limitan sus aspiraciones, metas y proyectos; • La dificultad de compatibilizar la realización del trabajo doméstico no remunerado con el trabajo doméstico remunerado. 			
<u>III.2. Causas atribuidas a los problemas presentados en el diagnóstico:</u>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	01	b. Año de publicación del documento	1999
c. Nombre del documento	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010		
d. Organismo emisor	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.		
<p>El diagnóstico atribuye las siguientes causas a los problemas representados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La falta de participación de los hombres en el ejercicio de los derechos y responsabilidades familiares y de crianza de los hijos. • El reforzamiento de las representaciones tradicionales sociales y a la socialización diferencial de mujeres y hombres ejercida por agencias como la familia, la educación y los medios de comunicación. • La presencia de estereotipos y prejuicios sexistas presentes en actores y organizaciones relevantes del ámbito público y privado. • La legitimación de la violencia como forma de resolver los conflictos al interior de la familia. • El castigo a la maternidad fijado en las normas que regulan las relaciones laborales, los sistemas de salud y previsión social. • La presencia de normas sociales y legales en torno a la familia y el matrimonio que no reconocen los diversos tipos de familia en la asignación de derechos y responsabilidades (en referencia a las uniones de hecho). • La división sexual del trabajo que atribuye a las mujeres el trabajo doméstico no remunerado y a los hombres el trabajo remunerado en un contexto de creciente inserción laboral femenina. • Las deficiencias organizativas del aparato público para integrar un enfoque de género en su gestión y para desarrollar políticas integrales orientadas a la igualdad entre hombres y mujeres. • La precariedad de los mecanismos de control y participación ciudadana sobre los procesos de política que permitan a las mujeres presentar sus demandas ante los organismos públicos. <p><u>III.3. Mecanismos que contribuyen a reproducir los problemas presentados en el diagnóstico:</u></p> <p>Se consideran que tanto las normas e interpretaciones, la distribución de recursos y la legitimación de la violencia al interior de la familia contribuyen a perpetuar los problemas detectados en el diagnóstico, aunque con menor énfasis en el caso de ésta última.</p> <p>En el caso de las normas e interpretaciones, se reconoce que éstas están presentes y se perpetúan a través de organizaciones como la escuela, las organizaciones e instituciones del sistema económico, el estado y las familias.</p> <p><i><u>Citas referidas a las normas e interpretaciones que contribuyen a reproducir los problema:</u></i></p> <p><i>“Sin embargo, (...) las concepciones de género y la desigual valoración atribuida a hombres y mujeres continúan presentes en la estructura y la práctica educacional, especialmente en el denominado currículum oculto, que corresponde a los valores y acciones no explícitos y no intencionado.(...) Actualmente, los espacios de debate son restringidos y los medios de comunicación reflejan sólo parcialmente los avances y contribuciones de las mujeres al mundo laboral, cultural y político. Muchos medios transmiten aún mensajes distorsionados sobre las mujeres, en particular sobre aquellas que ocupan posiciones de poder y/o con estilos de vida que no se ajustan al ideal femenino de la cultura tradicional” (pp. 15).</i></p> <p><i>“La discriminación directa se refiere a las barreras y prejuicios que llevan a los empleadores a restringir la contratación y la promoción, y a pagar salarios inferiores. Los prejuicios desvalorizan el trabajo femenino y suponen que es sólo un complemento del sustento principal de la familia. Adicionalmente, el mercado de trabajo restringe las oportunidades de empleo de las mujeres a ciertos oficios que corresponden a los de menor productividad e ingresos” (pp.37).</i></p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	01	b. Año de publicación del documento	1999
c. Nombre del documento	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010		
d. Organismo emisor	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.		
<p>En el caso del acceso y distribución de recursos, el texto enfatiza en que las mujeres son un sector mayoritariamente dependiente en términos económicos, por lo que tienen dificultades para acceder a los beneficios recursos y oportunidades que ofrece el desarrollo. Por otra parte, su menor participación en las instancias de poder y toma de decisiones contribuye a la permanencia de las normas e interpretaciones que excluyen a las mujeres debido a que sus intereses y demandas no son reconocidas en la esfera pública.</p> <p><u>Citas referidas al inferior acceso a recursos por parte de las mujeres que contribuye a reproducir los problemas:</u></p> <p><i>“El menor acceso de las mujeres a las fuentes de ingresos (sueldos y salarios, rentas de la propiedad, créditos) implica que se constituyen mayoritariamente en un sector económicamente dependiente” (pp.35).</i></p> <p><i>“(…) Y es aún más evidente que las mujeres no cuentan con los recursos necesarios para constituirse como interlocutoras válidas frente al Estado debido a sus dificultades para acceder a los niveles de decisión, a las carencias en el ejercicio de su ciudadanía y a su escasa representación pública” (pp. 7).</i></p> <p>En el caso de la legitimación de la violencia, ésta es enmarcada en la familia y afecta a las mujeres y a sus hijos. Es vista como un factor que reproduce los problemas de las mujeres debido a que pone en riesgo su seguridad personal y socava su autoestima.</p> <p><u>Citas referidas a la legitimación de la violencia que contribuye a reproducir los problemas:</u></p> <p><i>“La familia puede contribuir positivamente al desarrollo de actitudes, valores y expectativas democráticas o, al contrario, constituirse en una experiencia primaria de socialización en el autoritarismo y la intolerancia” (pp. 14).</i></p> <p><i>“la violencia hacia la mujer en el entorno social o en el hogar es un motivo de inseguridad personal y familiar que socava la autoestima de las afectadas y de sus hijos, inhibe sus motivaciones y apaga el deseo de avanzar en su desarrollo personal” (pp.45)</i></p> <p>III.4. Localización de los problemas en las estructuras de desigualdad entre los sexos:</p> <p>Los problemas se localizan en las tres estructuras definidas de desigualdad entre los sexos: organización del trabajo, organización de la intimidad y organización de la ciudadanía.</p> <p>Dentro de los problemas localizados en la organización del trabajo son extensamente abordados aquellos que se producen en dentro de la economía oficial como la brecha salarial, la segregación ocupacional, las mayores tasas de informalidad, menor acceso capacitación y las mayores tasas de desempleo. En menor medida, lo son aquellos que relativos a compatibilizar el trabajo doméstico no remunerado con el trabajo doméstico remunerado, la sobre-carga de trabajo y la escasez de tiempo libre que afecta a las mujeres.</p> <p>No se ve como problema que afecta a los hombres la falta de aseguramiento de los derechos y la protección social para que los hombres ejerzan las responsabilidades familiares, sino que exclusivamente como un factor asociado a la conducta de los hombres que provoca dificultades para las mujeres en el trabajo remunerado: <i>“Las mujeres, en particular las jefas de hogar con hijos e hijas pequeños, se ven limitadas en sus oportunidades de empleo por razones tales como condiciones de trabajo inflexibles y un reparto inadecuado, con los hombres y con la sociedad, de las responsabilidades familiares (IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma para la Acción, párrafo 158)” (pp. 36).</i></p> <p>Los problemas asociados a la organización de la ciudadanía refieren a su inferior representación en cargos de</p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	01	b. Año de publicación del documento	1999
c. Nombre del documento	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010		
d. Organismo emisor	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.		
<p>poder y toma de decisiones y al desigual aseguramiento de sus derechos civiles y sociales en condiciones de igualdad respecto de los hombres (mayores costos del sistema de salud, pensiones inferiores a las de los hombres). También se asocia a la inseguridad y desprotección que afecta a las mujeres y niños que provoca la violencia intra-familiar. Con menor énfasis se presenta como problema de este orden la falta de acceso que tienen las mujeres y sus familias a servicios de cuidado infantil, enfermos y ancianos. Por su parte, la falta de acceso a métodos de planificación familiar también es visto como un de este orden, ya que se le enmarca en la libertad de las mujeres para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, particularmente, sobre el número y frecuencia de los hijos a tener (contribuyendo a evitar el aborto)</p> <p>Los problemas localizados en la organización de la intimidad se relacionan con la legitimación de la violencia al interior de la familia. Aunque el texto no es explícito al respecto, se puede suponer que se atribuye cierta responsabilidad a la identidad masculina tradicional en el ejercicio de la violencia. También se alude a la socialización de las mujeres en la familia que condiciona sus aspiraciones e intereses comúnmente asociados al ámbito privado. No se mencionan explícitamente problemas ligados a la identidad masculina tradicional como el poco interés por las actividades de cuidado y sus efectos en la crianza de los hijos. No se refiere explícitamente desigual distribución de los roles en pareja al interior de la familia, sino tangencialmente, como un medio para lograr la plena incorporación de las mujeres al trabajo remunerado.</p> <p>Se alude tenuemente a la necesidad de adecuar la legislación a los diversos tipos de familia. En este caso, el problema parece hacer referencia a la desprotección legal que afecta a las mujeres convivientes, a la discriminación en la administración de los bienes que afecta generalmente a las mujeres en el régimen matrimonial de sociedad conyugal, a la ausencia de regulación sobre las rupturas matrimoniales (divorcio). No se alude a las discriminaciones que sufren las parejas del mismo sexo que quieren constituirse como familias, prevaleciendo la heterosexualidad como norma de organización de la pareja y la familia.</p>			
IV.1. Atribución de roles en el diagnóstico			
<u>VI.1. Atribución de responsabilidad / causa de los problemas presentados en el diagnóstico:</u>			
<p>Los problemas presentados en el diagnóstico son atribuidos principalmente a las Instituciones y organizaciones económicas, públicas y sociales. Se reconoce un papel relevante de la escuela, la familia, los medios de comunicación, las organizaciones económicas y el estado en la reproducción de las desigualdades entre los sexos. No se atribuye la responsabilidad ni a las mujeres ni a los hombres ni a la ciudadanía en general.</p> <p>Si bien el texto se refiere de modo tenue a la falta de involucramiento masculino en las actividades de cuidado de los niños, no atribuye a éstos la responsabilidad del problema, sino que parece responsabilizar a las instituciones y organizaciones que reproducen y legitiman un determinado orden de género.</p>			
<u>VI.2. Colectivos que presentan el problema:</u>			
<p>Las mujeres son el colectivo que aparece afectado por el problema. Incluso en el caso de la falta de involucramiento de los hombres en las actividades de cuidado y crianza de los hijos, el problema es percibido como un agravante que merma las oportunidades laborales de las mujeres y dificulta la compatibilización entre trabajo y familia para ellas.</p> <p>Se reconocen diferencias dentro de las mujeres como grupo problemático. El texto identifica mujeres más vulnerables ante ciertos problemas según su edad, nivel socioeconómico, pertenencia étnica, ubicación geográfica y situación civil en el caso de las mujeres convivientes. No se refiere a mujeres que difieren en orientación sexual o situación de discapacidad.</p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	01	b. Año de publicación del documento	1999
c. Nombre del documento	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010		
d. Organismo emisor	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.		
<p>El texto no percibe a los hombres como un colectivo que presente algún problema. Sus conductas son vistas como un agravante de los problemas de las mujeres. No se aborda el problema de la masculinidad o de la identidad masculina de la que se derivan conductas violentas o desapego respecto de la familia y los hijos, ni las dificultades que tienen los hombres que quieren compatibilizar trabajo y familia o los jefes de hogar a cargo de sus hijos. Si bien enfatiza en los problemas de la calidad del empleo femenino y sus efectos en la pobreza, no alude a los problemas como la precarización de ciertos sectores del trabajo codificado como masculino y sus efectos en la pobreza. Tampoco se abordan los efectos de la pobreza y marginalidad en las identidades de los hombres que derivan en conductas delictuales o anómicas.</p>			
V. Pronóstico			
<u>V.1. Objetivos prioritarios:</u>			
<p>Los objetivos prioritarios presentados en el documento se describen a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover interpretaciones y prácticas no sexistas en los medios de comunicación y en el sistema educativo. • Incentivar la participación de las mujeres en las estructuras de poder y de toma de decisiones. • Mejorar la participación de las mujeres en el mercado del trabajo. • Promover la información los derechos de las mujeres y crear mecanismos mejorar los mecanismos judiciales para su ejercicio. • Asegurar la autonomía física, psicológica y sexual de las mujeres y niñas. • Incorporar un enfoque de género en el estado a través de la modernización del estado y la creación de mecanismos de participación y control de las iniciativas públicas por parte de las mujeres. 			
<u>V.2. Estrategias /medidas de política propuestas para alcanzar los objetivos:</u>			
<p>Los mecanismos señalados en el texto, se describen a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización y/o formación dirigida a actores públicos relevantes (funcionarios y autoridades públicas, agentes judiciales y del sistema educativo) respecto de los problemas que afectan a las mujeres y las relaciones de género. • Creación o ampliación de políticas y programas para que las mujeres (o a ciertos grupos de mujeres de mujeres) accedan a recursos económicos, de poder y prestigio, de información, de protección social o de capital humano. • Modificación de la normativa legal dirigida a reducir las discriminaciones existentes hacia las mujeres (o hacia ciertos grupos de mujeres) en el aseguramiento de sus derechos civiles y sociales o a incluirlas en las mujeres en la esfera pública y el trabajo remunerado. • Creación y/o promoción de espacios para el debate, participación y control ciudadano de la sociedad civil o de las mujeres respecto de la agenda de políticas. • Producción de información y estudios sobre los problemas que afectan a las mujeres y las relaciones de género. • Incorporación de la perspectiva de género en procesos, políticas y programas de organismos públicos. • Mejoramiento de la organización del ejecutivo en torno a la equidad de género. 			
<u>V.3. Mecanismos que conducen a resolver los problemas presentados en el diagnóstico:</u>			
<p>Es posible identificar en el pronóstico dos mecanismos que conducen a resolver los problemas del</p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	01	b. Año de publicación del documento	1999
c. Nombre del documento	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010		
d. Organismo emisor	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.		
<p>diagnóstico: los cambios en las normas e interpretaciones legales o sociales y el mayor acceso a recursos por parte de las mujeres.</p> <p><i>Citas referidas a cambios propuestos en las normas e interpretaciones sociales:</i></p> <p>“Promover la toma de conciencia sobre la violencia física, sicológica y sexual que sufren las mujeres y las niñas, y fomentar imágenes y acciones positivas relacionadas con una cultura de la paz” (pp.16).</p> <p>“Incluir contenidos educativos tendientes a impulsar la eliminación de estereotipos sexistas y el fomento del reparto de derechos y responsabilidades de hombres y mujeres” (pp. 18).</p> <p>“Continuar con el proceso de ratificación de los convenios y convenciones internacionales que signifiquen la ampliación y protección de los derechos de las mujeres” (pp. 24).</p> <p>“Desarrollar mecanismos de acción positiva que incrementen la participación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular” (pp. 32).</p> <p>“Analizar y adecuar la legislación sobre organizaciones sociales de modo que estimule la participación de las mujeres” (pp. 32).</p> <p>“Eliminar prácticas discriminatorias que obstaculizan el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no tradicionalmente femeninos, con tecnología avanzada y con posibilidades de desarrollo futuro” (pp. 41).</p> <p><i>Citas referidas a promover el acceso a recursos:</i></p> <p>“Ampliar la red de puntos de información y orientación sobre derechos de las mujeres aprovechando las estructuras de que dispone el Estado” (pp. 24).</p> <p>“Asegurar que las mujeres y las parejas cuenten con la información necesaria para ejercer su derecho a una salud sexual y reproductiva” (pp.26).</p> <p>“Asignar de manera estable recursos fiscales en el nivel central, regional y comunal para apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y de las instituciones que fomenten su participación y liderazgo” (pp. 32).</p> <p>“Facilitar el acceso de las mujeres a la información y orientación ocupacional, servicios, crédito y capacitación, especialmente de aquellas que cuentan con menos recursos sociales y personales para acceder al mercado de trabajo” (pp. 41).</p> <p>“Mejorar y aumentar el acceso de las mujeres a las políticas y programas de fomento productivo. Ampliar el acceso al financiamiento para la producción e inversión, especialmente a aquéllas que carecen de garantías o se encuentren en una etapa inicial de desarrollo empresarial” (pp. 42).</p> <p>“Generar y mejorar los servicios públicos existentes que faciliten el trabajo doméstico relativo al cuidado de niños/as, enfermos/as y ancianos/as, de acuerdo a las percepciones y valoraciones que las familias tienen de ellos” (pp. 49).</p>			
V.4. localización de los objetivos del pronóstico las estructuras de desigualdad entre los sexos:			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	01	b. Año de publicación del documento	1999
c. Nombre del documento	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010		
d. Organismo emisor	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.		
<p>Los objetivos son extensos en los ámbitos de la organización del trabajo y la organización de la ciudadanía en concordancia con el diagnóstico, y en menor medida están presentes en el ámbito de la organización de la intimidad, donde se asocian a la necesidad de propiciar mecanismos para que las mujeres decidan sobre la tenencia de sus hijos, a modificar las normas legales que rigen al matrimonio (sociedad conyugal), regular las rupturas matrimoniales y las uniones de hecho.</p>			
VI. Atribución de roles en el pronóstico: grupos objetivo			
<p>En primer lugar, las acciones se dirigen a las mujeres o a ciertos grupos específicos de mujeres en cuanto a acceso a recursos o propuestas de modificaciones legales que beneficien su situación. En segundo lugar, las acciones se dirigen a actores públicos relevantes por su posición estratégica en las estructuras de organización del trabajo y organización de la ciudadanía (profesores y agentes educativos, empleadores, agentes judiciales, autoridades y funcionarios públicos), principalmente en términos de formación y capacitación en materias de género. Por último, hay algunas acciones dirigidas a la ciudadanía en general en términos de toma de conciencia sobre las desigualdades entre los sexos, fomento de una cultura de igualdad, regulación de rupturas matrimoniales y estabilidad jurídica de las uniones de hecho. No se presentan acciones dirigidas a los hombres.</p>			
VII. Tensiones entre diagnóstico y pronóstico			
<p>Mientras las causas identificadas para los problemas en el diagnóstico se hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que producen el género, el énfasis en el pronóstico está puesto en acciones dirigidas a las mujeres.</p> <p>Mientras en el diagnóstico se pone de manifiesto que los hombres están implicados en las causas del problema debido a que no participan en el trabajo doméstico no remunerado, ninguna acción se dirige directamente a ellos como grupo objetivo.</p>			
VIII. Normatividad			
<p>Se hacen múltiples referencias subrepticias a la norma masculina como el estándar que las mujeres deberían alcanzar o la regla con la que se compara la situación de las mujeres. Adicionalmente, los problemas de las mujeres aparecen asociados a los principios de anti-marginación en los puestos de poder y toma de decisiones, de anti-pobreza y de anti-explotación en el ámbito económico y de buen gobierno en el ámbito de la gestión pública, pero pareciera en estos casos que sigue siendo la norma masculina el ideal a lograr, la situación ideal en cuanto a estos principios es que las mujeres se parezcan a los hombres en cuanto a su participación y comportamiento.</p> <p><i>Citas:</i></p> <p><i>“La mayor educación de las mujeres, que supera a la de los hombres, no ha logrado ampliar y diversificar sus oportunidades laborales. Las trabajadoras siguen ganando menos que los hombres y tienen mayores dificultades de promoción y ascenso (...) Pero donde se manifiesta con mayor elocuencia la brecha de género es en los procesos de toma de decisiones, particularmente en el área política y económica. En estas esferas, la presencia y participación de mujeres continúa siendo extremadamente baja (entre 10 y 15% como promedio global), lo que no sólo limita las potencialidades de desarrollo integral de las mujeres, sino que afecta la calidad de nuestra democracia” (pp. 4).</i></p> <p><i>“Chile recién comienza a transitar desde un enfoque sectorial hacia modelos de gestión más integrales y coordinados, acordes con los procesos de modernización del Estado. Por tanto, institucionalizar el enfoque de género requiere insistir en enfocar las políticas hacia la mujer de forma transversal, de modo que incluyan tanto a las políticas sociales como las de desarrollo económico; fomento productivo y, en especial, las relativas al acceso a las decisiones políticas. El trabajo intersectorial con enfoque de género debe ir</i></p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	01	b. Año de publicación del documento	1999
c. Nombre del documento	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010		
d. Organismo emisor	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.		
<p><i>estrechamente unido a los procesos de modernización del Estado” (pp. 7).</i></p> <p><i>“En Chile, las mujeres tienen menos oportunidades y esa es una demostración clara de que el valor de la igualdad no se ha generalizado aún en la sociedad y que la democracia está inacabada” (pp. 14).</i></p> <p><i>“Los estudios muestran que la participación de hombres y mujeres asume características diferenciadas. Es así como la mayoría de las mujeres participa en organizaciones de carácter social, comunitario o religioso, más alejadas de los temas y ámbitos vinculados con el poder; mientras que los hombres mayoritariamente participan en organizaciones de carácter deportivo, gremial, sindical y político. Las mujeres participan más en ese tipo de organizaciones, muchas veces generadas por ellas mismas, como consecuencia de los procesos de socialización que han vivido, los que las llevan a identificar sus intereses con áreas vinculadas a las necesidades de los otros (...) De esta forma, las mujeres históricamente han participado, pero lo han hecho en organizaciones que no son estratégicas desde el punto de vista del ejercicio del poder” (pp. 29).</i></p> <p><i>“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 laboral, las maneras en que las políticas sociales definen sus beneficiarios, los criterios que usan las instituciones para distribuir recursos y las leyes y normativas que rigen las relaciones laborales y económicas” (...) Las mujeres corren mayor peligro de caer en situaciones de pobreza, porque se valora menos su trabajo, tienen menos relaciones sociales y suelen depender de otros para su subsistencia” (pp. 35).</i></p> <p><i>“Se entiende que 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. Este es un proceso que se inicia, por una parte, con análisis comparativos por sexo en los temas de competencia de las políticas públicas; y, por otra, con la formación de los funcionarios públicos en los temas de género y en las metodologías para la elaboración de políticas públicas con este enfoque. Si bien ambas cosas han sido parte importante del quehacer del Sernam, es preciso intensificar y generalizar el trabajo en esa dirección (...) Por otro lado, es preciso que la incorporación de criterios de género en las políticas públicas se realice mediante un proceso de constante interacción entre el Estado y la sociedad civil, de tal modo que éstas respondan verdaderamente al interés y problemas de las mujeres. Junto con fortalecer el compromiso ciudadano frente a las políticas de igualdad, dicha interlocución exige al Estado y al Sernam, en este caso, rendir cuentas públicas de su quehacer” (pp. 55).</i></p>			
XI. Comprensión del género			
<p>La comprensión del género contiene inherentes contradicciones. Por una parte, se pone énfasis en una conceptualización constructivista social dado que las causas identificadas para los problemas del diagnóstico, se asocian a normas e interpretaciones u organizaciones e instituciones (por ejemplo, el reforzamiento de las representaciones tradicionales sociales y la división sexual del trabajo). Se aprecia además una lógica causal entre las dimensiones organizacionales, institucionales y normativas y de sus efectos en la identidad y comportamiento de las mujeres.</p> <p>Sin embargo, el texto parece mantener la idea de que los problemas de género se resuelven exclusivamente a través de acciones preferentemente dirigidas a las mujeres y en general se privilegia por sobre la posición social que ocupa el individuo al enunciar los problemas del diagnóstico y las líneas de acción. Adicionalmente, se perciben confusiones en el uso del concepto del concepto de género, ya que en algunos casos aparece asociado a las personas, como reemplazo del sexo, es decir simplemente como categoría social: <i>“Para garantizar una democracia paritaria es necesario considerar que las mujeres tienen dificultades</i></p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO	
a. Código	01
b. Año de publicación del documento	1999
c. Nombre del documento	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010
d. Organismo emisor	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile
e. Objetivo del documento	Identificar los objetivos y lineamientos que deben orientar las acciones de los gobiernos en la década 2000-2010 para producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres.
<i>particulares en razón de su género” (pp. 29).</i>	
X. Comprensión de la transversalización de género	
<p>El texto menciona la necesidad de institucionalizar y legitimar la equidad de género como criterio de política pública, lo que significa <i>“enfocar las políticas hacia la mujer de manera transversal”</i> (pp. 7). Para llevar a cabo este proceso se requiere: a) reestructurar los procesos de gestión pública (contar con información, proveer recursos, coordinar y hacer el monitoreo efectivo); b) hacer un cambio en la mentalidad de autoridades y funcionarios (procesos de sensibilización y capacitación); y c) <i>“fomentar la participación de las mujeres en el proceso de elaboración de políticas”</i> (pp. 32) (fomentar el diálogo entre organismos de gobierno y las organizaciones de mujeres e incentivar mecanismos de control ciudadano).</p>	
XI. Comprensión de la diversidad	
<p>Ya que el texto prioriza en la discriminación y vulnerabilidad asociada a las mujeres, la diversidad en el texto preferentemente es presentada de manera aditiva. Es decir, se ve a las mujeres pertenecientes a determinados grupos sociales como grupos de mujeres más vulnerables. El ejercicio aditivo es muy claro en el pronóstico, donde en casi todos los objetivos se agrega un lineamiento ligado a tomar en cuenta las características específicas de ciertos grupos de mujeres segmentados por su clase, etnia, edad y localización geográfica.</p> <p>Sin embargo, a nivel normativo, se pone énfasis en la necesidad de reconocer y valorar las múltiples identidades sociales que surgen en la época actual: <i>“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 en la sociedad e incidan sobre las decisiones y la evolución política, económica, social y cultural de sus países. Una auténtica cultura de igualdad no suprime ni censura las diferencias. Al contrario, reconoce la diversidad y amplía las oportunidades para que se expresen las diversas concepciones, representaciones, saberes y estilos de vida que coexisten en la sociedad”</i> (pp. 14).</p>	

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO	
a. Código	02
b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.
I. Descripción de la estructura del documento	
<p>El documento está organizado en torno cuatro grandes objetivos de desarrollo del país, dentro de los cuáles se delimitan ámbitos específicos de para la equidad de género. Los objetivos y ámbitos específicos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un Chile más seguro: <ul style="list-style-type: none"> ○ Reforma a las pensiones; ○ Educación: base para las oportunidades; ○ Seguridad en el empleo, más y mejores empleos, empleo decente; ○ Lucha contra la pobreza; ○ Protección de la salud. • Un Chile más próspero: 	

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO	
a. Código	02
b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Nueva política de desarrollo; ○ Más emprendimiento para Chile; ○ Nueva política ambiental; ○ Chile, potencia alimentaria. ● Un Chile en que se vive mejor: <ul style="list-style-type: none"> ○ Seguridad ciudadana; ○ Una justicia reparadora; ○ Construyendo hogares, barrios y ciudades; ○ Deporte y recreación; ○ Cultura. ● Un Chile más integrado; <ul style="list-style-type: none"> ○ Participación ciudadana; ○ Calidad de la democracia y sistema electoral; ○ Discriminación; ○ Pueblos originarios; ○ Derechos humanos; ○ Chilenas y chilenos en el exterior e inmigrantes; ○ Reforma del estado; ○ Transparencia y probidad; ○ Justicia para todos; ○ Descentralización; ○ Relaciones internacionales; ○ Defensa para una sociedad democrática. <p>Para cada uno de estos objetivos específicos se enuncian medidas de equidad de género que el gobierno se compromete a llevar a cabo dentro del período.</p>	
II. Actores referidos en el documento	
<p>El documento hace referencia a los siguientes actores aliados para la política de igualdad entre los sexos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gobiernos de la Concertación; ● Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades; ● Servicio Nacional de la Mujer; ● Organismos internacionales de desarrollo y de los derechos humanos; ● Movimiento de mujeres. 	
III. Diagnóstico	
<u>III.1. Principales problemas presentados en el diagnóstico relacionados con la desigualdad entre los sexos:</u>	
<p>Los principales problemas presentados en el diagnóstico se describen a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La inferior representación de las mujeres en los puestos de poder y toma de decisiones tanto del ámbito público como privado. ● El menor acceso a recursos económicos de las mujeres, la inferior calidad de los empleos que obtienen y la mayor dependencia económica que las afecta. ● La falta de acceso de las mujeres y sus familias a servicios públicos de cuidado infantil que sean 	

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	02	b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010		
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.		
<p>compatibles con sus necesidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La discriminación que sufren las mujeres en el acceso a derechos civiles y sociales como la salud, la educación, la previsión social y la justicia. • El menor acceso a tecnologías de información y comunicación que afecta a las mujeres. • La discriminación que sufren las mujeres en el acceso a derechos civiles y sociales como la salud, la educación, la previsión social y la justicia. • La falta de acceso a la educación sexual y afectiva de niños, niñas, jóvenes y adolescentes. • La menor autonomía física, psicológica y sexual que afecta a las mujeres y a las niñas asociadas a la violencia al interior de la familia y en el entorno social. • La dificultad de compatibilizar la realización del trabajo doméstico no remunerado con el trabajo doméstico remunerado. • La identidad masculina tradicional, basada en el machismo, la violencia, el desapego de la familia y el menosprecio de lo femenino. <p><u>III.2. Causas atribuidas a los problemas presentados en el diagnóstico:</u></p> <p>El diagnóstico atribuye las siguientes causas a los problemas representados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La falta de participación de los hombres en el ejercicio de los derechos y responsabilidades familiares y de crianza de los hijos. • El reforzamiento de las representaciones tradicionales sociales y a la socialización diferencial de mujeres y hombres ejercida por la escuela y los medios de comunicación. • La presencia de estereotipos y prejuicios sexistas presentes en actores y organizaciones relevantes del ámbito público y privado. • La legitimación de la violencia como forma de resolver los conflictos al interior de la familia. • La rigidez de las normas laborales que impiden a las mujeres compatibilizar sus actividades remuneradas con sus actividades familiares. • El castigo a la maternidad fijado en las normas que regulan las relaciones laborales, los sistemas de salud y previsión social. • La presencia de normas sociales y legales en torno a la familia y el matrimonio que no reconocen los diversos tipos de familia en la asignación de derechos y responsabilidades (en referencia a las uniones de hecho). • La división sexual del trabajo que atribuye a las mujeres el trabajo doméstico no remunerado y a los hombres el trabajo remunerado en un contexto de creciente inserción laboral femenina. • Las deficiencias organizativas del aparato público para integrar un enfoque de género en su gestión y para desarrollar políticas integrales orientadas a la igualdad entre hombres y mujeres. • La precariedad de los mecanismos de control y participación ciudadana sobre los procesos de política que permitan a las mujeres presentar sus demandas ante los organismos públicos. <p><u>III.3. Mecanismos que contribuyen a reproducir los problemas presentados en el diagnóstico:</u></p> <p>Se consideran que tanto las normas e interpretaciones, la distribución de recursos y la legitimación de la violencia al interior de la familia contribuyen a perpetuar los problemas detectados en el diagnóstico, aunque con menor énfasis en el caso de ésta última.</p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO	
a. Código	02
b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.
<p>En el caso de las normas e interpretaciones, se reconoce que éstas están presentes y se perpetúan a través de organizaciones como la escuela, las organizaciones e instituciones del sistema económico y el estado.</p> <p><u>Citas referidas a las normas e interpretaciones que contribuyen a reproducir los problema:</u></p> <p><i>“La desigualdad y la discriminación se aprenden en la escuela, así como el ejercicio de la ciudadanía y el liderazgo” (pp. 17)</i></p> <p><i>“Las mujeres enfrentan riesgos particulares y aunque pueden vivir más tiempo, tienden a ser más afectadas por la enfermedad a largo plazo y crónica, lo que deteriora significativamente la calidad de sus vidas. Aún cuando son quienes más aportan a la salud y bienestar de su familia y muchas veces de la comunidad, sus necesidades son poco visibles, más allá de la reproducción y la atención a la maternidad, centrada más bien en el/la niño/a” (pp. 22).</i></p> <p><i>“Las mujeres son creadoras y transmisoras de cultura (...) Incluso, sus aportes creativos son menos visibles que los de los varones. Los medios de comunicación tienden a reproducir los roles e imágenes más tradicionales y sexistas de las mujeres, sin incorporar el aporte permanente que ellas hacen a la renovación cultural” (pp. 31).</i></p> <p><i>“No es posible una sociedad plenamente democrática, justa y desarrollada, si no eliminamos todas las formas de discriminación contra las mujeres, sobre la base de los valores de la igualdad y la libertad, tanto en los espacios públicos como en el ámbito privado y familiar” (pp. 36).</i></p> <p>En el caso del acceso y distribución de recursos, el texto enfatiza en que las mujeres son un sector mayoritariamente dependiente en términos económicos, por lo que tienen dificultades para acceder a los beneficios recursos y oportunidades que ofrece el desarrollo. Por otra parte, su menor participación en las instancias de poder y toma de decisiones contribuye a la permanencia de las normas e interpretaciones que excluyen a las mujeres debido a que sus intereses y demandas no son reconocidas en la esfera pública.</p> <p><u>Citas referidas al inferior acceso a recursos por parte de las mujeres que contribuye a reproducir los problemas:</u></p> <p><i>“Al terminar su vida productiva y llegar a la vejez, la mayoría de las mujeres experimenta la suma de las discriminaciones de que han sido objeto a lo largo de la vida: en la educación, en el mercado de trabajo, en las remuneraciones, en el hacerse cargo de las y los hijos. Si la seguridad social es un derecho de todas y todos, esta situación debe cambiar” (pp. 17).</i></p> <p><i>“En el caso de la violencia intrafamiliar y sexual, el acceso de las mujeres a la justicia ha sido difícil y es frecuente la impunidad de quienes han vulnerado sus derechos, particularmente en el ámbito familiar. Una de las principales dificultades que tienen las mujeres víctimas es conseguir la activación de los procedimientos legales y judiciales existentes para su protección y tratamiento oportuno” (pp. 29).</i></p> <p>En el caso de la legitimación de la violencia, ésta es enmarcada tanto como violencia dentro de la familia como un problema de seguridad pública, haciendo referencia a la violencia intrafamiliar y sexual. Es vista como un factor que reproduce los problemas de las mujeres debido a que pone en riesgo su seguridad personal y socava su autoestima.</p>	

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	02	b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010		
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.		
<p><i>Citas referidas a la legitimación de la violencia que contribuye a reproducir los problemas:</i> <i>“La violencia contra las mujeres es un delito que provoca el estado de inseguridad ciudadana en que viven miles de mujeres en forma cotidiana. Es un acto de violencia no sólo contra ellas, sino contra la sociedad en su conjunto. Vivir una vida sin violencia es un derecho humano de todas las personas, mujeres y hombres, y por ello, la seguridad se debe dar en la casa, en el trabajo y en la calle (pp. 29).</i></p> <p>III.4. Localización de los problemas en las estructuras de desigualdad entre los sexos:</p> <p>Los problemas se localizan en las tres estructuras definidas de desigualdad entre los sexos: la organización del trabajo, la organización de la ciudadanía, y con menor énfasis, la organización de la intimidad.</p> <p>Dentro de los problemas localizados en la organización del trabajo, se pone énfasis en que las mujeres siguen sobrellevando la mayor carga de trabajo doméstico y en la dificultad que tienen para compatibilizar las responsabilidades familiares con las responsabilidades laborales que dificulta a las mujeres incorporarse al trabajo remunerado. La falta de acceso a servicios públicos de cuidado infantil aparece íntimamente ligada a las dificultades que tienen las mujeres –especialmente las más pobres- para compatibilizar las actividades laborales con las familiares. También se abordan aquellos que se producen en dentro de la economía oficial como la brecha salarial, la segregación ocupacional, las mayores tasas de informalidad, menor acceso capacitación y las mayores tasas de desempleo.</p> <p>No se ve como problema que afecta a los hombres la falta de aseguramiento de los derechos y la protección social para que los hombres ejerzan las responsabilidades familiares, sino indirectamente como problema del comportamiento masculino que dificulta la compatibilización entre familia y trabajo para las mujeres, lo que se evidencia en el énfasis que se pone en la promoción de la responsabilidad de los hombres en las tareas de cuidado y en el fomento uso de los derechos a la paternidad especificados en la Ley como medio para que las mujeres puedan incorporarse con mayor facilidad al mercado del trabajo.</p> <p>Los problemas asociados a la organización de la ciudadanía refieren a su inferior representación en cargos de poder y toma de decisiones y a la falta de aseguramiento de sus derechos civiles y sociales en condiciones de igualdad respecto de los hombres (mayores costos del sistema de salud, pensiones inferiores a las de los hombres). La inseguridad y desprotección que afecta a las mujeres y niños que provoca la violencia intra-familiar y sexual aparece como un problema de la ciudadanía, debido a que constituye mayores riesgos para la seguridad ciudadana de mujeres y niños y provoca daños psicológicos y físicos en sus víctimas. Adicionalmente, la falta de acceso a educación sexual y reproductiva aparece como un problema de este orden, debido a que merma las posibilidades de que las personas puedan ejercer plenamente sus derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>Los problemas localizados en la organización de la intimidad se relacionan con la identidad masculina tradicional basada en el machismo, la intolerancia el desapego de la familia y el desprecio de lo femenino. Se pone bastante énfasis en promover la paternidad responsable desde las escuelas y los medios de comunicación y en la necesidad de cambiar las formas tradicionales de masculinidad que menosprecian lo femenino y tienden a manifestarse en conductas violentas. Se alude también a la necesidad de adecuar la legislación a los diversos tipos de familia. En este caso, el problema parece hacer referencia a la desprotección legal que afecta a las mujeres convivientes y a la discriminación en la administración de los bienes que afecta generalmente a</p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO	
a. Código	02
b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.
las mujeres en el régimen matrimonial de sociedad conyugal. No se alude a las discriminaciones que sufren las parejas del mismo sexo que quieren constituirse como familias, prevaleciendo la heterosexualidad como norma.	
IV.1. Atribución de roles en el diagnóstico	
<u>VI.1. Atribución de responsabilidad / causa de los problemas presentados en el diagnóstico:</u>	
<p>Los problemas presentados en el diagnóstico son atribuidos principalmente a las Instituciones y organizaciones económicas, públicas y sociales. Se reconoce un papel relevante de la escuela, la familia, los medios de comunicación, las organizaciones económicas y el estado en la reproducción de las desigualdades entre los sexos. Se atribuye la responsabilidad a los hombres que comportan una identidad tradicional que menosprecia a las mujeres y privilegia la violencia como forma de resolución de conflictos. No se atribuye responsabilidad de los problemas ni a las mujeres ni a la ciudadanía en general.</p>	
<u>VI.2. Colectivos que presentan el problema:</u>	
<p>Los problemas identificados en el diagnóstico se dirigen mayoritariamente hacia a las mujeres. Se reconocen diferencias dentro de las mujeres como grupo problemático. El texto identifica mujeres más vulnerables ante ciertos problemas según su edad, nivel socioeconómico, pertenencia étnica, situación de ciudadanía, ubicación geográfica, situación civil y en el caso de las mujeres convivientes, y de manera muy tenue, a las que sufren de discapacidad. No se refiere a mujeres que difieren en orientación sexual. Especial énfasis como grupo problemático se le otorga a “las mujeres jefas de hogar”, aquellas que aportan exclusivamente el sostén económico de sus familias y a las mujeres pertenecientes a pueblos originarios, que son vistos como colectivos de mujeres que tienen mayores niveles de vulnerabilidad y pobreza con respecto a otras mujeres.</p> <p>En el caso de los hombres, se alude tenuemente a los problemas de la baja participación masculina en las actividades de cuidado de los hijos y de la masculinidad tradicional que sustenta valores como el machismo, la violencia, el desapego de la familia y el menosprecio de lo femenino. El texto no aborda las dificultades que tienen los hombres que quieren compatibilizar trabajo y familia o los jefes de hogar a cargo de sus hijos. Si bien enfatiza en los problemas de la calidad del empleo femenino y sus efectos en la pobreza, no alude a los problemas como la precarización de ciertos sectores del trabajo codificado como masculino y sus efectos en la pobreza. Tampoco se abordan los efectos de la pobreza y marginalidad en las identidades de los hombres que derivan en conductas delictuales o anómicas.</p> <p>Por último, se alude a problemas que presenta la ciudadanía en general, especialmente, niños, niñas y jóvenes en cuanto a su comportamiento sexual y reproductivo y afectivo.</p>	
V. Pronóstico	
<u>V.1. Objetivos prioritarios:</u>	
<p>Los objetivos prioritarios presentados en el documento se describen a continuación (pp. 15):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir la discriminación contra las mujeres. • 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 mujeres mayores; entre las mujeres que tienen alguna discapacidad y las que no la tienen. 	

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	02	b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010		
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.		
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 			
<u>V.2. Estrategias /medidas de política propuestas para alcanzar los objetivos:</u>			
Los mecanismos señalados en el texto, se describen a continuación:			
<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización y/o formación dirigida a actores públicos relevantes (funcionarios y autoridades públicas, agentes judiciales y del sistema educativo) respecto de los problemas que afectan a las mujeres y las relaciones de género. • Creación o ampliación de políticas y programas para que las mujeres (o a ciertos grupos de mujeres de mujeres) accedan a recursos económicos, de poder y prestigio, de información, de protección social o de capital humano. • Modificación de la normativa legal dirigida a reducir las discriminaciones existentes hacia las mujeres (o hacia ciertos grupos de mujeres) en el aseguramiento de sus derechos civiles y sociales o a incluirlas en las mujeres en la esfera pública y el trabajo remunerado. • Modificación de normas legales para extender los derechos políticos, civiles y sociales de los ciudadanos (o ciertos grupos de la ciudadanía sin distinción de sexo). • Creación y promoción espacios para el debate, participación y control ciudadano de la sociedad civil o de las mujeres respecto de la agenda de políticas. • Producción de información y estudios sobre los problemas que afectan a las mujeres y las relaciones de género. • Incorporación de la perspectiva de género en procesos, políticas y programas de organismos públicos. • Mejoramiento de la organización del ejecutivo en torno a la equidad de género. 			
<u>V.3. Mecanismos que conducen a resolver los problemas presentados en el diagnóstico:</u>			
Es posible identificar en el pronóstico dos mecanismos que conducen a resolver los problemas del diagnóstico: los cambios en las normas e interpretaciones legales o sociales y el mayor acceso a recursos por parte de las mujeres.			
<i><u>Citas referidas a cambios propuestos en las normas legales e interpretaciones sociales:</u></i>			
<i>“Incentivaremos en los niños, adolescentes y jóvenes, una mirada crítica a las formas tradicionales de masculinidad basadas en el machismo, la violencia y el menosprecio a lo femenino, de modo de favorecer una cultura de equidad de género. Desarrollaremos formas de prevención de la violencia hacia las mujeres y especialmente del abuso sexual en el marco del Programa de Convivencia Escolar, especialmente en los liceos” (pp. 18).</i>			
<i>“Revisaremos los textos escolares, programas de estudio y las prácticas docentes para eliminar el sexismo</i>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	02	b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010		
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.		
<p><i>que limita las opciones de desarrollo de las niñas” (pp. 18).</i></p> <p><i>“(…) Y, revisaremos la normativa laboral existente, de manera de corregir y eliminar la discriminación de la mujer en edad reproductiva y la brecha salarial” (pp. 21).</i></p> <p><i>“Erradicaremos la discriminación contra las mujeres en edad fértil en los planes ofrecidos por las ISAPRES” (pp. 22).</i></p> <p><i>“Impulsaremos la revisión de la normativa de los medios de comunicación relativa a la autorregulación en la emisión de contenidos sexistas y discriminatorios” (pp. 31).</i></p> <p><i>“Promoveremos que las mujeres participen en todo tipo de deportes, de acuerdo a sus habilidades e intereses, así como también el acceso de éstas a los deportes considerados tradicionalmente masculinos” (pp. 31).</i></p> <p><i>“Impulsaremos un marco legal que regule y favorezca el financiamiento estable de las organizaciones sin fines de lucro, especialmente aquellas de mujeres, lo que permitirá potenciar su existencia y asegurar la transparencia y rendición de cuentas de los recursos asignados” (pp. 34).</i></p> <p><i>“Generaremos un marco adecuado para la discusión y aprobación de la reforma del sistema electoral, incluido un sistema de cuotas en las candidaturas a cargos de elección popular con el objetivo de alcanzar progresivamente la paridad” (pp. 35).</i></p> <p><i>“Apoyaremos el proyecto de ley antidiscriminación y perfeccionaremos los procedimientos jurídicos para suplir el recurso de protección en caso de discriminación arbitraria” (pp. 36).</i></p> <p><i>“Propondremos legislar la conciliación entre vida familiar y laboral” (pp. 37).</i></p> <p><i>“Repondremos en el debate parlamentario el proyecto de Ley marco de Derechos sexuales y reproductivos, dando un estatuto jurídico a los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres” (pp. 37).</i></p> <p><i>“Ampliaremos las experiencias y prácticas de salud intercultural y expandiremos la educación intercultural bilingüe” (pp. 37).</i></p> <p><i>“Velaremos por hacer efectivo el Protocolo de Palermo, cuyo objeto es prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños/as, complementando la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (pp. 38).</i></p> <p><u>Citas referidas a promover el acceso a recursos:</u></p> <p><i>“Disminuiremos los niveles de deserción escolar de niñas y mujeres jóvenes, y aseguraremos la permanencia de las adolescentes embarazadas y adolescentes madres en el sistema escolar mediante una subvención preferencial y acceso al sistema de cuidado infantil (Red de Protección Social)” (pp. 18).</i></p> <p><i>“Ampliaremos el Sistema Nacional de Becas ofreciendo programas integrales de beneficios: becas de</i></p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO	
a. Código	02
b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.
<p><i>aranceles, de alimentación, de movilización y otras formas de ayuda a las niñas y adolescentes” (pp. 18)</i></p> <p><i>“(…) Asimismo, fomentaremos la permanencia de las jóvenes embarazadas y madres mediante el acceso a servicios de cuidado infantil” (pp. 18).</i></p> <p><i>“En la educación de personas adultas, fomentaremos programas de alfabetización y sistemas especiales de reforzamiento para aquellas mujeres que por falta de práctica han perdido conocimientos; facilitaremos la regularización de estudios de mujeres rurales, adultas mayores, madres adolescentes, jóvenes embarazadas y mujeres que trabajan fuera del hogar. Implementaremos programas para que se familiaricen y puedan utilizar las nuevas tecnologías de información y comunicaciones.” (pp. 19).</i></p> <p><i>“Aumentaremos la capacitación laboral para las mujeres, con énfasis en los sectores dinámicos de la economía y aseguraremos el acceso proporcional de las mujeres y la pertinencia de la capacitación mediante franquicias tributarias (SENCE), para mejorar sus calificaciones. Mejoraremos la eficiencia de agentes privados de capacitación, los Organismos Técnicos de Capacitación y los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación. Potenciaremos el trabajo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), como plataforma digital de capacitación a empresas, y a trabajadoras y trabajadores independientes.” (pp. 21).</i></p> <p><i>“Desarrollaremos, a través del SERNAM, un Programa de Mejoramiento de la Empleabilidad y de las Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar, el que será de ejecución municipal. Incluirá formación para el trabajo, capacitación laboral, apoyo al fomento de las microempresas individuales y asociativas, derivación para atención en salud ocupacional, odontológica, mental y oftalmológica, acceso a la nivelación de estudios básicos y medios, y cuidado infantil en horarios compatibles con la jornada de trabajo” (pp. 21).</i></p> <p><i>“Aumentaremos la cantidad y competitividad de las empresas de mujeres, reduciendo la brecha que existe en cuanto al acceso a recursos, tamaño, formalización y rentabilidad de sus empresas. Velaremos por el aumento de su participación en actividades de exportación y por la ampliación de los rubros en que desarrollan actividades” (pp. 25).</i></p> <p><i>“Fortaleceremos las políticas destinadas a ampliar y hacer sustentable el acceso de las mujeres a los recursos productivos agrícolas: propiedad de la tierra y saneamiento de títulos, crédito agrícola, tecnologías e insumos agrícolas e instrumentos de fomento del riego, asistencia técnica, etc.” (pp. 27).</i></p>	
V.4. localización de los objetivos del pronóstico las estructuras de desigualdad entre los sexos:	
<p>Los objetivos están presentes en los ámbitos de la organización del trabajo, organización de la ciudadanía y organización de la intimidad en concordancia con el diagnóstico, pero se pone más énfasis en los dos primeros ámbitos que en el último.</p>	
VI. Atribución de roles en el pronóstico: grupos objetivo	
<p>En primer lugar, las acciones se dirigen a las mujeres o a ciertos grupos específicos de mujeres en cuanto a acceso a recursos o propuestas de modificaciones legales que benefician su situación. En segundo lugar, acciones se dirigen a actores públicos relevantes por su posición estratégica en las estructuras de organización del trabajo y organización de la ciudadanía (profesores, empleadores, agentes judiciales, autoridades y funcionarios públicos), principalmente en términos de formación y capacitación en materias de género. En</p>	

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO	
a. Código	02
b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.
<p>tercer lugar, Hay algunas acciones dirigidas a la ciudadanía en general en términos de toma de conciencia sobre las desigualdades entre los sexos, acceso a recursos (conectividad rural para el acceso a tecnologías de la información y comunicaciones) y promoción de normativas legales que favorecen a las personas o a ciertos grupos de ellas en cuanto al aseguramiento de sus derechos civiles y sociales (inscripción electoral automática, derecho a voto de los chilenos en el exterior, legislación anti-discriminación y legislación referida al régimen patrimonial del matrimonio y las uniones de hecho). Por último, se presentan acciones dirigidas a los hombres en el ámbito del fomento de la responsabilidad masculina en las actividades de crianza y cuidado de los hijos.</p>	
VII. Tensiones entre diagnóstico y pronóstico	
<p>Mientras las causas identificadas para los problemas en el diagnóstico se hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que producen el género, el énfasis en el pronóstico está puesto en acciones dirigidas a las mujeres.</p> <p>Mientras en el diagnóstico se pone de manifiesto que los hombres están implicados en las causas del problema debido a que no participan en el trabajo doméstico no remunerado y a que algunos portan una identidad tradicional desapegada de la familia, ninguna acción se dirige a estimular la participación masculina en la familia mediante la extensión normativa de los derechos y las responsabilidades asociadas a la paternidad.</p>	
VIII. Normatividad	
<p>Se hacen múltiples referencias a la norma masculina como el estándar que las mujeres deberían alcanzar o la regla con la que se compara la situación de las mujeres. Adicionalmente, los problemas de las mujeres aparecen asociados a los principios de anti-marginación en los puestos de poder y toma de decisiones, de anti-pobreza y de anti-explotación en el ámbito económico y de buen gobierno en el ámbito de la gestión pública, pero pareciera en estos casos que sigue siendo la norma masculina el ideal a lograr, la situación ideal en cuanto a estos principios es que las mujeres se parezcan a los hombres en cuanto a su participación y comportamiento. Por su parte, se hace leve referencia al principio de anti-androcentrismo debido a la referencia que hace a la identidad masculina tradicional y los problemas que causa en las familias y en las mujeres. Aquí parece enunciarse una norma femenina referida al ideal de personalidad y comportamiento que deben ejercer los hombres.</p> <p><i>Citas:</i></p> <p><i>“(...) Las mujeres siguen siendo discriminadas en su entrada al mundo laboral, ganan menos que los hombres por similar trabajo, se desempeñan en actividades de menor remuneración, en gran número siguen siendo maltratadas en sus hogares, son discriminadas en los seguros de salud y en lo previsional. Las mujeres siguen sobrellevando la mayor parte del trabajo doméstico. Están aún subrepresentadas en los cargos gerenciales privados y en la dirigencia política” (pp. 16).</i></p> <p><i>“Incentivaremos en los niños, adolescentes y jóvenes, una mirada crítica a las formas tradicionales de masculinidad basadas en el machismo, la violencia y el menosprecio a lo femenino, de modo de favorecer una cultura de equidad de género” (pp. 18).</i></p> <p><i>“Promoveremos que las mujeres participen en todo tipo de deportes, de acuerdo a sus habilidades e intereses, así como también el acceso de éstas a los deportes considerados tradicionalmente masculinos” (pp. 22).</i></p> <p><i>“Mantendremos la práctica de nombramiento paritario de autoridades del poder ejecutivo, a nivel regional y</i></p>	

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	02	b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010		
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.		
<i>provincial y velaremos por la presencia de mujeres en las instancias regionales de gobierno” (pp. 35).</i>			
XI. Comprensión del género			
<p>La comprensión del género tiene un fuerte énfasis constructivista social debido a que las causas identificadas para los problemas del diagnóstico, se asocian a normas e interpretaciones u organizaciones e instituciones (por ejemplo, el reforzamiento de las representaciones tradicionales sociales y la división sexual del trabajo). Se aprecia además una lógica causal entre las dimensiones organizacionales, institucionales y normativas y de sus efectos en el comportamiento de las mujeres, y en menor medida, de la identidad y comportamiento de los hombres. Adicionalmente, se percibe un sesgo en el análisis de género que se hace en el documento, ya que se enfoca casi exclusivamente en los problemas de las mujeres o de ciertos grupos de mujeres, no profundizando en los problemas de discriminación y desigualdad que afectan a los hombres o ciertos grupos de hombres.</p> <p>El texto propone una noción de equidad de género, que, en términos normativos, es sensible a la diversidad: <i>“(…) Esta noción de “equidad” se ajusta a ese objetivo en la medida en que permite visualizar cómo la desigualdad de género se interconecta con otro tipo de desigualdades: sociales, raciales, étnicas, generacionales, etc., en tanto incluye elementos de justicia social, y al mismo tiempo, contribuye a superar esos desequilibrios al ser abordados conjuntamente. En síntesis, la “equidad de género” incluye principios de igualdad, aspectos redistributivos, cruces con otros tipos de equidad social, diferencias dignas de reconocimiento y valoración. La meta final de la acción de Gobierno y del SERNAM es, por lo tanto, lograr la equidad de género, entendida de esta forma compleja e integral” (pp. 11).</i></p>			
X. Comprensión de la transversalización de género			
<p>El texto menciona la necesidad de que las políticas de equidad de género tengan una mirada transversal, para lo que se requiere a) reestructurar los procesos de gestión pública en el contexto de los procesos de modernización del estado (contar con información, proveer recursos, coordinar y hacer el monitoreo efectivo); b) hacer un cambio en la mentalidad de autoridades y funcionarios (procesos de sensibilización y capacitación); y c) fomentar la participación de las mujeres en el proceso de elaboración de políticas (fomentar el diálogo entre organismos de gobierno y las organizaciones de mujeres e incentivar mecanismos de control ciudadano).</p> <p><i>“Hoy en día, las políticas hacia la equidad de género exigen una mirada transversal, incluyendo tanto a las políticas sociales como las de desarrollo económico, de fomento productivo y, en especial, aquellas relativas al acceso de las mujeres a las decisiones políticas. El trabajo intersectorial con enfoque de género debe ir estrechamente unido a los procesos de modernización del Estado. Resulta relevante, asimismo, la necesidad de que las políticas públicas se sustenten en procesos de diálogo entre el Estado y la sociedad, en un juego de influencias recíprocas, cuya finalidad es vincular diferentes demandas que surgen de la sociedad con los procesos globales del desarrollo. Finalmente, es evidente que, en general, las mujeres no cuentan con los recursos necesarios para constituirse como interlocutoras válidas frente al Estado. Enfrentan dificultades para acceder a los niveles de decisión, para ejercer su ciudadanía y tienen escasa representación pública. Es necesario, por lo tanto, una mayor participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas creando los mecanismos y canales para esta participación y fortaleciendo las capacidades de las organizaciones sociales, y de las mujeres en particular” (pp. 11).</i></p> <p><i>“Impulsaremos el desarrollo de capital humano con formación sobre género y políticas de género para aumentar la calidad de la democracia entre los funcionarios públicos, en general, y en la alta dirección pública, en el marco del Servicio Civil” (pp. 39).</i></p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO			
a. Código	02	b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010		
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile		
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.		
<p>Sin embargo, cuando se refiere específicamente a la transversalización de género, se refiere a aspectos exclusivamente a la incorporación de un enfoque de género en la modernización del estado y de la gestión pública y a la capacitación a funcionarios públicos, no haciendo referencia explícita al fomento de la participación ciudadana y los mecanismos de control ciudadano, que son tratados como una dimensión distinta de la política de género.</p> <p><i>“La reforma y modernización del Estado y la gestión pública para un servicio público eficiente requiere la incorporación de una perspectiva de Equidad de Género en todos sus niveles. La transversalización del enfoque de género y la incorporación del Sistema de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública constituyen pasos fundamentales en esa perspectiva. Tendremos un Estado más democrático e inteligente en la medida en que incluya el enfoque de género en todos sus ámbitos y niveles de gestión” (pp. 38).</i></p> <p>El texto describe como condiciones de posibilidad de las iniciativas de transversalización de género en Chile, los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El impulso democratizador de los gobiernos de la Concertación y su compromiso con la superación de las desigualdades entre los sexos; • La creación del Servicio Nacional de la Mujer, el año 1991; • La elaboración de planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con énfasis en el segundo plan de igualdad de oportunidades 2000-2010; • La creación del consejo de ministros por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres el año 2000; • La emergencia de las políticas de modernización de la gestión pública. <p><i>“Desde sus inicios, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia asumieron un compromiso con la democratización del país en todos sus ámbitos, incluyendo la superación de las desigualdades entre los sexos, de modo de garantizar a mujeres y hombres un acceso equitativo a los beneficios, recursos y oportunidades del desarrollo de Chile (...)Este compromiso se concretó inicialmente en la creación, por ley, del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM (Ley N° 19.023 de 1991), cuya misión es diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres; y disminuir las prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país (...) Tras cuatro años de funcionamiento, el SERNAM elaboró el primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994- 1999 (...)En 1999, formuló un segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010 para consolidar las políticas de género en la institucionalidad pública y a la vez promover la participación de las mujeres. Fue un paso hacia la transversalización de género y con este Plan, el SERNAM orientó el conjunto de sus políticas, el trabajo con las regiones y los sectores (...)Por otra parte, el año 2000, a través del Instructivo Presidencial N°15, el Presidente de la República creó el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, cuya tarea es la de supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades e incorporar políticas específicas con contenidos de género en los Ministerios, Servicios y Empresas del Estado. En el año 2002, en el marco de las políticas de modernización de la gestión pública, el gobierno incorporó a su Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) el “Sistema de Equidad de Género”, que también busca mejorar las oportunidades de mujeres y hombres para que accedan y se beneficien de igual</i></p>			

FICHA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE CONTENIDO	
a. Código	02
b. Año de publicación del documento	2007
c. Nombre del documento	Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010
d. Organismo emisor:	Servicio Nacional de la Mujer, Gobierno de Chile
e. Objetivo del documento	Establecer las prioridades y compromisos del gobierno para avanzar en materia de equidad de género entre hombres y mujeres en el período 2006-2010, las que deben guiar el trabajo gubernamental, los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y los planes sectoriales de equidad de género con miras al 2010.
<p><i>forma de las políticas públicas” (pp. 9-10).</i></p> <p>Ubica como las principales iniciativas existentes de transversalización de género a los compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y el sistema de enfoque de género del programa de mejoramiento de la gestión.</p>	
XI. Comprensión de la diversidad	
<p>El texto reconoce en términos normativos la interconexión entre las múltiples desigualdades sociales: <i>“La desigualdad no empieza ni termina en los ingresos: se manifiesta en los primeros años de vida de la persona, continúa con las oportunidades de educación, se profundiza con las discriminaciones y se consolida con la adversidad. La desigualdad se da en las oportunidades y en los resultados. Se reproduce diariamente y se profundiza. En Chile no hay una sola desigualdad, sino muchas desigualdades y todas están relacionadas entre sí”.</i></p> <p>Sin embargo, en el diagnóstico sobre las desigualdades entre los sexos, la diversidad aparece recurrentemente concebida de manera aditiva, debido a que ciertos grupos de mujeres son concebidos como más pobres y vulnerables, lo que justifica focalizar recursos y desarrollar políticas y programas específicos dirigidos a ellas. Se enfatiza las desigualdades sociales entre las mujeres según su clase, etnia, edad y localización geográfica. Una excepción es el carácter que se les otorga a los pueblos originarios, en que, por una parte, se reconoce mayor discriminación hacia las mujeres pertenecientes a minorías étnicas: <i>“Si Chile somos todos, debemos preocuparnos especialmente por las mujeres de los pueblos originarios que sufren mayor discriminación e invisibilidad de sus necesidades y aportes a la sociedad” (pp. 36);</i> y por otra parte, parece reconocerse la existencia de una diferencia cultural que va más allá del género y que debe ser incorporada en la agenda de políticas, en medidas como: <i>“Promoveremos la investigación y difusión de nuestras raíces culturales originarias, de la historia, de la cultura y las identidades de sus mujeres y estableceremos una política de estudio y difusión de los idiomas de los pueblos originarios. Incorporaremos en el currículo de la enseñanza básica y media, elementos de historia, valores y aportes de los pueblos originarios a la sociedad” (pp. 36)</i> o <i>“Ampliaremos las experiencias y prácticas de salud intercultural y expandiremos la educación intercultural bilingüe” (pp. 37)</i> o <i>“Daremos impulso a los procesos de participación democrática de la sociedad civil indígena, incluyendo las organizaciones de mujeres” (pp. 36).</i></p> <p>En este caso, la diversidad parece verse en cierta medida como <i>estructural intersectionality</i> y <i>political intersectionality</i>, es decir como diversas discriminaciones producidas por el cruce de ejes de desigualdad (género y etnia) a la vez que como identidades políticas diferentes al de otras mujeres, lo que se expresa en la inclusión de acciones más ligadas a las discriminaciones étnicas que a las discriminaciones de género y en un reconocimiento de la necesidad de aplicar mecanismos que recojan la diferencia cultural en el proceso de formación de políticas.</p>	

16 ANEXO N°3

Instrumento de caracterización de las prioridades y compromisos establecidos por los ministerios en torno a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

El instrumento de codificación de compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades fue creado para analizar cuantitativamente la intencionalidad de éstos desde el punto de vista de los mecanismos utilizados, el grupo objetivo de los compromisos y la localización de las medidas de igualdad entre los sexos.

La construcción del instrumento se hizo sobre la base del análisis de contenido cualitativo que se realizó respecto de los documentos “Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010” y “Compromisos del Gobierno de Chile para Avanzar en la Equidad de Género, Agenda de Género 2006-2010”, cuyos resultados se presentan de manera sintética en el anexo N°2. Particularmente, se tomaron los aspectos relevantes del análisis suscitado por las preguntas referidas a las estrategias y mecanismos de acción que proponen estos documentos, a la dirección de la acción en términos de grupos objetivo y a las estructuras de desigualdad de género que buscan alterar los compromisos adoptados.

El universo al que refiere la medición son los documentos de prioridades y compromisos ministeriales de igualdad de oportunidades entre los años 2007 y 2009. Dicho universo está compuesto por un documento de prioridades ministeriales y tres documentos de compromisos ministeriales. Se seleccionó como objeto de análisis el documento de prioridades ministeriales porque enuncia los esfuerzos del gobierno para un período de cuatro años. Además seleccionó el documento de compromisos ministeriales vigente para el año 2008, debido a que, al no estar ni al comienzo ni al final del mandato presidencial, podría representar de modo más fiel la intencionalidad de las acciones de los ministerios en torno a la equidad de género. La unidad del análisis es el enunciado de cada una de las prioridades y compromisos.

Las variables de análisis que integran el instrumento son el mecanismo privilegiado por el compromiso, el nivel y grupo objetivo específico al que se dirige el compromiso y el problema específico que pretende resolver de acuerdo con las estructuras de desigualdad entre los sexos. Respecto del mecanismo privilegiado por el compromiso, busca codificar los enunciados según la forma que adquiere la acción pública que supone el compromiso. El nivel y compromiso, por su parte, pretende codificar los enunciados según si el compromiso se dirige a personas y organizaciones, especificando el grupo objetivo del compromiso. Por último, la localización del compromiso, intenta codificar los enunciados según el problema específico de desigualdad entre los sexos relevado y la estructura de desigualdad en que tal problema se ubica.

Adicionalmente, se clasificaron las prioridades y compromisos de acuerdo a su emisor: los ministerios que establecen los compromisos. Para el tratamiento agregado de la información, se clasificaron los ministerios de acuerdo a la clasificación funcional del gasto público que agrupa los gastos por función y sub-función de acuerdo con aquello para lo cual serán destinados. Primero, los servicios dependientes fueron clasificados en las categorías de gasto del primer nivel de la clasificación funcional que contiene diez categorías¹¹², de

¹¹² El primer nivel de la clasificación funcional del presupuesto contiene diez categorías: (1) servicios públicos generales; (2) defensa; (3) orden público y seguridad; (4) asuntos económicos; (5) protección del medio ambiente; (6) vivienda y servicios comunitarios; (7) salud; (8) actividades recreativas, cultura y religión; (9) educación; y (10) protección social.

acuerdo al tipo funcional de gasto que predominantemente los financia. Luego se recodificaron los tipos de gastos para llegar a tres categorías: asuntos económicos, asuntos generales, orden público y seguridad nacional y asuntos sociales, culturales y medioambientales¹¹³. Finalmente, cada ministerio fue clasificado en una de las tres categorías descritas de acuerdo al tipo de gasto que financia a la mayoría de sus servicios dependientes.

Las tablas N°1, N°2, N°3 y N°4 especifican las categorías y subcategorías para cada una de las variables propuesta en el instrumento de medición.

Detalle de la codificación

Tabla 7: Tipo de ministerio que emite el compromiso

Clasificación	Ministerios
I. Asunto económicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de agricultura 2. Ministerio de economía y energía 3. Ministerio de minería 4. Ministerio de obras públicas 5. Ministerio de transporte y telecomunicaciones
II. Asuntos Generales, Orden Público y Seguridad Nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de bienes nacionales 2. Ministerio de defensa 3. Ministerio de hacienda 4. Ministerio del interior 5. Ministerio de Justicia 6. Ministerio de relaciones exteriores 7. Ministerio secretaría general de la presidencia 8. Ministerio secretaría general de gobierno
III. Asuntos sociales, culturales y medioambientales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de educación 2. Ministerio de planificación 3. Ministerio de salud 4. Ministerio del trabajo y previsión social 5. Ministerio de vivienda 6. Consejo nacional de la cultura y las artes

¹¹³ El detalle de la recodificación es el siguiente: (1) asuntos económicos = asuntos económicos; (2) asuntos generales, de orden público y seguridad nacional = servicios públicos generales + defensa + orden público y seguridad; (3) asuntos sociales, culturales y medioambientales = protección al medio ambiente + vivienda y servicios comunitarios + actividades recreativas, cultura y religión + educación + protección social.

Tabla 8: Nivel y grupo objetivo al que se dirige el compromiso

Dirección del compromiso	Grupo objetivo	Especificación del grupo objetivo
Dirigido a las personas	Dirigido principal o exclusivamente a las mujeres	No especifica Étnica o cultural Generacional
	Dirigido principal o exclusivamente a los hombres	Localización geográfica Estratificación socioeconómica Situación civil
	Dirigido a ambos sexos	Jefatura de hogar Situación de ciudadanía Orientación sexual
	No distingue sexo	Más de uno Otro, ¿cuál?
Dirigido a las organizaciones	Dirigidos a ocupantes de roles estratégicos en organizaciones se relacionan con las desigualdades entre los sexos	<ol style="list-style-type: none"> 1. No especifica 2. Agentes de organizaciones educativas y formativas 3. Agentes de organismos judiciales 4. Agentes de medios de comunicación de masas 5. Líderes de los partidos políticos 6. Líderes sindicales 7. Líderes de organizaciones sociales 8. Empresarios y empleadores 9. Autoridades y funcionarios públicos 10. Expertos en género 11. Más de uno 12. Otro, ¿cuál?
	Dirigidos al funcionamiento de las organizaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. No especifica 2. Organizaciones educativas y formativas 3. Organizaciones del poder judicial 4. Organizaciones de los medios de comunicación de masas 5. Organizaciones de la salud 6. Organizaciones sindicales 7. Organizaciones sociales y culturales 8. Organizaciones empresariales 9. Organismos del gobierno 10. Otra, ¿cuál?

Tabla 9: Mecanismo de acción pública utilizado por el compromiso

Categorías
1. Propuesta de modificación de normas legales: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual problemática a través del impulso a la modificación y/o inclusión de nuevas materias a regular en la agenda legislativa.
2. Fijación de normas y procedimientos: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual problemática a través de fijación de normas y procedimientos dentro de las competencias de los organismos del gobierno.
3. Creación de nuevos programas o servicios públicos: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual problemática a través del diseño y puesta en funcionamiento de programas y servicios públicos.
4. Extensión y/o mejoramiento de los programas y servicios públicos existente: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual problemática a través de la ampliación o mejoramiento de los programas y servicios públicos existentes.
5. Fijación de cuotas o cupos de acuerdo al sexo en los programas y servicios públicos existentes: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual problemática a través de la definición de cupos por sexo en los programas y servicios públicos existentes.
6. Sensibilización y/o capacitación en materias de género: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual problemática a través de procesos de sensibilización y/o capacitación dirigidos a modificar patrones de comportamiento relacionados con representaciones sociales y estereotipos de género.
7. Coordinación en torno a la política de equidad de género: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual a través de la coordinación entre organismos públicos en torno a ciertas dimensiones de la política de equidad de género.
8. Incremento de la densidad organizacional en torno a la política de equidad de género: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual a través de la creación de nuevos arreglos organizacionales intra-gubernamentales, formales o informales, orientados a asesorar, coordinar y monitorear la puesta en marcha de la política de equidad de género.
9. Incorporación del enfoque de género en procesos de gestión: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual a través de la incorporación de algún criterio o mecanismo de equidad de género en los ciertos procesos de gestión pública, sin que se especifique o contextualice la forma específica que adquiere el mecanismo utilizado.
10. Producción de información y estudios en materias de género: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual mediante la producción de estudios, bases de datos e indicadores relativos a medir la situación de las mujeres y/o de las relaciones de género o a evaluar la implementación de la política de equidad de género.
11. Promoción de espacios de diálogo, participación y control ciudadano: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual a través de la creación o extensión de espacios de diálogo, participación y control ciudadano para la fijación de prioridades de política y el involucramiento de la ciudadanía en los procesos intra-gubernamentales de formación de políticas.
12. Promoción la no discriminación en la política de recursos humanos: cuando el compromiso pretende cambiar la situación actual a través de la promoción de la no discriminación en la política de recursos humanos de los organismos del gobierno (aplicación de currículo ciego, reglamentos internos de acoso sexual, promoción prácticas laborales que faciliten la compatibilización entre trabajo y familia de los trabajadores).

Tabla 10: Localización del compromiso en las estructuras de desigualdad entre los sexos

Primer orden: estructuras de desigualdad entre los sexos	Segundo orden: problema de género al que se orienta
<p>I. Organización del trabajo</p> <p><i>El compromiso refiere a afectar las normas, valores, instituciones y organizaciones en el ámbito del trabajo (división y segregación sexual del trabajo)</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dificultades para compatibilizar entre trabajo remunerado y cuidado familiar 2. Desigual acceso a recursos económicos y acceso a empleos de calidad 3. Normas legales y/o sociales sexistas que regulan la organización del trabajo (discriminación salarial, discriminaciones en los procesos de contratación y ascenso, acoso sexual en el trabajo, entre otras) 4. Segregación ocupacional 5. Desigual capacidad de emprendimiento 6. Más de uno 7. Otro, ¿cuál?
<p>II. Organización de la ciudadanía</p> <p><i>El compromiso refiere a afectar las normas, valores, instituciones y organizaciones en el ámbito de la ciudadanía (desigualdades entre mujeres y hombres en la protección legal y el aseguramiento de los derechos civiles políticos y sociales)</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desigual representación y participación ciudadana 2. Desigual acceso a información sobre sus derechos 3. Desigual acceso a educación y formación 4. Desigual acceso a la ciencia y tecnología 5. Desigual acceso a deportes, actividades culturales y/o recreativas 6. Desigual acceso a salud 7. Desigual acceso a vivienda 8. Desigual acceso a justicia 9. Desigual acceso a seguridad ciudadana 10. Daños psicológicos y desprotección de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual 11. Falta de acceso a servicios de cuidado infantil 12. Falta de acceso a servicios de cuidado de enfermos y/o ancianos 13. Acceso a salud y educación sexual y reproductiva 14. Normas legales y/o sociales sexistas que rigen la organización de la ciudadanía (normas legales que perpetúan el desigual acceso a derechos sociales, económicos y políticos y normas sociales que legitiman prácticas que dificultan la participación en condición de pares en la ciudadanía y la esfera pública). 15. Reproducción de normas y representaciones sociales sexistas en la escuela, los medios de comunicación y las agencias culturales 16. Deficiencias en los procesos de gestión pública en torno a la política de equidad género (dificultades de coordinación de la gestión pública en torno a la equidad de género, ausencia de criterios de equidad de género en los procesos de política). 17. Más de uno 18. Otro, ¿cuál?
<p>III. Organización de la intimidad</p> <p><i>El compromiso refiere a afectar las normas, valores, instituciones y organizaciones en el ámbito de la intimidad (identidades masculinas y femeninas y división de roles respecto del cuidado y crianza de los hijos).</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socialización diferenciada de niñas y niños en la familia 2. Normas legales y/o sociales que rigen la organización de la intimidad (normas legales relativas al matrimonio y las uniones familiares y normas sociales que regulan la conducta sexual y la fecundidad) 3. Legitimación de la violencia como forma de resolver conflictos al interior de la familia 4. Desigual distribución de roles al interior de la familia 5. Más de uno 6. Otro, ¿cuál?
<p>IV. No especifica</p>	<p>IV. No especifica.</p>

