

ESTADO, MUJERES DE SECTORES POPULARES Y CIUDADANIA

Marisa Weinstein



FLACSO
CHILE

Nueva Serie Flacso

Programa de intercambio académico FLACSO-DUNCPLAS.

Los trabajos que se publican en esta subcolección de títulos son el producto de las investigaciones realizadas por los participantes en el Programa de Intercambio Académico entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Chile, y el Duke-UNC Program in Latin American Studies (DUNCPLAS). Este programa ha sido auspiciado por la Fundación Ford.

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

305
774-22

Weinstein, Marisa

Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía

Santiago, Chile: FLACSO-Chile; 1996: Nueva Serie FLACSO

24 pp

ISBN 956-205-091-2

1. MUJERES POPULARES 2. POLITICAS SOCIALES
3. ORGANIZACIONES FEMENINAS 4. POLITICAS PUBLICAS
5. ESTADO 6. CHILE
305.4/W423

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 98.348. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Docencia, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 274 1004, Programa FLACSO-DUNCPLAS

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

DUNCPLAS: Duke-UNC Program in Latin American Studies

2114 Campus Dr., Box 90254

Duke University

Durham, NC 27708-0254

(919) 681-3980

fax (919) 681-7966

las@acpub.duke.edu

223 E Franklin St., CB 3205

UNC-Chapel Hill

Chapel Hill, NC 27599-3205

(919) 966-1484

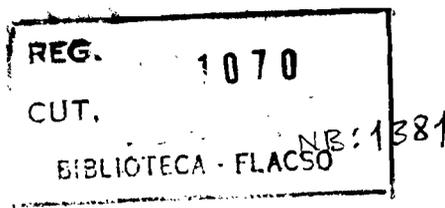
fax (919) 962-0398

ilas@email.unc.edu

home page <http://www.duke.edu/web/las/>

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló

Impresión: LOM



INDICE

Presentación	5
1. Políticas sociales hacia mujeres de sectores populares	6
1.1 El Estado “benefactor”	6
1.2 El Estado “subsidiario”	10
1.3 El Estado “regulador”	12
1.4 Lógicas estatales de acción hacia las mujeres de sectores populares	14
2. Acción colectiva de las mujeres de sectores populares	16
2.1 Las organizaciones de pobladoras	16
2.2 Ser parte de un movimiento de mujeres	18
2.3 Las demandas del movimiento	18
3. ¿Una nueva forma de entender la ciudadanía?	20

RESUMEN

Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía

Marisa Weinstein

El Estado, a través de la historia de nuestro país, ha desarrollado diversas políticas hacia las mujeres de sectores populares. Estas políticas tienen diversas lógicas, tanto en términos de sus propósitos, como de su amplitud y forma de gestión. Es posible distinguir al menos cuatro: el voluntariado asistencial, la promoción de organizaciones, programas focalizados y la de igualdad de oportunidades. Estas lógicas han surgido asociadas a los diversos modelos de Estado, pero, en la actualidad, todas ellas conviven. En este texto interesa observar la amplitud de la ciudadanía para las mujeres que cada una de ellas promueve, junto al desarrollo de las organizaciones de mujeres populares y sus propias propuestas de profundización democrática.

PRESENTACION

El Estado en las sociedades contemporáneas es el espacio de mayor inclusión y abarcatividad de la acción social colectiva, el que organiza la sociedad en términos de la normatividad más general¹. Esta se expresa en los textos constitucionales, en los tratados internacionales, en la legislación y en los códigos jurídicos. Las áreas de competencia estatal se han ido ampliando desde el fin de la Segunda Guerra mundial cuando, para asegurar el respeto de los derechos humanos y la paz social interna e internacional, el Estado asume una serie de servicios básicos que debe proveer a la población (educación, salud, seguridad social que permita proteger a los sectores sociales más expuestos a la desigualdad) y funciones económicas como Estado empresario.

La relación de las mujeres con el Estado puede verse desde distintos ángulos: a) el estatuto jurídico de las mujeres, analizando situaciones específicas de discriminación; b) el papel del Estado como proveedor de servicios que consumen principalmente las mujeres, en la medida que son las beneficiarias directas (salud, pensiones o subsidios), o las intermediarias (educación de los hijos, guarderías y jardines infantiles, jubilaciones de esposos, etc.); c) el Estado como empleador de fuerza de trabajo femenina: los sistemas educativos, de salud y seguridad social ocupan a mujeres profesionales (maestras, educadoras, profesoras, enfermeras y trabajadoras de la salud en general, trabajadoras sociales, etc.); d) finalmente, un aspecto poco analizado, la participación de las mujeres en los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), principalmente cuando por resultado electoral o por designación acceden al desempeño de cargos de representación y organización de la gestión de una parte de las responsabilidades estatales.

Este texto apunta a analizar algunos de los ámbitos donde se produce la relación entre el Estado y las mujeres de sectores populares. Nos referimos, por un lado, a aquella dimensión del Estado como proveedor de servicios que consumen las mujeres como beneficiarias directas o indirectas, es decir sus políticas sociales, buscando los tipos de legitimidad que allí se reproducen. Y, por otro, también señalamos aquellas políticas específicas dirigidas a las mujeres de estos sectores sociales. Esta relación con el Estado se vincula con la acción de las mujeres como actor social, en el marco del desenvolvimiento y propuestas del movimiento de mujeres. A partir de una revisión histórica, observaremos la relación mujeres populares-Estado desde el concepto de ciudadanía, su apertura y limitaciones.

1 De Barbieri, T., "Sobre los ámbitos de acción de las mujeres", en **Revista Mexicana de Sociología**, enero-marzo 1991.

1. Políticas sociales hacia mujeres de sectores populares

1.1 El Estado “benefactor”

Históricamente, el Estado chileno ha tenido relación con las mujeres pobres a través de las políticas sociales, entendidas como aquellas medidas adoptadas por el Estado para, por una parte, regular las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y las remuneraciones; y, por otra, para satisfacer necesidades de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social².

A partir de las dos últimas décadas del siglo pasado hasta 1973, se produjo un incremento gradual de la intervención del Estado en cuanto a la regulación de las relaciones laborales y a la prestación de servicios para satisfacer necesidades básicas. Entre las motivaciones principales que impulsan al Estado en la adopción de estas medidas se cuentan: la necesidad de organizar la producción masiva de servicios que tradicionalmente habían sido provistos por la familia y por la acción de beneficencia tanto de particulares como de la Iglesia Católica; y la redistribución del ingreso a través de la prestación de estos servicios.

Particularmente, desde el gobierno del Frente Popular en 1938, se va configurando en el país un Estado de Bienestar, con un papel preponderante del Estado en el desarrollo nacional. Se produce un fuerte impulso industrializador a partir de la gestión del Estado y su mayor responsabilidad social asumida mediante políticas sociales ligadas a la reproducción de la fuerza de trabajo y de los sectores populares en general. Los beneficios en salud, vivienda y educación se expandieron fuertemente en el período. De hecho, desde 1935 a 1955, el gasto público en programas sociales se multiplicó 4,5 veces, expandiéndose éstos tanto en una mayor cobertura como en un mejoramiento de los beneficios³. Se reformó el sistema previsional y de salud, organizándose a partir de 1938, servicios para ofrecer atención médica preventiva a los trabajadores y sus familias.

En términos muy generales, y soslayando las importantes diferencias históricas ocurridas en cada gobierno y proyecto político, podemos señalar que este período histórico se caracteriza por la implementación de un proceso de desarrollo económico ligado a la sustitución de importaciones. Allí el Estado juega un rol fundamental al extender servicios a un conjunto cada vez mayor de la población, bajo el precepto de que debía velar por el bien común. Es así como en Chile se logran altos niveles de desarrollo y cobertura de las políticas sociales, así como una avanzada institucionalizada en el área de acción social para el contexto latinoamericano⁴.

Sin embargo, interesa resaltar en función de la relación entre el Estado y las mujeres de sectores populares, los mecanismos mediante los cuales fueron expandiéndose las políticas sociales. En efecto, las políticas tradicionales eran aplicadas fundamentalmente a través de los sistemas formales de previsión (asalariados). Esto significó que resultaran poco significativos para los sectores marginales no asalariados; por otro lado, la existencia de grupos políticos y alianzas que detentaban el poder y mediaban en la obtención de los beneficios se tradujo en que los princi-

2 Para un análisis histórico de las políticas sociales en nuestro país, ver: Arellano, J.P., **Políticas Sociales y desarrollo. Chile 1924-1984**, CIEPLAN, Santiago, 1985.

3 Para una descripción más detallada de las políticas y programas sociales, ver Schkolnik, M., “Evolución de las políticas sociales en Chile 1920-1992”, MIDEPLAN, Santiago, agosto de 1991.

4 Schkolnik, M., “Evolución de las políticas sociales en Chile”, op.cit.

pales beneficiarios fueran quienes tenían acceso a ellos. Si consideramos que las mujeres de escasos recursos no estaban integradas formalmente al mercado de trabajo en un porcentaje importante y no tenían organizaciones ligadas a la estructura de partidos, podemos concluir que se relacionaban con el Estado como esposas de trabajadores asalariados⁵. Se asumía, entonces, la unidad de la familia obrera como destinataria de la acción estatal; los programas dirigidos directamente a las mujeres como sujetos específicos y que fomentaran su desarrollo y autonomía formaron parte de los dos últimos gobiernos democráticos anteriores al golpe militar y fueron muy incipientes⁶.

Desde el punto de vista de la participación, podemos decir que el “Estado benefactor” actuaba básicamente sobre la base de una estructura burocrática que otorga servicios y beneficios, cuya ampliación se producía a través de la mediación del sistema tradicional de representación ciudadana (sistema de partidos y parlamento). En este sentido, las mujeres eran “marginales” respecto de su gestión, al tiempo que carecían de una mediación.

Junto al desarrollo de las llamadas “políticas sociales”, el Estado implementa también una línea de acción específica hacia las mujeres de sectores populares.

A partir de los gobiernos radicales se crearon desde el Estado numerosas instituciones en beneficio de la niñez, de la mujer y de los sectores más necesitados, a las que se incorporará el trabajo femenino, sustituyendo en parte la iniciativa privada de mujeres adineradas. Nació así el Comité de Navidad (1944), se refundó el Patronato Nacional de la Infancia -obra privada de beneficencia creada a fines del siglo XIX y la Asociación de Dueñas de Casa (1947) presidida por la Primera Dama⁷.

En 1954 se crea una institución especializada, El Ropero del Pueblo, que respalda la organización de las mujeres, les ofrece capacitación en labores reproductivas y les facilita el acceso a algunos bienes. Es presidida por la Primera Dama de la época, Graciela Letelier de Ibañez.

Por otra parte, en el seno de la propia Iglesia Católica, en 1938 nacen una serie de organizaciones asistenciales y de beneficencia, algunas de las cuales operaban con el nombre “centros de madres”; y, desde los años 40 creó sistemáticamente estos centros, asistidos por mujeres de sectores medios y altos, donde las mujeres pudieran tener un espacio común y capacitarse en algunas técnicas manuales. Al mismo tiempo pretendían “elevar la moral” de la mujer del pueblo y enseñarle a ser “madre y esposa ejemplar”. Esta organización es luego asumida por el Estado y pasa a ser un modelo de relación con las mujeres de sectores populares.

La acción del Estado tuvo un sentido promocional fundamentalmente con el gobierno de la Democracia Cristiana (1964-1970), que, a través de la Promoción Popular intentó generar desde el Estado una incorporación activa de los sectores “marginales”. La integración apuntaba a la adhesión cultural e ideológica hacia un determinado modelo de sociedad, cuya estabilidad se deseaba mantener en función de

5 De todas formas, la presencia de mujeres en movilizaciones populares para presionar por demandas sociales, es notable en todo el período anterior al golpe militar. En este sentido, ver Gaviola, E. y otras, **Queremos votar en las próximas elecciones. Historia del movimiento femenino chileno 1913-1952**, PEMCI/CEM, La Morada, Librería Lila, Santiago, 1986.

6 Una reseña de esta voluntad y programas puede consultarse en Valdés, T. y M. Weinstein, **Mujeres que sueñan. Las organizaciones de pobladoras en Chile 1973-1989**, FLACSO, Santiago, 1993.

7 Covarrubias, Paz “El movimiento feminista chileno”, en P. Covarrubias y R. Franco (comp.), **Chile: mujer y sociedad**, UNESCO, Santiago, 1978, p. 639.

un determinado estilo de desarrollo. En consecuencia, se incentivaron y legalizaron las organizaciones comunitarias de los sectores populares¹⁰.

Las mujeres de estos sectores, a través de los centros de madres⁸, fueron organizadas y educadas; también se les vendían “máquinas de coser”⁹ para que ayudaran al mantenimiento de la familia. Este proyecto realizó desde el Estado una tarea para ella, vinculadas al desarrollo de su grupo familiar y desde allí a la sociedad.

Específicamente, a fines de 1964, nace “CEMA”, Central Relacionadora de los Centros de Madres, cuya presidenta sería la Primera Dama de la Nación, María Ruiz-Tagle de Frei, con el propósito de relacionar a todos los centros de madres existentes en el país, sin discriminaciones políticas ni religiosas¹¹. Esta tenía además, dos objetivos: otorgar capacitación técnica y organizacional a las mujeres y proporcionar los medios para que una vez capacitadas, pudieran realizar en el hogar trabajo remunerado que les permitiera aumentar el ingreso familiar¹².

En términos generales, podemos decir que los centros de madres se desarrollaron con un doble carácter. Por un lado, insertos en el programa de Promoción Popular del gobierno de Frei (padre), aparecen como una instancia donde se incorpora a la mujer para solucionar problemas comunitarios y canalizar las demandas sociales hacia las estructuras gubernamentales. Son un espacio de integración a la comunidad¹³.

Por otro lado, su participación consiste principalmente en la capacitación en una serie de habilidades manuales propias del rol tradicional de la mujer, la confección de ciertos productos que pueden ser aprovechados al interior del grupo familiar y, ocasionalmente, ser vendidos y con ello aumentar el ingreso de la familia. No se modifica sustantivamente la situación de la mujer en la sociedad, en cuanto a su incorporación al aparato productivo, si bien adquiere legitimidad para ausentarse de la casa y participar en organizaciones¹⁴.

8 Una descripción de esta organización se encuentra más adelante.

9 Destacamos este aspecto pues la máquina de coser constituyó todo un símbolo de la propuesta gubernamental para la mujer en aquellos años.

10 El 7 de agosto de 1968 se promulga la ley 16.880 de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias y el Ministerio del Interior comienza a elaborar un registro de todos los centros de madres y demás organizaciones legalizadas a través del Departamento de Organizaciones Comunitarias creado para tal efecto

11 A octubre de 1966 se contabilizaban ya 3.000 centros de madres en Santiago y 2.500 en provincias, con un promedio de 50 socias cada uno. Ver Oxman, V., “ La participación de la mujer campesina en organizaciones: los centros de madres rurales”, Serie Resultados de Investigación N° 12, GIA, Santiago, 1983.

12 Con posterioridad a la ley 16.880, en 1969 se creó la “Oficina Nacional de la Mujer”, cumpliendo la recomendación de organismos internacionales tales como la OIT, la Comisión Social y Jurídica de Naciones Unidas y especialmente, la Comisión Interamericana de la Mujer, dependiente de la Organización de Estados Americanos. Funcionó solamente un año llevando a cabo varios proyectos, como programas de salud, recreación, previsión, trabajo femenino, organización de la comunidad, capacitación y un programa radial. Ver: Aylwin, M. y otras, “Percepción del rol político de la mujer. Una aproximación histórica”, ICHEH, Santiago, 1986.

13 Desde un punto de vista cuantitativo, A. Riquelme señala que, entre 1964 y 1969 se constituyeron 6.072 Centros de Madres y se conformaron 92 Uniones Comunales de Centros de Madres. Además, indica que en 1967 se capacitaron a 1.142 líderes de organizaciones femeninas y 2.127 en 1968. En 1967 se realizaron 1.888 cursos de capacitación técnica y 2.050 en 1968, siendo beneficiadas 39.300 y 43.050 mujeres en los años respectivos.

14 Es importante señalar a este respecto, que el impacto de los centros de madres a nivel rural difiere en relación a la realidad urbana. Para la mujer campesina hay un cambio significativo, por cuanto el papel de “madre” puede incluir ahora la incorporación a centros de madres, a los Centros de Padres y Apoderados, a las Juntas de Vecinos, etc. Es decir, salir de la casa y organizarse.

Sin embargo, los centros de madres se legitimaron como una instancia que apuntaba a la participación política, transformándose en muchas poblaciones y campamentos en herramientas poderosas del movimiento popular.

En el proyecto de la Unidad Popular (1970-1973) existió un énfasis diferente, puesto en la organización de los trabajadores, la que tenía como tarea producir y asegurar un cambio general de la sociedad, en que se redistribuyera el poder y en el que participaran como sujeto social. Este énfasis intentó cubrir todos los ámbitos de la vida de los trabajadores: los pobladores expresaban sus necesidades de vivienda y vida comunitaria. Las mujeres de estos sectores se nuclearon en torno al consumo y gestión de la vida doméstica: crearon grupos de salud, juntas de abastecimiento y control de precios, etc.; se articularon al movimiento social y político: integraron las juntas de vecinos, uniones comunales, federaciones y confederaciones; los centros de madres crecieron y también se agruparon. Vale la pena destacar que esta participación estaba muy ligada a los partidos y en general al proceso político, en la medida que eran instancias que debían apoyar y fortalecer el proceso de transición al socialismo.

Las "Primeras 40 medidas del gobierno popular" abordaban algunos aspectos de la vida de la mujer, su condición mayoritaria de dueña de casa, la protección de la familia, sus necesidades de salud y la alimentación de los niños, pero no consideraban a la mujer como independiente de la familia, aun cuando se proclamara su derecho al trabajo y a la participación¹⁵.

La Consejería Nacional de Promoción Popular fue reemplazada por la Consejería Nacional de Desarrollo Social, dependiente administrativamente de CORHABIT (Corporación Habitacional), la que tuvo como "objetivo fundamental contribuir a la organización y movilización de los sectores poblacionales de la clase trabajadora". Desde allí se incentivó también las organizaciones comunitarias, mediante charlas y publicaciones, asesorías y capacitación, y se buscó formas de apoyo a la mujer popular, como fueron la creación, a nivel piloto, de "lavanderías populares" y "restoranes populares". También ejecutó un programa de educación del consumidor (para mujeres) y puso en marcha, en coordinación con diversos organismos de gobierno, las Juntas de Abastecimiento y Control de Precios (JAP). Allí se llevaron a cabo los estudios relativos a las organizaciones relacionadas con la mujer y la familia, como plataforma base del futuro Ministerio del ramo.

En 1971, respondiendo a la dinámica generada a nivel nacional, CEMA pasa a denominarse Coordinadora de Centros de Madres, COCEMA, y es presidida por la Primera Dama Hortensia Bussi de Allende.

Por otra parte, y en forma independiente, en septiembre de 1972 se constituyó, mediante decreto presidencial, la Secretaría Nacional de la Mujer, como un organismo dependiente del mismo Presidente de la República. El objetivo de su creación era contar con un organismo asesor del Gobierno para la elaboración y ejecución de planes y políticas relativas a la incorporación de la mujer y la atención al niño.

Es interesante anotar que la mujer, desde el Gobierno de la Unidad Popular, fue vista como "madre, ciudadana y trabajadora", lo que permite comprender el tipo y la

15 Específicamente, estas medidas se referían a previsión para la dueña de casa, creación del Ministerio de Protección a la Familia, desayuno a todos los alumnos de enseñanza básica y almuerzo a aquellos cuyos padres no se lo pudieran proporcionar, medio litro de leche diaria a todos los niños de Chile y consultorios materno-infantiles en cada población.

forma de las acciones desarrolladas hacia ella. No existe en este período un movimiento que asuma las reivindicaciones femeninas relativas al mejoramiento de la condición de la mujer; ellas participan en el quehacer político y social general y siguen siendo definidas socialmente en función de otros, sea como madre o como esposa.

1.2 El Estado “subsidiario”¹⁶

Con el golpe militar de 1973 se producen importantes transformaciones en el país, no sólo desde el punto de vista político, social y económico sino de la concepción misma del Estado. Como lo plantea E. Huber, el gobierno militar persiguió la más radical reestructuración neoliberal de la economía y la sociedad en América Latina¹⁷. Se caracteriza por la aplicación de un modelo de profundización capitalista cuyo eje se ubica en una nueva inserción en la economía mundial: apertura comercial y financiera. En lo interno, redujo drásticamente el rol intervencionista del Estado, impulsó la privatización de la economía, impuso fuertes contracciones al gasto público social y promovió la liberalización de los mercados y del comercio exterior y cambios internacionales, imponiendo de ese modo la supremacía del libre mercado y la subordinación de la actividad económica interna a los flujos financieros internacionales. Estos cambios se llevaron a cabo junto con la represión a las organizaciones populares y la disolución de los partidos políticos y todo órgano de representación social.

Las orientaciones neoliberales se materializaron no sólo en reformas en la estructura económica sino también en la institucionalidad social vigente por varias décadas. Las normas del mercado fueron aplicadas a casi todos los sectores y ámbitos de la sociedad, hasta convertirlo en el mecanismo de organización de la sociedad en su conjunto. De este modo, a partir de fines de los años 70 y comienzos de la década del 80, se dio impulso a un amplio plan de reformas denominadas “modernizaciones sociales” que transfirieron al mercado y a la iniciativa privada una parte importante de la tarea de proveer los bienes y servicios sociales que antes otorgaba el Estado, dejando que el mercado se encargara de regular el acceso a estas prestaciones. A través de esas reformas se buscaba promover la creación y expansión de un sistema privado de servicios sociales de alto nivel, en el cual quienes tienen poder adquisitivo suficiente financien con sus propios medios las atenciones sociales que antes recibían del Estado, primando un criterio de correspondencia entre lo que se aporta al sistema y las prestaciones que se reciben. El Estado se reservó solamente la responsabilidad de atender a los sectores de menores recursos que carecen de capacidad de pago suficiente para costearse con sus propios medios las prestaciones mínimas que requieren.

Simultáneamente con la implementación de estas modernizaciones sociales, el gobierno militar puso en práctica una serie de intervenciones sociales selectivas, orientadas a favorecer a grupos sociales específicos de la población que no estaban en condiciones de satisfacer con sus propios medios, sus necesidades más esenciales. A través de ellos, se buscaba focalizar en los sectores de extrema pobreza parte sustancial del gasto social, evitando “filtraciones” indebidas de éste hacia los gru-

16 Esta sección ha sido elaborada sobre la base de los trabajos de Pilar Vergara: **Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988**, FLACSO, Santiago, 1990; y “Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático”, D.T. N°44 Serie Estudios Sociales, FLACSO, Santiago, 1993

17 Huber, E., “Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models”, versión revisada del paper preparado para la Cumbre de Desarrollo Social realizada en Copenhagen en marzo de 1995

pos restantes. La red social creada con ese propósito y definida por el gobierno militar como el principal instrumento de erradicación de la pobreza crítica constituyó el segundo pilar fundamental de la política social del gobierno militar. Estos programas sociales de subsidios focalizados en la pobreza crítica se llevaban a cabo a través de modalidades e instrumentos innovadores especialmente diseñados para identificar en forma lo más rigurosa posible a los hogares que requerían de atención prioritaria y determinar sus principales características y carencias. La municipalización fue la herramienta desarrollada para ejecutar estos programas, radicándose en los municipios las principales responsabilidades en su aplicación y control.

Como lo señala P. Vergara, la creación y consolidación de la institucionalidad social impuesta por las reformas privatizadoras junto a los programas de la red social contribuyeron a perfilar un modelo **dual** de bienestar social que segmentó la sociedad chilena entre sectores protegidos por el sistema de seguridad social, por un lado, -la gran mayoría de los cuales se encuentra afiliado al sistema privado de servicios sociales-, y una amplia masa de grupos excluidos, conformados por trabajadores por cuenta propia, subempleados, desempleados y clases medias empobrecidas, por el otro, quienes vieron acentuada su desprotección social en áreas que eran tradicionalmente atendidas por el Estado¹⁸.

Bajo el gobierno militar, la que fue “participación” de las pobladoras en los centros de madres, tras la “limpieza” y designación de directivas afines, es reencauzada y limitada. Se convierten en un espacio privado de disciplinamiento de las mujeres para el orden impuesto y para el fortalecimiento del rol de “buena madre”, forjadora de la “patria” y sus soldados¹⁹.

CEMA-Chile, refundada, se caracterizó en los años del régimen militar por llevar a su expresión máxima una relación de dependencia, autoritarismo, asistencialismo y clientelismo entre el Estado y las pobladoras. Para ello se incorporó al contingente de mujeres que había participado activamente en la oposición al gobierno de la Unidad Popular, encargándolo de capacitar, dirigir y controlar a las socias de los centros de madres (las “colaboradoras voluntarias”²⁰) mediante variados mecanismos de funcionamiento, obligaciones y prohibiciones, premios y castigos, etc. CEMA también fue ramificando una acción en diversas esferas, incrementando los posibles beneficios a las socias y sus familias, estímulo para la cooptación. Sin embargo, la red fue disminuyendo, alcanzando en 1988 apenas los niveles que tuvo en 1970: 9.900 centros con 203.000 socias²¹. Estos centros de madres se mantuvieron encerrados en sí mismos, sin más comunicación que los canales definidos por CEMA Chile y sus actuaciones públicas de apoyo al gobierno militar.

El gobierno militar desarrolla una política activa hacia las mujeres pobladoras mediatizada por otras mujeres que configuran un virtual “ejército femenino”: el voluntariado²². Se agrega a CEMA-Chile, otro organismo de gobierno, la Secretaría Nacional de la Mujer. Esta también es transformada y pasa a depender de la División de Organizaciones Civiles del Ministerio Secretaría General de Gobierno cuyo objetivo es “la comunicación directa y personal entre el Gobierno y la ciudadanía”.

18 Vergara, P., “Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático”, op.cit.

19 Ver Lechner, N. y S. Levy “Notas sobre la vida cotidiana III: El Disciplinamiento de la mujer”, M.D. N° 57, FLACSO, Santiago, 1980, y Munizaga, G. y L. Letelier “Mujer y régimen militar”, en CEM, **Mundo de mujer. Continuidad y cambio**, Santiago, 1988

20 Ver Valenzuela, M.E. **La mujer en el Chile militar. Todas íbamos a ser reinas**, Ediciones Chile y América, CESOC - ACHIP, Santiago, 1987 y Lechner, N. y S. Levy, op.cit.

21 Valdés, T. y M. Weinstein, **Mujeres que sueñan**, op.cit.

22 Compuesto en parte importante por esposas de militares y funcionarios de gobierno

Desde allí se desarrollan innumerables actividades con el voluntariado femenino, destinadas a promover el proyecto político e ideológico del régimen: cursos, programas, publicaciones, trabajo en las comunas, etc. Se establece así otra relación del gobierno con esas organizaciones femeninas.

Puede verse tras la acción y discurso del régimen militar la forma en que es visualizada la mujer popular: fundamentalmente en su rol de madre y “forjadora” del grupo familiar (y de la Patria). Sin embargo, se la ve “entrampada por su ignorancia y en consecuencia se la debe cultivar para que florezca”²³. De allí, entonces, que se mantengan los centros de madres como instancias de capacitación para ayudar en un mejor desempeño de sus quehaceres domésticos y como canales de recepción de algunos beneficios sociales que, a la vez que hacen más atractiva la participación, refuerzan una actitud pasiva de las mujeres frente a sus demandas.

De este modo, CEMA-Chile y la Secretaría Nacional de la Mujer no se re-crean para producir las condiciones de un autodesarrollo para las mujeres o para otorgarles una cuota de poder real en términos de participación social. Más bien, la Secretaría Nacional de la Mujer organiza y realiza cursos que son necesarios para formar a las mujeres que van a ser capacitadoras de las “madrecitas” (las mujeres de sectores populares). CEMA-Chile provee los espacios para que este proceso se lleve a cabo.

1.3 El Estado “regulador”

El Gobierno de Aylwin que asumió en 1990 se propuso como lema “el crecimiento económico con equidad social”. Ello significaba no revertir el modelo de economía abierta, competitiva y regida por el mercado heredado del gobierno saliente, pero se acompañaba de medidas tendientes a lograr una mayor equidad social por la vía de acuerdos concertados que permitieran un aumento de las remuneraciones y del empleo y de una reactivación de la función social del Estado dirigida hacia los sectores de extrema pobreza.

En este contexto, los cuatro principios orientadores que debían marcar una ruptura con la estrategia de desarrollo social del período precedente fueron: equidad, solidaridad, integralidad y participación social.

Las primeras grandes tareas a las que se dio prioridad en esta materia fueron la Reforma Tributaria de 1990 destinada a financiar una expansión del gasto social y la Reforma de la Legislación Laboral, que permitió reestablecer algunos de los derechos de los sindicatos y eliminar los aspectos más regresivos del Plan Laboral del gobierno militar.

No obstante, la estructura institucional y los modos de operación del sistema de bienestar social impuestos por las reformas neoliberales han sido conservados por los dos gobiernos de la Concertación. La red social hacia la extrema pobreza no se modificó en lo sustancial y mantiene su carácter asistencial y compensatorio.

De todos modos, es interesante destacar la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en el gobierno de Aylwin como un instrumento complementario de las políticas y programas de los ministerios sociales, destinado a apoyar los esfuerzos de promoción de grupos pobres.

23 Munizaga, G. y L. Letelier, “Mujer y régimen militar”, op. cit.

Los dos gobiernos democráticos se han planteado la participación como un eje de sus programas. No obstante, en términos de las políticas sociales ello no se ha traducido en iniciativas de alcance masivo con importante respaldo presupuestario. En efecto, los recursos que se destinan al gasto social no son reducidos. Por ejemplo, en 1993 se destinaron alrededor de US\$ 7.000 millones para gasto social, la mayor parte en programas sectoriales en las áreas de previsión, educación, salud y vivienda. Los rubros de financiamiento de programas participativos están dispersos en los distintos ministerios sociales y en algunos programas productivos con externalidades sociales. Desde un punto de vista cuantitativo lo más significativo resulta ser el presupuesto del FOSIS de unos US\$30 millones para el mismo año, lo que representa menos del 0,5% del gasto social total²⁴.

En todo caso, en el gobierno de Frei la participación ciudadana ha sido reiteradamente señalada en el marco del proceso de modernización del Estado. En efecto, este gobierno se ha propuesto modernizar la gestión pública no sólo como una manera de hacer más eficiente su quehacer sino también como una forma de establecer una nueva relación entre la ciudadanía y el Estado. En este sentido, se han llevado a cabo procesos de modernización en diferentes servicios públicos que buscan orientar su función de acuerdo a las necesidades de sus usuarios. Estos tienen, en este marco, un importante papel fiscalizador de la acción pública.

Desde el punto de vista de las políticas específicas hacia las mujeres, el gobierno de Aylwin marca un importante cambio respecto de la historia del país. En efecto, en enero de 1991, crea mediante la ley 19.023 el Servicio Nacional de la Mujer. Con ello, se reconoce que la problemática de la mujer no es un asunto que compete a la Primera Dama a través de acciones aisladas, sino que es un tema de Estado que traspasa toda su acción. En este sentido, se hace necesaria la existencia de un organismo que diseñe y coordine políticas con los ministerios que integren la defensa de los derechos de la mujer, conjugándolos con el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población.

En su primera etapa, el SERNAM se abocó, por una parte, a consolidar su institucionalidad estableciendo su agenda de trabajo y formando los equipos a nivel central y regional. Además, se dedicó al estudio y presentación de propuestas legales para establecer la igualdad de derechos para la mujer. Por otra parte, implementó una serie de programas para realidades específicas donde se produce una mayor vulnerabilidad de las mujeres. Se trata del Plan Nacional de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar, el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y el Programa de Prevención del Embarazo Adolescente. Debido al carácter coordinador y no ejecutor de políticas que tiene por ley el SERNAM, estos programas nacieron como iniciativas "piloto" que, para su masificación, requieren del concurso de otros organismos ejecutores (servicios estatales o municipios).

Mención especial requiere el Programa CIDEM (Centros de Información de los Derechos de la Mujer) que tiene una estructura nacional desde su nacimiento (un centro, con varios profesionales en cada cabecera de región) y que se propone tres objetivos generales²⁵:

- i. Informar a las mujeres acerca de sus derechos en pos de lograr su autonomía

24 Salamanca, F., "Evaluación de políticas y programas sociales con participación de organizaciones sociales". Ponencia presentada en el Seminario Interno de la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Las Vertientes, 1993

25 Estos objetivos están tomados de Meurs, P y A. Frohmann, "Evaluación de Seguimiento del Programa CIDEM apoyado por la Cooperación de los Países Bajos", diciembre de 1994.

y asertividad en la toma de decisiones. Esto promoverá una participación igualitaria, respecto al hombre, en la vida cotidiana, social, política, económica y cultural de Chile.

- ii. Recoger información para un diagnóstico de las necesidades y problemas de la mujer a nivel comunal, regional y nacional. Este permitirá hacer un aporte en cuanto a la evaluación de las políticas públicas ya existentes y a la formulación de políticas nuevas.
- iii. Difundir los objetivos y acciones del SERNAM, sus iniciativas y programas, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades, las metas ministeriales y la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer.

Por otra parte, en 1994, el SERNAM elabora el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, que guiará el quehacer del Estado en el terreno de las desigualdades de género hasta el fin del mandato del Presidente Frei. Este planteamiento supone un cambio importante en la política de la institución en el sentido que le otorga un enfoque integral acorde con el carácter sistémico de la discriminación que sufren las mujeres en la sociedad. De este modo, su propósito general es promover la redistribución entre los géneros de los recursos y tareas sociales, derechos civiles y participación, posiciones de poder y autoridad y valoración de las actividades que realizan mujeres y hombres²⁶.

Otra institución dirigida a las mujeres y creada por el primer gobierno de la Concertación es el PRODEMU (Promoción de Organizaciones de Mujeres), fundación presidida por la Primera Dama. Esta institución tiene por propósito general apoyar a las organizaciones de mujeres y su creación se relaciona con la imposibilidad para el gobierno de recuperar CEMA-Chile que quedó en manos de Lucía Hiriart de Pinochet, como esposa del Comandante en Jefe del Ejército²⁷.

1.4 Lógicas estatales de acción hacia las mujeres de sectores populares

Al recoger los distintos tipos de políticas llevados a cabo a través de la historia, podemos señalar que existen diversas lógicas de acción hacia las mujeres presentes, con mayor o menor peso hasta hoy. De este modo, como plantea Patricia Provoste, el problema de las políticas actuales no es incorporar a la mujer, sino explicitar una perspectiva por la equidad de género²⁸.

Podemos identificar cuatro lógicas de acción hacia las mujeres:

Voluntariado:

Se trata de un antiguo modelo femenino de acción social ejercido por las mujeres con cierto poder (económico, social, religioso o político) hacia mujeres de sectores pobres que se institucionalizó y amplió durante la dictadura militar. Tiene un marcado carácter asistencial e incluso de beneficencia. Reconoce como las benefi-

26 Propuesta de Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Citado en Meurs, P. y A. Frohmann, "Evaluación de seguimiento del programa CIDEM", op.cit.

27 En efecto, en la reforma de estatutos de CEMA-Chile realizada en 1981, se estableció que la presidencia de la institución estaría a cargo de la esposa del Comandante en Jefe del Ejército y no de la Primera Dama. Como en ese entonces ambos cargos lo detentaba la misma persona, dicha reforma no fue advertida hasta el cambio democrático.

28 Ponencia "La construcción de las mujeres en la política social comunal", presentada al Seminario Incorporación de las políticas de igualdad de oportunidades en el desarrollo local, CED/SERNAM, Santiago, 27 de abril de 1995

ciarias de su quehacer a mujeres caracterizadas por la necesidad, que requieren asistencia y educación. No valora las potencialidades de las propias mujeres.

Esta lógica se encuentra presente todavía hoy en el quehacer de diversas instituciones²⁹.

Promoción de la organización:

Esta lógica recoge un estilo de trabajo hacia las mujeres semejante al que realizaba CEMA en su primera época, anterior a la dictadura, y se une a aquel quehacer municipal tradicional ligado al desarrollo de organizaciones comunitarias y al apoyo en los servicios que éstas necesiten. Se apuesta a que la organización es un fin en sí mismo y que su acción necesita de ciertos apoyos que le competen a diversas instancias públicas, especialmente aquéllas de carácter local (municipio, consultorios de salud, escuelas, etc.); en este sentido, las organizaciones plantean determinadas demandas. Ello supone una institucionalidad abierta y cercana a las necesidades de las organizaciones. De hecho, el PRODEMU es una institución cuyo propósito central es apoyar a la organización de las mujeres en sí mismas.

Programas Sociales:

Aquí la acción hacia las mujeres recoge el diseño de programas focalizados: identificación de las beneficiarias, diseño preciso de servicios y beneficios a entregar, en algunos casos coordinación intersectorial. Las mujeres, como destinatarias de la acción estatal, constituyen un "grupo focal".

El mayor número de programas públicos hacia la mujer se concentra en esta lógica y, más allá de la voluntad de las encargadas o ejecutoras, es el espacio que los distintos organismos públicos acceden entregar a estas nuevas experiencias. En este sentido, es un punto de partida para una estrategia que busca legitimar las acciones hacia la mujer a través de mostrar experiencias exitosas y en esa medida, poder ampliar su quehacer.

"Moderna":

Nos referimos con esta lógica a aquélla que incluye una perspectiva de género y busca promover la igualdad de oportunidades en la política pública. La denominamos así en la medida que llevar a cabo una política de igualdad de oportunidades implica concebir una gestión moderna, intersectorial, dinámica y centrada en las mujeres.

Las lógicas que hemos descrito no son excluyentes y, de hecho, se dan procesos en que se integran o se van transformando a través de las distintas políticas y programas.

Al estar insertas en la mecánica de generación de políticas públicas, las acciones hacia las mujeres también sufren la influencia de la lógica del "clientelismo político". Nos referimos a aquella orientación dirigida a captar la adhesión política y de voluntad de voto de las mujeres y mantenerla cautiva. Una expresión "burda" de esta lógica se encuentra en el quehacer de CEMA-Chile durante los años de gobierno militar. Sin embargo, hoy también la encontramos, por ejemplo, en la generación de algunos programas municipales.

29 En un estudio realizado sobre las características de los Mecanismos Municipales hacia la Mujer, instancias creadas desde 1992 en adelante, se detectó la presencia de esta lógica. Ver, Valdés, T., M. Weinstein y M. Díaz, "Análisis y evaluación de los mecanismos municipales para la mujer y otras formas municipales de implementación de acciones hacia la mujer", Informe Final, FLACSO/SERNAM, Santiago, mayo de 1995

2. Acción colectiva de las mujeres de sectores populares³⁰

2.1 Las organizaciones de pobladoras

Las organizaciones de mujeres de los sectores populares tienen larga data. Surgen desde comienzos de siglo, cuando se forman los centros Belén de Zárraga en las salitreras, las organizaciones sindicales o de trabajadoras en diversas ciudades y aquellas ligadas al mejoramiento de la calidad de vida. Por otra parte, en las primeras décadas, se organizó un importante movimiento de mujeres provenientes de distintos sectores sociales con el propósito de la obtención del derecho a voto, lo que se lograría en 1949. Vale la pena destacar en este período especialmente la creación del MEMCH (Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena) en 1935, pues fue una organización que articuló tanto la lucha por la igualdad de derechos cívicos como la protesta por la carestía de la vida.

Por otro lado, los centros de madres han sido la organización de mujeres de sectores populares de mayor masividad en la historia del país³¹. Como señalamos anteriormente, esta organización fue alimentada primero por la Iglesia Católica y luego también por el Estado. La participación en los centros de madres era vista como el primer paso para que la mujer se incorporara al mundo de lo público. Al salir la mujer de la rutina hogareña e integrarse al Centro, conocería a otras mujeres, compartiría conocimientos y aprendería algunas técnicas manuales que, a corto plazo le permitirían incrementar los ingresos familiares.

Con el tiempo, esta organización se fue institucionalizando. Sin embargo, más allá de la voluntad estatal, para las mujeres se constituyó en un espacio de participación que las vinculaba a diferentes instancias de poder en la vida comunal. A través de ellos, las mujeres participaban en el debate político y en diversas acciones sociales. Su alcance fue tal que se constituyó en un modelo de participación para las pobladoras que influiría en aquellas organizaciones surgidas fuera de la institucionalidad del gobierno militar.

Bajo el gobierno militar y recogiendo la experiencia de participación acumulada hasta 1973, se multiplicaron grupos de mujeres fuera de la institucionalidad del régimen³². En este proceso es especialmente visible la organización en torno a la problemática de la violación de los derechos humanos, como primera movilización de las mujeres bajo la dictadura, en defensa de la vida e integridad de sus seres cercanos³³.

Asimismo, frente a la difícil situación socio-económica derivada de la implantación del modelo económico neoliberal con su política de shock, bajo el alero de la Iglesia Católica y otras instituciones de apoyo, desde 1974 se desarrollaron diversas organizaciones dedicadas a la autoayuda en la satisfacción de necesidades bá-

30 Para una descripción detallada de la historia de las organizaciones de mujeres en nuestro país, ver Valdés, T. y M. Weinstein, **Mujeres que sueñan. Las organizaciones de pobladoras 1973-1989**, op.cit.

31 En 1973, las mujeres afiliadas a los centros de madres alcanzaban el millón.

32 Para una descripción detallada del movimiento de mujeres bajo la dictadura, véase Palestro, S., "Mujeres en movimiento 1973-1988", Serie Estudios Sociales N° 14, FLACSO, Santiago, 1991, y Gaviola, E., E. Largo y S. Palestro, **Una historia necesaria. Mujeres en Chile: 1973-1990**, publicado por las autoras, Santiago, 1994.

33 En 1974 surge la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos que, junto con la denuncia de su situación, realiza una labor de apoyo a las familias víctimas de la represión. Esta Agrupación lleva a cabo durante todo el período de la dictadura importantes movilizaciones

sicas y de consumo. Ante los elevados niveles de cesantía y la precariedad económica, las pobladoras crean “comedores infantiles” (luego “ollas comunes”), bolsas de trabajo, talleres de arpilleras y otras artesanías (“los talleres solidarios”), grupos de salud, “comprando juntos”, etc.. Las sucesivas crisis económicas y desastres naturales, que ineluctablemente gravitan más sobre los sectores populares, constituyeron nuevos impulsos a su organización.

Paralelamente, con el surgimiento de grupos feministas en el país, la difusión del ideario del Decenio de la Mujer (Naciones Unidas, 1976-1985) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y el nuevo protagonismo que asumen las mujeres en la solución de sus problemas, se formaron grupos de mujeres pobladoras que apuntan al cambio de su condición de opresión y subordinación en cuanto género.

Otra vertiente de desarrollo de organizaciones residió en los partidos o sectores políticos, quienes desde la clandestinidad intentaron recoger los tradicionales Frentes de Mujeres. Su propósito era nuclear mujeres para luchar contra la dictadura y por la vuelta de la democracia.

La diversidad de orígenes y propósitos tiene como resultado una gran cantidad de organizaciones y grupos, heterogéneos en sus prácticas y trayectorias³⁴.

Podemos distinguir al menos cuatro sentidos que tiene para las pobladoras su participación en organizaciones:

- búsqueda de satisfacción colectiva de necesidades básicas, ante el retiro del Estado, su política de subsidiaridad, etc.;
- espacio afectivo de encuentro y desarrollo personal (salir de la casa, esparcimiento);
- acción social comunitaria (asistencia hacia problemas de la población, sentido de “servicio público”);
- posibilidad de participar en la toma de decisiones en el espacio público y a nivel político-general, como actor social colectivo e interlocutor, parte del movimiento social; canalización de la voluntad de cambio, de transformación de las condiciones de vida.

Estos sentidos no son mutuamente excluyentes y pueden encontrarse tanto a nivel colectivo (como propósito de organizaciones) como a nivel personal. Dentro de la heterogeneidad, podemos anotar ciertos rasgos comunes para las organizaciones de pobladoras que se relacionan con sus aspiraciones hacia el Estado. Surgieron y se desarrollaron en un contexto de exclusión política, económica y social que incide en que estas organizaciones y grupos se desenvuelvan principalmente en espacios restringidos y se centren en el desarrollo de sus integrantes. Su articulación no está libre de tensiones así como tampoco se consolida un discurso propio y global frente a la sociedad. Nacen a partir de la realización de una tarea, para hacer frente a un problema concreto; la agrupación crea fuertes lazos afectivos que le dan solidez en un medio hostil; ello gatilla procesos personales de cambio en la percepción de sí mismas y de su capacidad de acción. Así se constituyen espacios de “pequeño grupo”, que fortalecen la autovaloración de las mujeres. Esto no necesariamente las impulsa a salir a instancias más públicas. Distintos autores han caracterizado los principios de integración de estos grupos como propios de una lógica comunitaria

³⁴ Existe otra vertiente de organización de larga data entre mujeres de sectores populares que no hemos mencionado aquí: la religiosidad, ligada a la Iglesia Católica y también a las diversas denominaciones evangélicas

ria³⁵. Para las mujeres, formar grupos implica fundamentalmente “salir de la casa”, transformar el encierro doméstico, alternar con pares, compartir problemas quitándoles algo de la carga individual.

2.2 Ser parte de un movimiento de mujeres

No obstante este carácter principal de “pequeño grupo”, las organizaciones de pobladoras confluyeron hacia un movimiento de mujeres que incluía otros sectores sociales.

En efecto, los múltiples y diversos grupos de mujeres confluyeron en una gran red que conformó y conforma aún una “corriente” cuya visibilidad es ocasional, pero, no por ello desaparece su acción.

Siguiendo a Melucci³⁶, el movimiento social es una forma de acción colectiva:

- a. Basada en la solidaridad, aquella capacidad de los actores de compartir una identidad colectiva, de reconocer y ser reconocido como parte de la misma unidad social. Las actoras de este movimiento son diversas: organizaciones sociales, dirigentes sociales y políticas, activistas, profesionales y académicas, instituciones de apoyo y acción social y centros académicos independientes, redes.
- b. Que desarrolla un conflicto. El conflicto a la base del movimiento de mujeres es una oposición entre actores por la apropiación o control de recursos sociales: en este caso, el cuerpo de la mujer, su identidad, su intencionalidad y significación de sí misma y se relaciona con la organización global de la sociedad.
- c. Busca romper los límites del sistema en que sucede la acción, el espectro de variaciones tolerado dentro de su estructura. De este modo, el movimiento de mujeres tiene un importante propósito de cambio cultural, de transformación de la manera en que se entienden y significan las relaciones de género, además del cambio del sistema institucional. En esta búsqueda crea y utiliza distintos instrumentos: organizaciones, publicaciones (académicas, educativas, denunciativas, etc.), espacios (casas, centros, etc.), micromedios, programas en la radio y televisión, revistas, secciones en los diarios, programas de investigación y de acción, eventos académicos, sociales y políticos, movilizaciones y acciones reivindicativas.

Después del retorno a la democracia, el movimiento de mujeres ha sufrido cambios: ha ganado en institucionalización, capacidad de propuesta política, expansión a regiones, pero ha perdido en articulación y, en ese sentido, en visibilidad³⁷.

2.3 Las demandas del movimiento

El movimiento de mujeres fue muy activo en los años del régimen militar y, además de su capacidad de movilización, fue estructurando un conjunto de demandas hacia la sociedad y el Estado que articulaban la búsqueda de retorno a la democra-

35 Entre ellos, ver Baño, R., *Lo social y lo político*, FLACSO, Santiago, 1985; y Campero, G., *Entre la sobrevivencia y la acción social*, ILET, Santiago, 1987

36 Melucci, A., “Um objetivo para os movimentos sociais?”. En *Lua Nova* N° 17, Sao Paulo, junio 1989

37 Fröhmann, A. y T. Valdés, “Democracy in the Country and in the Home: The Women’s Movement in Chile”. En : Basu, A. (ed), *The Challenge of Local Feminisms. Women’s movements in global perspective*, Westview Press, USA, 1995.

cia y el mejoramiento de la situación de la mujer. Es así como las plataformas y propuestas políticas se fueron complejizando cada vez más, perdiendo gradualmente su carácter de denuncia, esquemático y general, haciéndose propositivas, comprensivas y específicas. Desde el Manifiesto Feminista de 1983, la Plataforma de la Mujer Chilena impulsada por el MEMCH en 1984, el Pliego de las Mujeres, las Demandas de las Mujeres a la Democracia, hasta las Propuestas elaboradas por la Concertación Nacional de Mujeres por la Democracia en 1989, los temas se fueron ampliando y se fueron delineando propuestas de políticas públicas³⁸.

Ahora bien, aun cuando las organizaciones de pobladoras forman parte del movimiento de mujeres y en este sentido asumen sus propuestas, es interesante describir brevemente las demandas de estas organizaciones que podemos encontrar en el texto "Soy Mujer... Tengo Derechos" que sintetiza los resultados de una campaña de discusión sobre la condición de la mujer realizada con integrantes de grupos de base de mujeres de la Región Metropolitana en 1989³⁹. En estas demandas, el principal destinatario es el Estado, especialmente el gobierno. A él se le pide especialmente un mejoramiento en la calidad y cobertura de los servicios que ofrece y ser garante de los derechos de las personas en general y de las mujeres en particular. El parlamento -en tanto legislativo- es otro gran destinatario debido a la importancia que tiene para las mujeres la promulgación de leyes que defiendan sus intereses.

El Estado es un actor clave para las mujeres. Plantean que el Estado debe jugar un rol fundamental en términos de otorgar beneficios y servicios gratuitos a los sectores populares en general y no sólo a los extremadamente pobres. Así también debe apoyar a las organizaciones de mujeres, reconociéndolas y canalizando recursos hacia ellas (créditos, alternativas de comercialización de sus productos, posibilidades de abastecimiento de mercancías más baratas, etc.). Al mismo tiempo debe ser fuente de información y educación para la sociedad. En forma prioritaria, debe velar por el cumplimiento de las leyes que favorecen a las mujeres y a los pobres, así como promover la promulgación de nuevas leyes que atiendan sus problemas. Posee, entonces, un rol integrador de primera importancia; es por su intermedio que los/as postergados/as pueden adquirir un carácter de ciudadanos/as, en el sentido de ser reconocidos como parte de la sociedad con derechos que deben ser garantizados. Además, sobre todo en múltiples situaciones de la vida cotidiana, cumple el papel de árbitro en los conflictos de las mujeres (el juez en casos de violencia doméstica, es un ejemplo).

En líneas muy generales, podríamos decir que no se plantea una demanda por ser parte del sistema político, por apropiarse del poder del Estado; más bien estas mujeres organizadas transitan entre el ámbito estricto de lo público y el de la sociedad civil organizada⁴⁰: entre la demanda al Estado por sus obligaciones de tutelaje de las garantías constitucionales o por el cambio de leyes que favorezcan a las mujeres, y la realización de acciones colectivas que repercuten en la comunidad, mejorando la calidad de vida en un sentido amplio. Se refleja la poca relevancia de los partidos políticos y la falta de una "táctica" política tradicional en los planteamientos de las participantes.

38 Frohmann, A. y T. Valdés, "Democracy in the Country and in the home", op.cit.

39 Coordinación de Organizaciones Sociales de Mujeres **Soy mujer ... tengo derechos**, FLACSO/SEPADE, Santiago, 1991. Participaron en esta discusión 1.700 mujeres quienes, a través de una metodología participativa, plantearon sus problemas prioritarios, acciones para enfrentarlos y demandas a la sociedad en su conjunto

40 De Barbieri, T., "Acerca de los ámbitos de acción de las mujeres", op.cit.

3. ¿Una nueva forma de entender la ciudadanía?

Retomando el análisis respecto de los ámbitos de acción de las mujeres, es interesante resaltar el espacio que T. De Barbieri otorga a los movimientos sociales. En efecto, esta autora señala que los movimientos sociales no pretenden apoderarse del Estado, pero sí impactar sus políticas y poder para incorporar sus propuestas de sociedad. En este sentido, podemos analizar desde el concepto de ciudadanía la relación que se establece entre las mujeres (específicamente las de sectores populares) y el Estado y cómo han buscado impactarlo y cómo, a su vez, el Estado ha establecido las esferas de acción permitidas para ellas.

La ciudadanía se refiere, en primer lugar, a los derechos reconocidos de las personas (civiles, políticos, humanos, sociales y/o colectivos) y su énfasis está ligado a la amplitud de la democracia que se quiere construir. El concepto mismo de ciudadanía alude a una práctica conflictiva, con ambigüedades que reflejan las luchas y conflictos acerca de **quiénes** podrán decir **qué** al definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados. En este sentido, tanto la ciudadanía como los derechos están siempre en **proceso** de construcción y de cambio. Así, el derecho básico es **el derecho a tener derechos**⁴¹.

Por otra parte, el concepto de ciudadanía es amplio y comprende diferentes dimensiones. Una de ellas, que puede ser considerada entre las más importantes, diferencia en la noción de ciudadanía aquella que regula los derechos y deberes de los individuos (ciudadanía individual) y de los grupos (ciudadanía colectiva) en nuestra sociedad. La ciudadanía individual remite a los derechos civiles y políticos, mientras que la ciudadanía colectiva privilegia la dimensión socio-cultural. Esto último se funda en la participación y la práctica de acciones comunes⁴².

En la relación con el Estado se actualizan las definiciones sociales sobre quiénes son "los sujetos de derechos", de cuáles derechos y cuáles son sus obligaciones concomitantes.

En nuestro desarrollo histórico, señalábamos que, en la época del llamado "Estado de Bienestar", el Estado se relacionaba con las mujeres en su papel de encargadas de la reproducción familiar, realizando una serie de programas asistenciales y también de promoción. Podemos hablar de una suerte de "alianza"⁴³ entre ese Estado y las mujeres, quienes se "meten adentro de las casas" a cambio de una autoridad doméstica ensalzada y reconocida. Según esta perspectiva, las mujeres dentro del hogar son las que se encargan de la educación y cuidado de los niños y organizan el presupuesto familiar y los varones aportan el dinero. Se trata de una familia bien constituida, con roles claros, que se esfuerza y ese esfuerzo, llevado en las normas, tiene recompensas en una relativa movilidad social. Así, la relación establecida entre las mujeres y el Estado estuvo basada en una concepción patrimonialista por parte de éste, en donde la familia y la Iglesia actuaron como instituciones normativas y garantes del mantenimiento y modernización del orden patriarcal,

41 Jelin, E., "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", CEDES/CONICET, Buenos Aires, 1991.

42 Bandeira, L., "La construction de la citoyenneté sociale des femmes au Brésil". En: Marques-Pereira, B e I. Bizberg (coord), **La citoyenneté sociale en Amérique Latine**, CELA-IS, /L'Harmattan Editions, Bruselas, 1995.

43 Para profundizar en esta idea, ver el sugerente libro de J. Donzelot, **La policía de las familias**, Pre-Textos, Valencia, España, 1979.

que significó para las mujeres la exclusión del orden político. Este orden se mantuvo a través de la modernización, pero el Estado hizo la relación más funcional al reconocer a las mujeres la condición de ciudadanas en términos de sus derechos civiles y políticos⁴⁴.

K. Rosembalbt señala que a partir de los gobiernos de los Frentes Populares (donde situamos el origen del Estado de Bienestar en nuestro país), diversos aparatos estatales -las instituciones médicas y de seguridad social en particular- intentaron asegurar la "constitución adecuada" de las familias chilenas y de las familias pobres en especial. Estos aparatos no sólo trataron de imponer ideales de género, sino también asegurar, dentro del mundo popular, conductas consistentes con esos ideales. Las reformas materiales y morales de las relaciones de género que emprendieron estaban estrechamente ligadas a su forma de hacer política, a su proyecto para reformar al Estado y a su definición de identidad nacional. Su proyecto logró alcanzar una fuerza particular, puesto que el Estado se convirtió en un actor poderoso que administraba importantes recursos al tiempo que negociaba con distintos actores y buscaba incorporar el apoyo de los sectores populares⁴⁵.

En un sentido general, la responsabilidad social del Estado en las políticas sociales y su carácter universal contribuyeron a generar la noción de derechos sociales y a la visión de que la pobreza constituía una situación en que la sociedad entera era responsable y que el Estado -como expresión institucional- debía proporcionar las herramientas para que los pobres mejoraran su calidad de vida y salieran de la pobreza. La educación era muy importante, así como los programas preventivos en salud, los que eran gratuitos, abiertos a toda la población que "deseara progresar".

De este modo, aquella dimensión colectiva de la ciudadanía se relaciona en ese período con la integración social, que, paradójicamente, integra en un sentido secundario y subordinado a las mujeres (como "pilar de la familia").

En los años de régimen militar, no sólo la ciudadanía en su dimensión estrictamente política es conculcada, sino que el modelo económico aplicado cambia brutalmente la concepción de derechos sociales y también la de integración social. Cuando se ponen en marcha programas de asistencia a corto plazo que van dirigidos a grupos específicos de la población y que no están insertos en un programa de largo alcance para la superación de la pobreza, se está actuando sobre sus consecuencias y no sobre sus causas. Se podría decir que no se trata como un problema del propio sistema, su incapacidad para garantizar a todos los individuos un mínimo de calidad de vida, sino que se plantea como fenómeno individual. Las políticas sociales aparecen aquí como soluciones a las dificultades que algunos individuos tienen para integrarse en el orden económico y social. De esta manera, se produce una asignación de distintos destinos sociales a los individuos, dependiendo de su capacidad de asumir las exigencias de la competitividad y de la rentabilidad. Esto conduce a la formación de una sociedad dual o con dos velocidades. Por un lado, un sector competitivo de alta productividad y tecnología que obedece a las reglas inexorables de la racionalidad económica y del mercado. Por el otro, un campo de

44 Luna, L., "Estado y participación política de mujeres en América Latina: una relación desigual y una propuesta de análisis histórico". En León, M. (comp.), **Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina**, T.M. edit., Bogotá, 1994.

45 Rosembalbt, K., "Por un hogar bien constituido. El Estado y su política familiar en los Frentes Populares". En **Disciplina y desacato. Construcción de identidad en Chile, siglos XIX y XX**, Colección Investigadores Jóvenes, SUR/CEDEM, Santiago, 1995.

actividades, instancias de producción de bienes y servicios que se constituyen en refugio para los marginales (educación “no formal”, atención “primaria” en salud, empleo “especial”, viviendas “básicas”, etc.)⁴⁶.

Este último sector, además es estigmatizado. Las “modernizaciones sociales” llevadas adelante en los años del régimen autoritario buscaron legitimar profundas modificaciones en los sistemas de mediación y representación social, en las modalidades y espacios de distribución del excedente social, y en las actitudes y comportamientos políticos de la ciudadanía: la reducción del Estado en su rol de productor y/o administrador de servicios; la supresión de los núcleos de poder intermedios y corporativos como canalizadores de demandas hacia el Estado (Colegios Profesionales, término del arbitraje estatal en los conflictos de trabajo); los cambios provocados en el comportamiento económico individual y/o familiar sustituyendo estrategias asociativas por estrategias individuales (subsidios-ahorro-previsión); y la legitimación ideológica y fáctica del mercado como principio rector de las relaciones sociales y la búsqueda de la adhesión y la identificación de cada individuo con el desempeño exitoso del sistema económico en su conjunto⁴⁷.

Aquella memoria de un Estado protector de la familia se violenta en la medida que sus políticas sociales se focalizan en los extremadamente pobres y, en ese sentido, se dirigen prioritariamente a las familias “desintegradas” o “mal constituidas” y deja a las otras a su suerte. Las mujeres se sienten en situación de orfandad respecto del Estado⁴⁸. A ello se suma que el gobierno militar desprestigió y politizó en exceso los centros de madres en su afán de controlarlos, de modo que dejaron de ser un espacio legítimo de participación y de sociabilidad para las mujeres. Así también, el esfuerzo sólo es reconocido a través del mercado, mientras que el estado “premia” a quienes no tienen iniciativas de superación, a través de sus procedimientos de focalización.

Es en este contexto de relación con el Estado que aparecen las nuevas organizaciones de pobladoras. Sus demandas, entonces, se sitúan entre una memoria de integración -a través de un rol subordinado- y un presente de brutal exclusión. Buscan, por una parte, obtener reconocimiento del Estado y sus gobernantes⁴⁹, garantías para el mejoramiento de su calidad de vida y, junto a ello, ampliar el espacio de gestión frente a sus problemas que, al menos en el “ámbito privado” ganaron a través de su organización. De esta forma, la demanda simbólica de integración no busca re-instalar la relación clientelística y subordinada que tenían con el Estado Benefactor, sino más bien incorporarse como un actor que, siendo colectivo, define un sujeto con capacidad de decisión frente a distintas esferas de su vida.

46 Revilla, M., “Las organizaciones de mujeres en Chile: participación e integración en el marco de las políticas sociales neoliberales”. En *Síntesis*, El desarrollo social en América Latina, No. 23, enero-julio de 1995, Madrid.

47 Cox, S., “Construcción de lo público y ampliación de la democracia: nuevas dimensiones para la ciudadanía”. En *Sociedad civil, ciudadanía y la construcción de lo público*, Serie SEPARATAS CIUDADANIAS, FLACSO-PIIE-FORJA-CEDAL-AL-IDEAS, Santiago, s/sf.

48 En la investigación “Mujer Popular y Estado”, recogimos en forma recurrente, por una parte, la centralidad que tiene el Estado en la vida de las mujeres y, por otra, su percepción del “abandono” que han sufrido con la focalización de las políticas sociales. Ver: Valdés, T. y otras, “Mujer Popular y Estado. Informe de Investigación”, D.T. N°42, Serie Estudios Sociales, FLACSO, Santiago, 1993.

49 Para las mujeres que participan en organizaciones, ellas constituyen un actor político que tuvo un papel importante en el retorno a la democracia. Así, de manera muy concreta, ellas plantean que se establece una suerte de pacto de reciprocidad en la relación entre los integrantes de partidos políticos de la concertación y ellas, en la cual ellas les entregan el voto y los candidatos ofrecen acciones a realizar una vez electos. (Ver Valdés, T. y otras, “Mujer popular y Estado. Informe de Investigación”, op. cit.

En este sentido, el proceso de transición democrática relocaliza la cuestión de los derechos, las responsabilidades, de la igualdad y la diferencia entre ciudadanos y ciudadanas, así como la definición de una "ciudadanía de las mujeres diferente de la ciudadanía de segunda categoría anotada por los primeros textos feministas"⁵⁰. De hecho, la ciudadanía exige, por una parte, un compromiso cívico fundado en la movilización, la co-gestión, la participación activa, el proceso público en tanto espacio político (las responsabilidades de la ciudadanía), y, por otra parte, una expresión ética y simbólica apoyada (centrada) en los dominios subjetivos de los sujetos mismos, los cuales confieren un sentido en términos de identidad y de pertenencia a una colectividad o de comunidad. En otras palabras, aquello que se relaciona con el desarrollo de la conciencia de ser un sujeto portador del "derecho a tener derechos". Esta representación política y simbólica de la ciudadanía está anclada en los sentimientos que unen y ligan entre ellos a todos los sujetos de una colectividad, y contrasta con los elementos aparentemente más racionales de los derechos y de la ciudadanía civil y social.

El retorno a la democracia generó variadas expectativas entre las mujeres organizadas. De acuerdo a lo que hemos señalado, podemos expresar como una de las principales demandas la de participación. En ese sentido, junto a la recuperación de la ciudadanía individual⁵¹, esperaban acrecentar la ciudadanía colectiva, privilegiando la dimensión sociocultural. Reivindican así los espacios sociopolíticos sin que por ello sea necesario homogeneizar y perder las identidades culturales.

Sin embargo, es tal vez en esta dimensión donde la transición democrática donde ha sido más débil. Podemos tomar claramente dos adjetivos que se han utilizado para describir el estado de la ciudadanía en nuestro país: "democracia de espectadores/as" (los/as ciudadanos/as como objeto de la manipulación de los profesionales de la política) y "democracia de consumidores/as" (los/as ciudadanos/as privatizados/as y dominados/as por las fuerzas económicas y el mercado)⁵².

En este marco, aparece contradictorio el discurso de participación tan fuertemente planteado en los gobiernos de la Concertación (particularmente en el de Frei) con los espacios efectivamente abiertos para ella. En el caso particular de las políticas hacia las mujeres, no observamos instancias participativas asentadas⁵³.

Esta situación podría tener diversas y complejas causas. Nos interesa aquí reflexionar sólo sobre una dimensión del problema, sin querer con ello cerrar la discusión ni darla por explicada.

A nuestro parecer, el impulso dado a la modernización del Estado como nueva forma de vinculación Estado-sociedad civil ha reducido de algún modo el concepto de ciudadanía, estrechándolo al nivel individual. En efecto, se hace sinónimo el/la

50 Bandeira, L., "La construction de la citoyenneté sociale des femmes au Brésil", op.cit.

51 La ciudadanía individual, en el marco de la democracia liberal, corresponde al conjunto de libertades individuales. Presupone entonces un conjunto de derechos que aseguren la participación y la manifestación de las opiniones de los individuos: libertad de pensamiento, de expresión, de circulación, asociativa, sindical, garantía de integridad física, etc.. La ciudadanía individual sobrentiende un espacio mediador que actúe como árbitro en la sociedad, respondiendo, si es necesario, en lugar de los individuos (el poder público). En el nivel de la ciudadanía individual también se encuentra la dimensión civil de la lucha por los derechos civiles y políticos (Bandeira, L., op.cit.).

52 Cox, S., "Construcción de lo público y ampliación de la democracia: nuevas dimensiones para la ciudadanía", op.cit.

53 De hecho, el Programa CIDEM del SERNAM ha tenido dificultades para desarrollar su segundo objetivo programático referido a servir de nexo y "escucha" de las necesidades y demandas de las mujeres. (Ver Meurs, P. y A. Frohmann, "Evaluación de los CIDEM", op.cit.)

ciudadano/a con el/la usuario/a de los servicios públicos. En este sentido, se asume que la relación de los servicios públicos con el público usuario representa el vínculo más cotidiano entre el Estado y la sociedad civil. Por tanto, la modernización de la gestión pública en la medida que permita mejorar la cantidad y calidad de los servicios prestados por el Estado a sus usuarios/as, es vista como un mecanismo de fortalecimiento de la ciudadanía y de profundización de la democracia.

Sin desmerecer la urgencia de la necesidad de modernizar la gestión pública y lo unida que va al proceso por alcanzar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres⁵⁴, creemos que limita el concepto de ciudadanía el hecho de radicarlo en la vinculación estado/usuarios/as. Más aún si consideramos que las políticas sociales actuales no han cambiado mayormente su carácter neoliberal. En ese sentido, se produce una distancia entre aquellos derechos que están establecidos por ley y que la democracia dice defender -que son de carácter legal y político-, frente a la autonomía del mercado que desconoce la existencia de derechos en el terreno económico, social y simbólico y donde nada está garantizado a priori; esto es, en el que los sujetos sólo tienen existencia si tienen recursos y desarrollan oportunidades para formar parte de la relación de intercambio económico⁵⁵.

La relación que se establece entre el Estado, descompuesto en sus servicios⁵⁶ y sus clientes/usuarios, no sólo se individualiza en el contexto de la desigualdad pues el Estado tiene poder y los usuarios no, sino que además se “despolitiza” en el sentido que se tecnocratiza y se le desprovee de la discusión de creación de un orden y significado compartido. No escapa a esta reflexión que los usuarios principales de los servicios públicos son las mujeres y, dado que su espacio tradicional es lo “natural”, su capacidad de demanda y reivindicación puede verse aminorada.

Finalmente, cabe señalar que, a pesar de las dificultades que hemos descrito, nos encontramos frente a un interesante momento en términos de los avances de la incorporación de los problemas y demandas de las mujeres en la agenda pública. Ello abre nuevos y viejos desafíos en la relación entre Estado y las mujeres. Entre ellos vale la pena destacar aquellos que apuntan al desarrollo de la capacidad de acción por los derechos de parte del movimiento de mujeres, focalizando su acción concreta en la fiscalización de derechos y en la denuncia de situaciones discriminatorias en diversos campos. Ello se vincula con la diferencia entre una “ciudadanía otorgada” y una “ciudadanía exigida”, que fomente la construcción de una capacidad autónoma de la sociedad civil-mujeres para proponer, controlar y evaluar las acciones del Estado⁵⁷.

54 Ver FLACSO/Instituto de la Mujer/PIIE, “Modernización del Estado e igualdad de oportunidades”, Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos, SERNAM, 1995.

55 Revilla, M., “Las organizaciones de mujeres en Chile: participación e integración en el marco de las políticas sociales neoliberales”, op.cit.

56 Sin que, por lo demás, se haya resuelto la sectorialización de las políticas sociales y su falta de integralidad.

57 Molina, N., “El protagonismo de las mujeres en la construcción de la igualdad y ciudadanía en América Latina”, Instituto de la Mujer, Santiago, 1996.