LA DIMENSION DE GENERO EN EL QUEHACER DEL ESTADO



CENTRO DE ESTUDIOS DE LA MUJER

VIRGINIA GUZMAN
SANDRA LERDA
REBECA SALAZAR

LA DIMENSION DE GENERO EN EL QUEHACER DEL ESTADO

VIRGINIA GUZMAN
SANDRA LERDA
REBECA SALAZAR

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA MUJER
Ediciones CEM, 1994

Centro de Estudios de la Mujer (CEM) Soc. Ltda.
Nº Inscripción: 91.217.
Ediciones CEM

Purísima 353 Santiago-Chile
Editora de texto:Elena Aguila
Diseño Portada: Taller • D •
Diseño: New Page / 6952204
Impresión: Nueva Imprenta Zenith Ltda./ 6990747
Fecha: Octubre, 1994

INDICE

I. Introducción

II. El género en la agenda pública e institucional

1 La construcción de las desigualdades de género como problema público y su inclusión en la agenda pública.... 11
2 La articulación del tema de género con el discurso del gobierno 15
2.1 El nuevo referente de gobierno y la dimensión de género 15
2.2 La representación de las relaciones de género en los Mensajes Presidenciales y los discursos oficiales 18
2.3 Hablan las autoridades públicas 21
a. El discurso de las autoridades femeninas 23
b. Las autoridades masculinas 27

III. La institucionalidad para la gestión de políticas públicas

1 La institucionalidad del gobierno de la Concertación 30
1.1 Principales cambios a nivel ministerial 32
1.2 La institucionalidad para el apoyo a grupos vulnerables 33
1.3 La institucionalidad para el tema de la mujer 36
a. El Servicio Nacional de la Mujer 36
b. El PRODEMU 39
2. La organización para la toma de decisiones 42
2.1 La coordinación intersectorial 43
2.2 Los círculos de decisión 45
3 Las mujeres en la administración del Estado. 48

IV. SERNAM: El proceder de un organismo estatal en el tema de la mujer

1. La construcción de un referente sectorial 57
.2. La elaboración de la agenda institucional 59
3. Los escollos de la implementación. 66
4. La estrategia del SERNAM 68
5. El SERNAM como ente coordinador de políticas a favor de la equidad de género 70
6. El sistema de interlocución del SERNAM como mecanismo de fortalecimiento institucional 75

V A modo de conclusión. Alternativas para la acción.

1. El análisis de una experiencia. 78
2. Desafíos y propuestas. 83
Fuentes Bibliográficas 87

PRESENTACION

Investigar el comportamiento de instituciones y de actores sociales en una coyuntura reciente es una empresa riesgosa. Los resultados del análisis suscitan nuevas interpretaciones de parte de los actores e instituciones involucradas , lo que da lugar ciertamente a la contraversia.

La presente publicación es producto de una investigación que estudia el quehacer del primer Gobierno de la Concertación . Sin embargo, el examen de este período conduce a una discusión conceptual sobre el papel de las políticas públicas en la producción, reproducción y/o transformación de las relaciones de género que trasciende largamente las formas que asumen las políticas públicas en momentos históricos singulares.

Las motivaciones de este trabajo tienen sus raices en 1989, en un contexto pleno de expectativas e interrogantes sobre el futuro democrático del país. Para nuestra institución resultaba de interés analizar la respuesta de un gobierno democrático a las demandas de las organizaciones de mujeres . Se interesaba también en evaluar el grado en que el Estado tiene en cuenta los cambios que experimentan las relaciones de género a través del tiempo.

Considerábamos que la coyuntura del primer gobierno de la Concertación era favorable para incluir la discusión de las desigualdades entre hombres y mujeres en el quehacer gubernamental. El gobierno se encontraba abocado a precisar un nuevo referente ideológico y político, lo que podría hacer más fácil la incorporación del discurso de género . Sin embargo, postulábamos al mismo tiempo que las potencialidades abiertas por este tipo de proceso encerraban riesgos que podrían obstaculizar la inclusión de las necesidades y demandas de las mujeres en el diseño de políticas. Por un lado, las fuerzas sociales y políticas más resistentes a los cambios culturales presionarían al gobierno a no intervenir en dominios considerados privados. Por otro lado, la ausencia de conocimientos e información adecuada sobre la situación de mujeres y hombres en los ámbitos de responsabilidad del Estado afectaría la posibilidad de traducir el discurso antidiscriminatorio en propuestas concretas de políticas públicas.

En este contexto particular, las investigadoras Virginia Guzmán, Sandra Lerda y Rebeca Salazar, analizan las políticas públicas implementadas por el Gobierno y las estrategias del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, relativas a las desigualdades entre los géneros.

EL estudio de las políticas públicas permite analizar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y reconstruir los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas al interior de la administración pública.. De esta manera ,es posible esclarecer los procesos mediante los cuales las demandas de las mujeres se transformaron en políticas. Este análisis permite identificar las instancias y los procesos relevantes en las cuales es conveniente intervenir para que se consideren los intereses de las mujeres en la elaboración, aprobación e implementación de las políticas.

La investigación combina el uso de distintas fuentes y modalidades de análisis: fuentes escritas constituidas por la documentación oficial de los distintos ministerios, los mensajes presidenciales, los discursos oficiales y la casi totalidad del material escrito producido por el SERNAM. Fuentes cualitativas constituidas por el material de las entrevistas a las autoridades públicas, asesores, funcionarios y profesionales de la administración pública y por los contenidos de la observación participantes de las investigadoras en diversas actividades realizadas por el SERNAM. Fueron entrevistados en distintas ocasiones a lo largo de dos años, subsecretarios, representantes de los ministerios ante el SERNAM, asesores, las autoridades y personal profesional del SERNAM.

Esperamos que esta publicación sea de utilidad a las autoridades y funcionarios/as interesados en que las políticas públicas contribuyan a la igualdad de oportunidades para las mujeres; a las/os profesionales de las oficinas de la mujer responsables de diseñar las estrategias orientadas a incluir la dimensión de género en el quehacer Estatal; a las mujeres y sus organizaciones en su interlocución con el Estado; finalmente a todos aquellos que se interesen en incursionar en el análisis de la inclusión de nuevos temas y dimensiones a los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, queremos agradecer la colaboración recibida de las autoridades y los funcionarios de Gobierno y en particular del SERNAM, sin la cual esta investigación no habria sido posible. Igualmente queremos agradecer el apoyo brindado por la Fundación Ford.

Rosalba Todaro

I. Introducción

Al asumir, en marzo de 1990, el gobierno democrático se encontró con un conjunto de desafíos a enfrentar y de cambios por hacer, siendo la recuperación de la democracia la tarea fundamental. Esta habría de desarrollarse bajo las condiciones resultantes de las transformaciones realizadas durante los diecisiete años de régimen militar. El gobierno de la Concertación habría de actuar dentro de los límites de un marco institucional sancionado por la Constitución de 1980 y sobre una organización de la economía basada en los principios neoliberales cuya implementación y consolidación tuvo elevados costos sociales que generaron una agudización de las desigualdades.

Este es el escenario en el cual el Gobierno de la Concertación hubo de desarrollar un proyecto de sociedad sobre principios y orientaciones sustancialmente diferentes a los del gobierno militar. El gobierno del Presidente Aylwin se propuso conciliar los objetivos de crecimiento económico con los de equidad distributiva en un contexto de redemocratización. La estrategia para lograrlo implicó acciones que en lo económico tenían continuidad con los lineamientos económicos del régimen militar en tanto que en los ámbitos político y social, las acciones se sustentaron sobre conceptos radicalmente diferentes.

El proceso de recuperación de la democracia implicaba considerar la mantención del equilibrio entre crecimiento económico y satisfacción de las demandas sociales largamente contenidas, el manejo satisfactorio de las relaciones cívico-militares, la moderación de la desconfianza del empresariado ante las nuevas condiciones políticas, la realización de reformas institucionales sin arriesgar la estabilidad política y el restablecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

El proyecto social y las propuestas contempladas en la agenda de gobierno fueron producto de un largo proceso que tuvo lugar al interior de la sociedad civil y política y en el que intervinieron diversos actores organizados en torno a la recuperación de la democracia. Las opciones políticas y los temas de decisión de las nuevas autoridades contemplaban así las demandas sociales formuladas por distintos sectores bajo el gobierno militar. En la agenda política se proponía la reparación de las violaciones a los derechos humanos, la remoción de los enclaves autoritarios de la institucionalidad creada por el gobierno militar y el restablecimiento de los consensos. Mientras, la agenda económica y social ponía el acento en la necesidad de asegurar el crecimiento con equidad social.

En este contexto cabe preguntarse por la suerte de las demandas sociales planteadas por las mujeres así como por el interés, la voluntad y la capacidad del Gobierno de incorporar las desigualdades genéricas no sólo como un tema nuevo de su agenda sino también como un principio orientador en el diseño de políticas.

Estimamos que estas preguntas pueden contestarse a partir del análisis de las políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Concertación. Su estudio constituye un terreno privilegiado para analizar las mediaciones entre el Estado y las distintas fuerzas de la sociedad civil. Las políticas públicas son productos sociales elaborados al interior de un determinado contexto social, de una estructura de poder y de un proyecto político. Al interior de este contexto las demandas de los distintos grupos y fuerzas sociales «se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas»[1]. Por tanto una parte sustantiva de los problemas que las autoridades consideran en el momento de elaborar sus agendas institucionales y de tomar las decisiones -que darán lugar a distintos programas, proyectos, normativas, intervenciones - se perfilan y desarrollan en la interrelación entre el Estado y la sociedad civil.

Las demandas de las mujeres y el significado que se atribuye a las relaciones de género son también productos sociales históricamente situados. Se construyen a partir de una concepción ética, teórica y política sobre las relaciones de género y de la sociedad que esta sujeta a cambios. Como bien lo señala Thelma Gálvez, [2] la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres tiene contenidos concretos que corresponden a lo que la sociedad del momento y sobre todo sus fuerzas de cambio, son capaces de distinguir y de conceptualizar en los distintos temas en que hay diferenciación según el género.

El programa elaborado en 1989 por la Concertación de las Mujeres por la Democracia expresó las concepciones más avanzadas del momento en relación a las relaciones de género y a las demandas sociales de las mujeres en diferentes ámbitos. Esto constituyó un hito importante en el complejo proceso de transformación de las necesidades y problemas de las mujeres en demandas sociales competitivas. El programa elaborado por la Concertación se constituyó, de esta manera, en un marco de referencia para el actuar gubernamental y para contrastar las propuestas con las realizaciones de gobierno.

Planteado el programa de la Concertación de Mujeres a los partidos políticos de la Concertación y al nuevo Gobierno, aparecía necesario reconstruir los procesos mediante los cuales las orientaciones valóricas y los conocimientos que sustentaban las demandas del programa podían ser incorporados en los referentes cognoscitivos y valóricos del Gobierno y orientar sus intervenciones. Luego, era necesario analizar los programas y proyectos, los mismos que se configuran e implementan a partir de la intervención de numerosos actores con intereses, concepciones y poder de decisión diferentes, ubicados en las variadas instancias de la institucionalidad pública.

En tanto priorizamos, en el estudio de las políticas públicas, el análisis de los procesos y de la actuación de los distintos actores ubicados en distintos contextos organizacionales, consideramos que un criterio para evaluar el grado de inclusión de la dimensión de género en las políticas públicas estaba constituido en gran parte por la voluntad explícita de parte de las autoridades de promover una redistribución entre los géneros en términos de: asignación de recursos públicos, derechos civiles y de participación, posiciones de poder y autoridad, y valoración del trabajo de hombres y mujeres.

1 Aguilar, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno,* Miguel Angel Porrúa Ed., México, 1993.

2 Gálvez, Thelma.*Proposiciones para un sistema de Estadísticas de Género*. Consultoría a Unicef - Chile. Documento. Mimeo. 1993.

La conceptualización de las políticas públicas es especialmente útil para la discusión de las estrategias de intervención desde el Estado orientadas a incluir la perspectiva de género en los procesos de elaboración de las agendas institucionales y en la formulación e implementación de las políticas. Estategias que difieren de acuerdo al nivel en que se quiera actuar. La estrategia es una cuando se trata de crear sensibilidad dentro de la opinión pública y de la clase política y de vencer las resistencias a incluir las desigualdades sociales entre hombres y mujeres como tema de controversia pública. Es otra cuando se trata de incorporar los conocimientos sociales producidos sobre el tema en los referentes e intenciones políticas del Gobierno. Finalmente, es diferente cuando se trata de traducir esta nueva perspectiva en rutinas administrativas, modificaciones institucionales y programas de acción concretos.

II. EL GENERO EN LA AGENDA PUBLICA E INSTITUCIONAL

1. La construcción de las desigualdades de género como problema público y su inclusión en la agenda pública

Las necesidades no existen en sí mismas, se construyen socialmente a partir de la interacción de distintos actores en el ámbito público, quiénes poseen diferentes recursos para lograr que sus necesidades sean consideradas temas de interés general, merecedores de la atención gubernamental.

La interpretación de las necesidades da lugar a distintos discursos, los que no se limitan a identificar y evaluar la urgencia de las necesidades sino que también deliberan sobre sus causas y sobre las formas más adecuadas para solucionarlas. De esta manera, debatir sobre las necesidades y problemas de las mujeres suscita una discusión de mayor trascendencia que permite elaborar y cuestionar simbólicamente las desigualdades sexuales en los espacios públicos en los que tiene lugar esta reflexión.

Coincidimos con Nancy Fraser en la necesidad de repensar lo que se entiende por ámbito público.[3] Las concepciones de la democracia liberal conciben lo público como « el lugar donde se reúnen las personas «privadas», los ciudadanos, para discutir y deliberar en forma racional, abierta y accesible a todos, los asuntos de preocupación pública o de interés común». Sin embargo, no consideran que este ámbito se sustenta en una serie de exclusiones significativas en las sociedades estratificadas. La estructura social básica de estas sociedades genera grupos sociales, con estilos de vida desigualmente valorados y sujetos a relaciones estructurales de dominio y subordinación, que están sometidos a un conjunto de presiones informales que marginan sus contribuciones tanto en los contextos de la vida diaria como en los ámbitos públicos oficiales.»[4] Desde esta perspectiva, la transformación del yo en nosotros, en los supuestamente abiertos y accesibles ámbitos públicos, al estar éstos asentados en la exclusión, enmascara frecuentemente sutiles formas de control. Cabe tener presente que una de las más importantes exclusiones es precisamente la de género, lo que se expresa no sólo en la histórica menor participación pública de las mujeres, sino también en su menor manejo de los códigos lingüísticos, de los procedimientos y de las normas que regulan ese ámbito. Esta relectura crítica del ámbito público obliga a repensar el carácter privado o público de las necesidades que plantean los distintos grupos sociales. Lo privado o público no son características sustanciales de las necesidades como tampoco son rígidas las fronteras que separan lo privado y lo público.

[3] Nancy Fraser, *«Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente»*, Debate Feminista, año 4, vol 7, México, marzo 1993.
[4] Nancy Fraser, *«Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente»*, Debate Feminista, Año IV, Vol.7, México, marzo 93.

La posibilidad de los distintos grupos de identificar necesidades específicas, de ponerlas en el debate y de transformarlas en tema de interés general, está estrechamente relacionada con el grado de desarrollo de la identidad social del grupo, de su posición en la trama de las relaciones sociales y su grado de cercanía con los centros de poder. La identidad social se ve favorecida cuando los sujetos se reconocen entre sí como un grupo que comparte los mismos intereses y se sienten parte de una misma experiencia social, diferente a la de los otros. Esta identidad se fortalece, cuando el grupo social en cuestión produce conocimientos que le permiten comprender su situación y reinterpretar la realidad social. Podemos hipotetizar, entonces, que en las sociedades estratificadas, las demandas derivadas de las relaciones de género, tendrán una mayor posibilidad de trascender el discurso privado si la presencia de las mujeres en un amplio rango de territorios sociales es mayor. La interacción de las mujeres con públicos diferentes para argumentar el interés que reviste la solución de sus necesidades y problemas, y demostrar el grado de articulación de los mismos con intereses y problemas de orden general ya legitimados, constituye un procedimiento fundamental para transformar las necesidades en demandas sociales y las demandas sociales en problemas públicos merecedores de la atención gubernamental.

Como ya señalábamos, a los grupos subordinados no les es fácil acceder directamente al ámbito público, general y oficial. Empero, como afirma Nancy Fraser no sólo existe este ámbito oficial sino también, potencialmente, múltiples ámbitos públicos cuya existencia fortalece a los grupos subordinados. Estos ámbitos funcionan simultáneamente como espacios de repliegue y de reagrupamiento y como bases y sitios de entrenamiento para actividades de agitación dirigidas hacia públicos más amplios. La participación de las personas con menos poder en estos otros públicos les ayuda a diseminar su discurso hacia espacios que se ensanchan día a día. Habermas señala al respecto que «por más limitado que sea un público en su manifestación empírica, en un momento dado, sus miembros se ven a sí mismos como parte de un público potencialmente más amplio, como parte de ese cuerpo indeterminado que empíricamente va contra los hechos, al que llamamos público en general».[5]

Postulamos que en los últimos años, en Chile y en otros países de América Latina, la construcción de nuevos problemas públicos en torno a la desigualdad de género ha sido posible gracias a la generación de estos diversos espacios públicos interrelacionados entre sí, en los cuales las mujeres han interactuado discursivamente, han producido nuevos conocimientos y han procesado una nueva interpretación de su situación social. Durante este proceso, las integrantes de estos espacios generaron un fuerte sentimiento de pertenencia con una experiencia social sexuada, lo que facilitó su mutua identificación y su diferenciación como grupo social. Este proceso se expresó en la sucesiva elaboración de demandas sociales a partir del análisis de la propia experiencia social y de la producción de nueva información y conocimientos sobre la realidad de la mujer y de la sociedad. Los conocimientos, la mayoría de las veces de carácter testimonial, develaron el curso de las preocupaciones y de las acciones del movimiento de mujeres y dieron cuenta de las diferentes modalidades y estilos de vida de las mujeres. Un conjunto de factores de carácter histórico-social contribuyeron a la generación de estos públicos diferentes que jugaron un papel decisivo en la constitución de las mujeres en sujetos sociales bajo la dictadura militar en Chile.

5 Fraser, op. cit.

Durante, por lo menos, las últimas tres décadas, como efecto de cambios acelerados de carácter económico, social y político, las relaciones entre hombres y mujeres, y la posición de cada uno de ellos en la sociedad, han experimentado diversas transformaciones. Estos cambios generaron condiciones más favorables para cuestionar la hegemonía y fuerza de los modelos relativos a la división sexual del trabajo, el ordenamiento social y jurídico, y las representaciones hegemónicas que atribuyen actitudes, habilidades, comportamientos y motivaciones de carácter dicotómico a lo femenino y masculino.

Eran cada vez más numerosas las mujeres que ingresaban al mercado laboral y desempeñaban distintas funciones de la vida pública. La regulación de la natalidad permitió a las mujeres separar la reproducción de la sexualidad y disminuir las tasas de fecundidad. Los mayores niveles educativos alcanzados por las mujeres facilitaron a éstas la integración al mundo de lo público, lo que propició el desarrollo de nuevas expectativas en torno a sus proyectos de vida personal. El crecimiento de las ciudades incidió en el tamaño de las familias y disminuyó el control social sobre la vida privada de las mujeres. La educación y los medios de comunicación ejercieron una influencia decisiva en los procesos de socialización y ampliaron la experiencia de cada familia al poner en contacto a sus miembros con otras experiencias de vida, valores y propuestas muy heterogéneas y diferentes entre sí.

La crisis política y la instauración de la dictadura en 1973, clausuró los espacios tradicionalmente públicos, los partidos y los sindicatos. Este cierre propició la construcción de nuevos espacios y/o dotó de mayor fuerzas a los otros más subordinados que se mantuvieron. Al interior de estos nuevos espacios se construyeron nuevos discursos para elaborar la situación que se vivía, para repensar las concepciones sobre el cambio social que habían orientado el quehacer social y político, y para resignificar el sentido de la Democracia. La crisis institucional, al debilitar la normatividad y las jerarquías existentes que regulaban las relaciones entre distintos espacios y organizaciones en el pasado, favoreció el desarrollo de relaciones más horizontales entre los distintos públicos alternativos, que se necesitaban mutuamente en su compromiso de construir y de diseminar nuevas concepciones y propuestas alternativas a la dictadura.

Mujeres de distinta procedencia jugaron un papel fundamental en la constitución de nuevos ámbitos. Desde la militancia política, desde la práctica profesional, desde el liderazgo social, desde la lucha por los derechos humanos, y en relación con un amplio movimiento de mujeres latinoamericano, ellas convergieron en el replanteamiento de su posición como mujeres. En este proceso se interrelacionaron primero e impulsaron luego, las organizaciones de mujeres populares que surgieron en respuesta de la crisis.

Las características del movimiento de mujeres, multiforme pero interrelacionado, permitieron a sus participantes construir y compartir un discurso común a partir del cual pudieron reinterpretar su existencia como mujeres y proponer nuevas representaciones sociales sobre las relaciones de género. A lo largo de diez años identificaron una amplia gama de necesidades hasta entonces oculta en la experiencia de vida de las mujeres. La heterogeneidad de los grupos y sus demandas les permitió abstraer aquellos problemas que eran comunes y generales a todas las mujeres de aquellos otros que eran producto de situaciones específicas derivadas de otras identidades sociales: mujeres pobres, mujeres campesinas, mujeres maltratadas, mujeres profesionales, mujeres políticas.

En las postrimerías de la dictadura y luego del plesbicito de 1988, un grupo amplio de mujeres feministas, independientes y militantes de diferentes partidos políticos de la Concertación, se reunieron con el objetivo de sistematizar la experiencia pasada y plantear las demandas de las mujeres al futuro gobierno. En 1989, estas mujeres crean la Concertación de Mujeres por la Democracia para elaborar las demandas sociales de las mujeres, incluir en el nuevo discurso de gobierno las desigualdades entre hombres y mujeres, y poner en la agenda pública la problemática de la mujer. La Concertación de Mujeres se constituía de esta manera en el organizador básico y en el representante político de las demandas de las mujeres, expresando, de cierta forma, las capacidades y la fuerza del movimiento de mujeres desplegado en esos años.

La Concertación de Mujeres tuvo el mérito de construir un discurso compatible con los códigos de interpretación de la realidad social del resto del equipo de profesionales de la Concertación de Partidos por la Democracia; logró argumentar sus demandas y ampliar su interlocución con la sociedad; y desarrolló una forma eficiente de resolver los conflictos generados en el proceso de identificación de las necesidades y elaboración de las demandas de las mujeres.

Las demandas de las mujeres al Gobierno de la Concertación giraban en torno a tres ejes: 1) propuestas programáticas específicas para la mujer en los distintos sectores de la administración del Estado; 2) la creación de una institucionalidad pública para tratar el tema; 3) la incorporación de las mujeres en puestos de decisión.

El Gobierno da curso a estas demandas de la manera siguiente: en primer lugar, envía al Parlamento el proyecto de ley de creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Sin embargo, la ley aprobada no responde a la totalidad de la iniciativa planteada por la Concertación de Mujeres. Durante la tramitación en el Parlamento del proyecto de ley que creaba el SERNAM se le quitan las atribuciones ejecutivas y de enlace con las organizaciones de mujeres. En segundo lugar, nombra en cargos de responsabilidad a un conjunto de mujeres, algunas de las cuales habían sido militantes activas del movimiento de mujeres y feminista; en tercer lugar, responsabiliza al SERNAM de la problemática de la mujer. Se prevee que los distintos sectores del aparato estatal aborden este tema a demanda del SERNAM. Esta respuesta, de alguna manera, tenía el riesgo de liberar al resto de la institucionalidad del Estado de la responsabilidad de tratar las desigualdades entre hombres y mujeres; o, al menos, de bajar el nivel de prioridad que las distintas instancias podrían otorgar al tema.

Las respuestas del Gobierno abren indudablemente el espacio público al debate y simbolización en torno al tema de las desigualdades de hombres y mujeres. El tema deja de ser privado y comienza a ser manejado en las instituciones estatales, en el parlamento y en los aparatos administrativos; en territorios diversos y por públicos de diferentes ideologías, de distinto poder y peso.

Por otra parte, las demandas de las mujeres al Gobierno obligan a repensar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, el carácter de las fronteras que separan lo privado de lo público. En efecto, muchos de los nuevos temas que las mujeres plantean para ser considerados en la agenda institucional, se anidan y desarrollan al interior de las relaciones familiares. Transformar los problemas en demandas al Estado, en asunto de políticas públicas, significa desplazar la frontera de lo privado y lo público y afirmar el poder del Estado de intervenir en la modificación de patrones culturales cuando éstos generan desigualdades y se oponen a los principios generales de la convivencia democrática.

2. La articulación del tema de género con el discurso del gobierno

Las propuestas del programa de la Concertación de Mujeres, para transformarse en lineamientos de la acción gubernamental, debían ser asimiladas dentro del discurso de gobierno y traducidas a los discursos y normatividades sectoriales. Cabía preguntarse entonces por las posibilidades que ofrecía el nuevo referente global y los referentes sectoriales para incorporar nuevas representaciones sobre las relaciones sociales entre hombres y mujeres, y considerar las demandas de la Concertación de Mujeres por la Democracia.

La posibilidad de incorporar las nuevas representaciones, interpretaciones y demandas de las mujeres se mostró heterogénea, variando de acuerdo al sector estatal específico comprometido, a la situación particular y a las características de los grupos de mujeres que constituyen la referencia inmediata de cada sector. Estas posibilidades varían también de acuerdo a la particular sensibilidad y conocimiento de las autoridades públicas y las personas significativas en las redes de decisión respecto al tema.

2.1 El nuevo referente de gobierno y la dimensión de género

Las ideas fuerza del programa de la Concertación [6] en principio favorecían la inclusión de la perspectiva de género en el diseño de políticas. El reconocimiento de la distinta ubicación de los sujetos en la estructura social de acuerdo a su etnia, cultura, edad y sexo facilitaba la conceptualización de distintos sistemas generadores de la desigualdad social y de una diversidad de sujetos sociales con necesidades, intereses y demandas diferentes de acuerdo a las contradicciones específicas en que están implicados. Ello podría, de alguna manera, alterar la comprensión abstracta y homogénea de la igualdad que se ha venido manejando hasta ahora.

[6] Promover el desarrollo con equidad, lo que se traduce en propuestas para superar la pobreza, para modernizar el país y para proteger los recursos naturales; consolidar la democracia en el país mediante la búsqueda de soluciones concertadas y solidarias en favor de los grupos rezagados; ampliar la participación ciudadana mediante la implementación de mecanismos de participación social en la resolución de problemas sociales y el impulso al proceso de descentralización.

Las dimensiones subrayadas en los discursos de gobierno respecto a la justicia social y a la modernidad podrían favorecer la consideración de las necesidades, intereses y demandas de los distintos grupos de mujeres. Desde la perspectiva de la justicia social, entendida como el pago de la deuda social contraída por el país con los sectores más pobres, es relativamente fácil demostrar los procesos de feminización de la pobreza e identificar las situaciones de extrema vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres. Las concepciones sobre el tratamiento de la pobreza también favorecen a las mujeres en la medida en que se distancian de las concepciones de corte asistencial que orientaron en el pasado el diseño de las políticas sociales. El gasto social es considerado una inversión social orientada a las personas que, por su ubicación en la trama de ingresos, no pueden satisfacer sus necesidades básicas ni cuentan con oportunidades para integrarse al mercado. Desde esta perspectiva son aceptables las propuestas de la Concertación de Mujeres en el sentido de que las políticas dirigidas a las mujeres en situación de pobreza prioricen la identificación de los factores que obstaculizan su incorporación al mercado y le impiden gozar de una igualdad de oportunidades, y diseñen acciones destinadas a facilitar su integración al mercado y/o a los distintos espacios públicos.

Desde una perspectiva de reconciliación nacional y respeto a los derechos humanos también es posible demostrar que, en muchos casos, las relaciones entre hombres y mujeres están signadas por la arbitrariedad y la coacción y son contradictorias con un proceso real de democratización.

La dimensión de crecimiento económico y modernidad permitiría no sólo enfatizar las ventajas comparativas de las mujeres para integrar la nuevas formas de organización productiva, sino también subrayar la necesidad de cambios culturales para acceder realmente a la modernidad y terminar con la existencia de sistemas de status adscritos, proponiendo en cambio que cada persona acceda a una posición social de acuerdo a sus capacidades y energía.

La existencia de un acápite en el programa de gobierno especialmente referido al tema, ciertamente facilita el tratamiento de las desigualdades genéricas como tema de acción pública. En éste, los partidos de la Concertación se comprometían a promover la igualdad del hombre y la mujer en todos los planos de la sociedad; a favorecer la autonomía de la mujer como persona capaz de tomar sus decisiones y de comprometerse con la sociedad; a respetar la dignidad de la mujer y la valoración de sus capacidades y su quehacer; a dar protección y fortalecer la familia. La existencia de este acápite significa que el programa reconoce a las mujeres un espacio de autonomía dentro de su discurso, les reconoce una identidad diferente a la de los hombres y, en algún grado, independiente de la familia.

No obstante las potencialidades abiertas por el nuevo referente global del Gobierno, existían otros factores que entorpecían la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas como un principio orientador del quehacer gubernamental y la cristalización de las demandas del programa de la Concertación de Mujeres en las agendas sectoriales.

La realización de las potencialidades del referente del gobierno requería, por un lado, de una fuerte convicción y voluntad de las autoridades públicas y de las personas encargadas del diseño e implementación de políticas y, por otro, contar con conocimientos e información precisos sobre las diferencias entre hombres y mujeres en cada ámbito de actuación. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas a algunas personas que conformaron la Concertación de Mujeres, sus pares masculinos al interior de las comisiones programáticas de la Concertación eran más sensibles a los aportes de las mujeres para la recuperación de la democracia que a sus propuestas específicas para superar la desigualdad social entre hombres y mujeres. De esta manera, el tratamiento del tema tendía a ser interpretado como responsabilidad del futuro SERNAM y no de los diferentes sectores del gobierno. Tampoco existían los mecanismos adecuados para generar la información y conocimientos que permitieran tener en cuenta las necesidades e intereses de los grupos de mujeres en el momento de diseñar políticas, y anticipar los efectos en su situación de cualquier política pública.

A nivel más general, el carácter de transición que se le asignó al Gobierno de la Concertación hacía difícil el tratamiento de temas de carácter muy controversial.

En este contexto, el consenso entre las distintas fuerzas políticas y los actores sociales reconocidos, llegó a ser el mecanismo privilegiado para asegurar la estabilidad política. Importante mecanismo que, sin embargo, postergó el debate sobre los temas que lo ponían en riesgo e inhibió la creación de canales de interlocución con los actores sociales que tienen menos fuerza y poder, como es el caso de las mujeres. El gobierno debió priorizar constantemente los problemas y postergar la resolución de otros referidos a las formas de relacionamiento social, a las normas y costumbres sociales, demasiado irritantes para la oposición. Las nulidades, el divorcio, la sexualidad y los contenidos de la educación se transformaron en temas álgidos cuyo debate se postergó para evitar tensiones entre las fuerzas políticas.

2.2 La representación de las relaciones de género en los Mensajes Presidenciales[7] y los discursos oficiales

En los mensajes ministeriales las referencias a las mujeres, y/o a los problemas derivados de las relaciones de género, son dispersas, poco sistemáticas y de sentido heterogéneo.

La mujer aparece mencionada con mayor frecuencia, como tema de carácter general en los siguientes contextos discursivos: la democratización del país, el respeto a los derechos humanos y la instauración de la justicia social. En estos contextos se reconoce la existencia de «problemas del mundo femenino» y el derecho a una participación más igualitaria de las mujeres. Los problemas femeninos están mayormente referidos a las situaciones de postergación, de marginación, de pobreza o de vulnerabilidad que sufren las mujeres pobres, especialmente las jefes de hogar.

Las relaciones internacionales y la cooperación constituyen otro contexto discursivo al interior del cual el tema adquiere un tratamiento más general que en los casos ya señalados. El gobierno suscribe los convenios internacionales sobre la igualdad de la mujer, y se compromete a incorporar sus directrices en el marco jurídico nacional.

Finalmente, el tema también es mencionado en forma más integral cuando se trata de analizar la normatividad y legislación vigente desde el punto de vista de la igualdad de derechos y de afirmar la intencionalidad democratizadora de la acción del gobierno. En el ámbito de la educación se señala explícitamente la necesidad de promover una distribución equitativa de los recursos entre distintos grupos sociales, grupos étnicos, y entre mujeres y hombres.

La representación de las mujeres y de las relaciones de género varía de acuerdo al ministerio en cuestión. El tema aparece mencionado preferentemente por los ministerios sociales (Mideplan, Salud, Educación, Vivienda, Justicia, Trabajo); en mucho menor medida, por algunos de los ministerios políticos (Relaciones Exteriores, Secretaría General de Gobierno). En los ministerios del área económica, o aquellos asociados a la producción, la mención del tema es excepcional y aparece más bien en referencia a las iniciativas realizadas en coordinación con o a solicitud del SERNAM. A excepción de los ministerios sociales y en menor medida de los ministerios políticos, los mensajes de los ministerios invisibilizan a las mujeres y actúan como si la experiencia social y la identidad colectiva de las mujeres fuese idéntica a la de los hombres.

[7]Los Mensajes Presidenciales constituyen el informe anual que el Presidente de la República presenta al Congreso de la Nación todos los 21 de mayo. Estos informes se presentan bajo la forma de una cuenta general respecto de las políticas de gobierno y los resultados logrados, y de diversos anexos, correspondientes a las metas ministeriales por sector.

Los discursos de los ministerios sociales son heterogéneos y probablemente contradictorios internamente, lo que otorga mayores posibilidades, de mediar una estrategia adecuada, para que se reconceptualice las representaciones sobre las mujeres y las relaciones de género. El ámbito de responsabilidad de estos ministerios los hace más sensibles a las transformaciones sociales que afectan la posición de la mujer en la sociedad. La inserción laboral creciente de las mujeres, sus mayores niveles educativos, las diversas modalidades que asumen los arreglos familiares, la disminución del número de hijos, entre otros cambios, interpela las representaciones que presuponen una rígida división sexual del trabajo y que identifican en el ámbito público la experiencia social masculina con la experiencia humana universal.

En efecto, es posible observar algunos cambios a nivel de las representaciones y de los discursos. El discurso sobre la familia como una institución cerrada, homogénea, e indiferenciada internamente, empieza a dar lugar a un discurso de carácter más matizado. Se reconoce la existencia de una variedad de grupos familiares y se reivindica como principio la igualdad de oportunidades para todos los miembros que conforman las familias. La salud de la mujer empieza a independizarse de la de los hijos y nuevos problemas de salud diferentes de los tradicionales asociados a la salud madre-hijo, los de las embarazadas adolescentes y la salud laboral de la mujer trabajadora, son analizados en los mensajes. La atención otorgada a los servicios de cuidado diurno expresa un nivel de reconocimiento a la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo.

En algunos ministerios se diferencia en menor grado a la mujer de su familia (Vivienda y Salud). Otros son más sensibles a reconocer la igualdad de oportunidades y de derechos a hombres y mujeres (Relaciones Exteriores y Educación).Sin embargo, todavía en la mayoría de los mensajes de estos ministerios se tiende a obviar las diferencias entre hombres y mujeres en los ámbitos de su responsabilidad específica. Las diferencias se ocultan en categorías mayores tales como trabajadores y pobres, y/o se diferencia la categoría mujer de las otras categorías, las que siguen siendo postuladas como universales y asexuadas. Los discursos se refieren, por ejemplo, a los jóvenes y mujeres y no a los hombres y mujeres jóvenes, a los trabajadores y mujeres y no a los trabajadores mujeres y hombres.

El análisis de los discursos de los ministros del área social en ocasión de la celebración del 8 de marzo permite entender mejor el sentido y la heterogeneidad de las concepciones y sensibilidades de estas autoridades públicas respecto a las relaciones de género y a las mujeres.

Todos los discursos coinciden con el Presidente Aylwin en la conveniencia de promover acciones que favorezcan el desarrollo integral de la mujer y su participación en el desarrollo, así como también en la necesidad de una institucionalidad al interior del Estado encargada del tema mujer. Sin embargo, difieren en la forma de entender y abordar el tema.

Un primer tipo de discurso, moviliza un conjunto de estereotipos sin tener en cuenta la información y los conocimientos acumulados sobre la realidad y los problemas de las mujeres en el sector bajo su responsabilidad. La identidad de las mujeres como sujetos concretos insertos en una trama de relaciones sociales, sometidas a una serie de exigencias y responsabilidades, se diluye tras una serie de imágenes parciales, algunas de ellas con fuertes connotaciones arquetípicas: la mujer madre, la esposa, la hija, la profesional, la campesina, la pobladora. Las imágenes asocian el valor de las mujeres y su superioridad moral a la entrega personal, a su disposición al sacrificio y al grado de sufrimiento personal en función de los otros: «las mujeres que se abren con dificultad a la vida profesional», «las campesinas tienen una vida difícil y están sometidas al envejecimiento precoz», «la pobladora es el pilar de su hogar», «las mujeres con rostros entristecidos, agobiados, tiernos, luchan por la familia y la patria».

En este tipo de mensaje se asocia a las mujeres con la vida y con la naturaleza, obscureciéndose el carácter social y cultural de su situación. No se le reconoce a las mujeres una existencia independiente de su entorno familiar y se significa su vida a partir de su relación con la familia, el futuro de los hijos y la estabilidad del núcleo familiar.

El segundo tipo de mensaje, identifica los problemas específicos de las mujeres y de sus familias en el sector de responsabilidad del ministerio, valora sus aportes en la implementación de las políticas y programas sociales, y en la prevención de patologías sociales (alcoholismo, drogadicción). Incluso en algunos casos, este aporte es analizado desde la perspectiva de su posible incorporación al mercado de trabajo. No obstante, cuando los mensajes se alejan de la experiencia concreta del sector, las mujeres vuelven a adquirir un carácter etéreo y estereotipado y se las sigue asociando a conceptos tan abstractos como la vida, la fe y la esperanza.

Un tercer tipo de mensaje hace uso del conocimiento acumulado sobre el tema en general y a nivel sectorial. Estos discursos identifican los problemas más urgentes de las mujeres en el sector y proponen soluciones a partir de información y diagnósticos precisos. En algunos casos, estos problemas coinciden con las demandas más importantes propuestas al sector por la Concertación de Mujeres por la Democracia. Finalmente, estos discursos reconocen explícitamente el papel de las políticas de sus respectivos ministerios en la reproducción y/o superación de la desigualdad entre hombres y mujeres.

A diferencia de los dos tipos de discursos analizados, éste último se sustenta en una comprensión sistémica de las diferencias de género que da lugar a propuestas de estrategias de cambio más complejas e integrales. Las estrategias propuestas tienen en cuenta las dimensiones subjetivas, sociales, culturales y políticas que configuran la situación de las mujeres. «Es necesario que la mujer se vea y la vean como igual y legítima en todos los ámbitos.»

Finalmente, en todos los mensajes y discursos es evidente la asociación del tema mujer al SERNAM, quien aparece como el responsable de abordar el problema. Generalmente los sectores hacen referencia a los convenios que han establecido con el SERNAM para solucionar algún problema específico, convenios celebrados siempre a petición de esta última institución.

2.3 Hablan las autoridades públicas

Las posibilidades de incluir nuevos temas en la agenda institucional y nuevas perspectivas de análisis al proceso de diseño de políticas públicas están íntimamente relacionadas con las características personales de las autoridades públicas, su experiencia de vida y su trayectoria profesional. Diversos autores destacan la importancia de las características de las personas que participan en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas.

Pierre Muller[8] designa como mediadores a aquellas personas que participan en la construcción del referente de una política, es decir, en la creación de las imágenes colectivas que determinan la percepción del problema y la definición de las soluciones más apropiadas para abordarlo. Los mediadores ocupan una posición estratégica en el sistema de decisión en la medida en que formulan el cuadro intelectual en el seno del cual se van a desarrollar luego las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a una decisión.

El grado de información y de conocimiento que las autoridades públicas y personas significativas tienen sobre un tema, así como sus experiencias, sus concepciones, sus valores, sus creencias, inciden en la posibilidad de que en el proceso de decisión, de elaboración y de implementación de políticas se consideren las experiencias y necesidades de las mujeres, y su posición social relativa a la de los hombres.

Por esta razón entrevistamos a un conjunto de autoridades públicas de distintos ámbitos gubernamentales para analizar la percepción y comprensión que tenían del problema de género. Los criterios para la selección de las autoridades a ser entrevistadas fueron: su nivel jerárquico y su cercanía a los círculos de decisión; su ubicación en ministerios cuyas atribuciones están más directamente relacionadas con el cambio de la condición social de la mujer; su condición de representante del ministerio o servicio en cuestión ante el SERNAM o, alternativamente, el hecho de que su trayectoria pública la haya caracterizado como una persona con especial interés en el tema del género.[9]

En general, los funcionarios contactados mostraron una actitud receptiva a la solicitud de entrevista. Es importante destacar que, en algunos casos, las resistencias iniciales y obstáculos como la tradicional falta de tiempo fueron sobrepasados debido a la existencia de lazos de amistad, vínculos profesionales o simplemente al hecho de pertenecer a un espacio social de referencia común.

Nuestros entrevistados comparten una serie de características comunes entre sí, siendo la más importante de ellas, el hecho de haber ingresado a la administración pública en el gobierno democrático. Esto hace pensar que algunos de sus rasgos ideológicos y valóricos pueden no ser compartidos por la gran mayoría de los/as funcionarios/as de carrera. Sin embargo, la presencia de un contingente que proviene de diferentes medios académicos, universitarios, políticos, puede estimular la presencia de nuevas opiniones y argumentos en el Estado que facilitan la asimilación de concepciones novedosas.

8 Ver Pierre Muller, *Les Politiques Publiques, Collection Que sais-je?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990.

9 Fueron entrevistadas 31 personas, 11 hombres y 20 mujeres, en 12 de los 18 ministerios. Estas personas ocupan puestos que van desde profesionales sin cargos de jefatura hasta subsecretarios y asesores de los ministros.

La mayoría de los/as entrevistados/as tienen formación en ciencias sociales (sociología, antropología, economía y derecho); tienen entre 35 y 55 años de edad; comparten una experiencia laboral importante ya sea en organismos internacionales, en organismos no gubernamentales o centros académicos y universitarios; han vivido en el extranjero, por razones de exilio o profesionales. Estas características los hace más receptivos a nuevas ideas y corrientes culturales que cuestionan o enriquecen las concepciones, los valores y los conocimientos vigentes sobre la realidad social. Casi todos ellos, explícita o implícitamente plantean la existencia de distintos sistemas de desigualdad social (de género, étnicos, generacionales) y de diversos sujetos sociales.

Antes de asumir sus funciones gubernamentales, los entrevistados establecieron, en su desempeño como profesionales, nexos con trabajadores, campesinos, diversas organizaciones y movimientos sociales. Debido a esta experiencia conocieron en forma más precisa las necesidades de estos grupos, incursionaron en nuevas metodologías de trabajo más participativas, y experimentaron distintas soluciones para abordar las necesidades y problemas de los sectores con quienes trabajaban.

La mayoría de ellos tiene personalidades bastante asertivas e independientes. Evalúan libremente y con una transparencia inesperada la gestión del actual gobierno, diferenciando su opinión como persona de su opinión como autoridad y desarrollando puntos de vista alternativos en relación a las materias que no forman parte del núcleo central de las ideas ejes y valores del programa del gobierno democrático.

Para muchos de los entrevistados el acceder a la administración publica representó un desafío importante que fue interpretado, las más de las veces, como una interesante oportunidad para abordar masivamente la solución de viejos problemas a partir de nuevos conocimientos y metodologías de trabajo. Para la mayoría de ellos la nueva posición representó, al menos inicialmente, un hito importante en su carrera profesional; sin embargo, coinciden en señalar la existencia de una fuerte inercia del aparato estatal que pone límites a su voluntad innovadora. El predominio de la visión sectorial dificulta un actuar más integral y coordinado, según estas personas, que también coinciden en evaluar como negativas las consecuencias de diecisiete años de autoritarismo y verticalismo.

La función pública exige asumir una multiplicidad de tareas y responder a solicitudes de diferente orden. Muchos/as entrevistados/as señalaron que el flujo de la información, las solicitudes permanentes y la adecuación a la normativa estatal no les dejaba tiempo para la reflexión en profundidad respecto de los problemas, lo cual provoca una cierta añoranza de otros tiempos, cuando se dedicaban más a pensar que a tomar decisiones o emprender acciones bajo presión.

a.- El discurso de las autoridades femeninas

Dentro del grupo de las autoridades públicas entrevistadas, las mujeres conforman en algún sentido un subgrupo especial. En general, nuestras entrevistadas fueron más accesibles y otorgaron más tiempo a la entrevista. Se generó un clima de complicidad y de interés sobre el tema de la investigación que facilitó la comunicación. El tema de la mujer y las desigualdades de género allanó el camino para que las entrevistadas apelaran a su propia experiencia o se refirieran a la vivencia de mujeres cercanas para fundamentar sus opiniones. En algunas ocasiones aludieron a situaciones personales de discriminación por el hecho de ser mujeres, tales como, entre otras, ser permanentemente evaluadas en su calidad profesional por el sólo hecho de ser mujeres, ser reconocida por sus atributos femeninos y no profesionales, y banalizar sus opiniones otorgándoles un carácter de comentario social.

Nuestras entrevistadas son más proclives a identificar, contratar o promocionar a otras profesionales mujeres. También en su calidad de autoridades públicas muestran una preocupación explícita por generar un nuevo clima laboral basado en el reconocimiento y en el buen uso de los conocimientos acumulados por los funcionarios, en la cooperación y en la delegación de responsabilidad.

Finalmente, todas ellas reconocen los esfuerzos que deben hacer para conciliar su vida profesional con la vida familiar y adaptarse incluso a códigos de conducta diferentes. Ser autoridad pública les exige asertividad y poder de decisión, lo que no coincide con las cualidades aprendidas en la socialización para ser esposas y madres.

Sin embargo, ninguna de ellas vive esta situación como opresiva. Todas sienten que han ejercido un gran control sobre sus vidas y que han hecho, en lo personal y en lo profesional, casi todo lo que se han propuesto, lo cual incrementa su autoestima personal. Tal vez por ello, las entrevistadas nos transmiten con más fuerza que los hombres el orgullo que les suscita el éxito logrado y las cuotas de poder a su disposición.

Nuestras entrevistadas, sobre todo aquellas que ocupan los cargos de decisión más altos, sin duda alguna son mujeres excepcionales. Sus trayectorias de vida se alejan de la trayectoria de la mayoría de las mujeres, y dan prueba de un persistente interés por lo público y lo social. Consideran, a diferencia de muchas mujeres, que han tenido la oportunidad de decidir y controlar sus vidas debido a sus recursos internos. También se sienten reconocidas por su entorno. Desde esta posición de mujeres excepcionales reconocen en su propia experiencia o en la experiencia ajena, situaciones de discriminación asociadas al hecho de ser mujer, en la familia, en las relaciones interpersonales, en el mundo del trabajo y en los espacios públicos. Probablemente debido a sus trayectorias y posición actual, son más sensibles a la discriminación que sufren las mujeres en el mercado de trabajo y en la vida pública y política. Encuentran que el desempeño de las mujeres en estos campos es especialmente difícil dada la ausencia de modelos femeninos en el ámbito de lo público y la distancia que existe entre las imágenes sociales sobre las mujeres y sus prácticas de vida real. En tanto autoridades, cada una de ellas, desde sus ámbitos específicos, prioriza los problemas que sufren las mujeres pobres y sus familias.

Pese a estas similitudes es posible diferenciar posiciones frente al tema. Un primer subgrupo está compuesto por mujeres que han tenido una militancia en el feminismo y han defendido públicamente la necesidad de mejorar la condición de la mujer en la sociedad. En este sub-grupo se reconoce el carácter universal, en el sentido de que afecta a todas las mujeres, y sistémico de la discriminación sexual. Se considera que la división sexual del trabajo y la oposición de lo privado y lo público son los elementos responsables de la discriminación sexual.

Desde esta perspectiva se distinguen las experiencias de las mujeres como grupo social de las experiencias masculinas y, a partir de ello, se postula el desarrollo de habilidades y sensibilidades diferentes. Asimismo, se cuestiona la aparente neutralidad de las lógicas sociales, reconociendo que es la lógica masculina la que domina lo político y lo público.

Esta percepción más global de los problemas se articula en forma bastante promisoria con las exigencias que se imponen las integrantes de este grupo de concretizar estos planteamientos en su desempeño como autoridad pública. En efecto, cada una de ellas analiza el tema de la discriminación y sugiere soluciones a los problemas -feminización de la pobreza, discriminación en el sistema educativo y acceso a la vivienda, por ejemplo- desde la perspectiva y las responsabilidades de su sector.

Las integrantes de este grupo han reflexionado igualmente sobre las estrategias que debieran adoptarse para incorporar la dimensión de género en las políticas públicas. Coinciden en la necesidad de articular el tema de la desigualdad entre los géneros con temas que estén legitimados socialmente y demostrar los beneficios sociales generales que implica atender a las demandas de género. De esta manera, argumentan que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres favorece al desarrollo en la medida en que se traduce en una mayor cantidad y variedad de recursos sociales; que preocuparse por la situación de la mujer dentro de la familia previene el surgimiento de patologías sociales en los hijos y contribuye por ende a la estabilidad social; y en casos más específicos, que la mantención de las embarazadas adolescentes en los colegios diurnos contribuye a evitar el aumento en los abortos.

Ellas concuerdan en que el tema de la mujer ha sido incorporado al Gobierno asociado a la pobreza y a la vulnerabilidad, y tal vez por ello, subrayan la importancia de las reformas legales en la medida en que éstas están dirigidas a la totalidad de las mujeres y no sólo a las más pobres y vulnerables. Las integrantes de este grupo otorgan mucha importancia al grado de legitimidad y profesionalismo de las personas que están interesadas en incorporar la dimensión de género, a su sentido de oportunidad para detectar las situaciones y temas en que puede incluirse esta nueva perspectiva y a su flexibilidad para moverse sin suscitar resistencia al interior del gobierno. En buenas cuentas, recomiendan desarrollar una política de amplias alianzas.

Estas entrevistadas reconocen, sin embargo, que su labor no es fácil dadas las resistencias de otras autoridades al tema y al excesivo celo de los responsables de programas. Por otra parte, reconocen que los criterios de priorización para abordar los problemas no siempre favorecen a las demandas de las mujeres. En efecto, en su opinión, se priorizan los problemas con los criterios de masividad y el grado potencial de conflictividad social que ocasiona la postergación de la atención a las demandas. Desde esta perspectiva, los jóvenes por ejemplo son más importantes que las mujeres, y las familias allegadas requieren atención más urgente que las jefas de hogar que postulan a una vivienda. Por otro lado, todas las integrantes reconocen que es difícil visibilizar los problemas reales que enfrentan las mujeres sin victimizarlas y/o rescatar su aporte e igualdad respecto a los hombres, sin negar la postergación real a que están sometidas.

Respecto al SERNAM las opiniones son variadas. El carácter mismo de la institución les plantea dudas que expresan las diferentes interpretaciones y expectativas que suscitó la creación del Servicio incluso al interior de la Concertación de Mujeres. Los temas en debate se refieren al rango de la institución, a su carácter ejecutor o coordinador. Algunas entrevistadas de este grupo se pronuncian a favor de un ministerio de asuntos sociales, mientras otras están de acuerdo con el carácter coordinador de la institución. Pese a que comparten algunas apreciaciones críticas frente al SERNAM, todas ellas reconocen que la institución está realizando un trabajo pionero y ha generado un referente importante que ayuda a mantener el tema en la agenda pública e institucional.

Un segundo subgrupo está conformado por profesionales situadas en posiciones intermedias de poder y que tienen una conciencia de género. Ellas se sienten parte de una experiencia social sexuada diferente a la de los hombres y reconocen en sus trayectorias de vida expresiones de la discriminación sexual que caracteriza la sociedad. Consideran, sin embargo, que gracias a los recursos internos y sociales, en este sentido están conscientes de su excepcionalidad, han podido superar los obstáculos que se les han interpuesto para acceder a posiciones de mayor visibilidad social, de prestigio y de poder. No obstante, estiman que su experiencia ilumina las posibilidades que tienen las mujeres de resistir los obstáculos y de acceder a las posiciones sociales que merecen ocupar cuando cuentan con los recursos necesarios.

Como autoridades públicas coinciden en la importancia que el Estado aborde un tema cuyo origen es cultural. Cada una, en sus ámbitos de trabajo, identifica las consecuencias de la discriminación sexual sobre la posición de la mujer en el mercado de trabajo y en los mayores niveles de precariedad económica y social que caracterizan sus vidas. Están de acuerdo con la existencia y papel desempeñado por el SERNAM, en la medida que ha puesto el tema en el debate social y político y está contribuyendo al cambio de las mentalidades. Sin embargo, al igual que el grupo anterior, algunas se preguntan por el carácter de la institución.

Las integrantes de este grupo comparten resistencias psicológicas que debilitan su compromiso y las llevan a afirmar su diferencia con las mujeres que aparecen como especialistas en el tema. Señalan que los problemas de género son problemas particulares, singulares, de trascendencia limitada, cuyo tratamiento puede obstaculizar una aproximación más global y abstracta de la realidad social. En este sentido, consideran que los temas que las convocan como mujeres políticas, la democracia y el poder, son neutros y sin una relación directa con las desigualdades sexuales. Desde el punto de vista más psicológico, temen al «ghetto» de mujeres y en cierto sentido sienten cuestionada su feminidad al integrarse a grupos o instituciones sólo de mujeres.

Un tercer grupo de entrevistadas está conformado por las mujeres que ocupan los cargos más altos en la administración del Estado y son mayores que las integrantes del subgrupo anterior, lo que puede explicar que sus experiencias de vida no hayan favorecido el desarrollo de una conciencia de género. Son ciertamente sensibles al tema, incluso reconocen con mayor distancia emocional las experiencias de discriminación que sufren como autoridades públicas y aprecian las cualidades de algunas funcionarias mujeres por su capacidad de articular lo conceptual con problemas más concretos. Se refieren a las distintas lógicas en que se imbrican como mujeres y como autoridades públicas. No obstante, no se refieren al tema de la desigualdad de género en su práctica profesional, sólo abordan los problemas derivados de la desigualdad entre hombres y mujeres cuando éstos adquieren un carácter urgente y expresan una clara injusticia, que resulta especialmente interpelante si la frecuencia e intensidad de los problemas se contrasta con los aportes indiscutibles de las mujeres en la implementación de las políticas en el ámbito en cuestión. Estas autoridades no están de acuerdo en dar prioridad a los grupos de mujeres por sobre otros grupos y siguen considerando como un objetivo más importante la armonía y estabilidad familiar. Para ellas, el respeto de los derechos de las mujeres es importante en la medida en que transforma en más igualitarias las relaciones entre los miembros de la familia, contribuye a la estabilidad familiar y previene la aparición de patologías sociales. Aunque son críticas en algunos aspectos, reconocen el papel del SERNAM. Algunas de ellas se preguntan sobre la conveniencia de crear un ministerio de asuntos sociales.

El resto de nuestras entrevistadas no conforman un subgrupo en sí, pero cada una bien podría representar las posiciones de otros subgrupos de mujeres que se encuentran en la administación pública. En un caso, representa aquellas posiciones que consideran importante apoyar algunos planteamientos a favor de la mujer, siempre y cuando no supongan una cercanía excesiva al tema, que ponga en riesgo su neutralidad y su progreso profesional. Finalmente, un último tipo de postura es la de las funcionarias que consideran sólo el rol de madre y esposa de las mujeres, que defienden a la familia sobre los derechos individuales de sus miembros, y que piensan que el feminismo constituye un riesgo para la estabilidad familiar.

b. Las autoridades masculinas

Los hombres, si bien son abiertos, son menos cómplices con las entrevistadoras. Tienden a referirse más que nada a su vida profesional, no tratando experiencias de tipo personal o relativas a su vida familiar.

El conocimiento y comprensión del tema de las relaciones de género varía entre nuestros entrevistados. Un grupo, el mayoritario, afirma conocer y simpatizar con el tema, que, en su discurso, adquiere un carácter de preocupación de orden más académico que político o vital. Otro grupo manifiesta no conocer adecuadamente el tema, y, finalmente, un tercer grupo es resistente a esta problemática, no considerando las desigualdades sociales entre hombres y mujeres como un problema social.

Se pueden distinguir diferentes formas de conceptualizar el tema, cada una de las cuales manifiesta simultáneamente el grado de comprensión y de apertura al problema, así como las resistencias que suscita su tratamiento por el Estado.

Una primera conceptualización subraya la raigambre cultural de las relaciones de género. Esta perspectiva identifica los variados factores que condicionan la desigualdad de las mujeres, entre otros, su posición dentro de la familia y en el mercado de trabajo, su acceso a los puestos de decisión y la negativa influencia de una ideología conservadora. En otros casos, la conceptualización se limita al reconocimiento de las consecuencias de la discriminación sexual: la violencia doméstica, la situación de las jefas de hogar, la discriminación salarial en el mercado de trabajo.

Los entrevistados presentan opiniones más diferenciadas en relación a la intervención del Estado en el campo de las relaciones de género.

En algunos casos, el reconocimiento de la existencia de relaciones desiguales de género, no basta para legitimar la intervención del Estado. Al señalar que la situación de la mujer tiene su origen en la cultura se plantean dudas sobre la pertinencia de la intervención estatal en este campo. El situar el problema en un contexto ideológico y cultural le resta urgencia, ya que implícitamente se afirma que los tiempos de cambio para los problemas culturales son mucho mayores que los necesarios para los problemas sociales. El énfasis en el carácter ideológico y valórico lleva el problema al plano de las ideas y convicciones personales y obscurece la existencia de los problemas concretos, materiales, que afectan día a día a las mujeres. Al diferenciar lo social de lo cultural, tienden a «fijar» lo cultural, a vaciarlo de su carácter social y pasar por alto las complejas relaciones de poder que se esconden tras las creencias, costumbres y normas culturales.

En otros casos, las autoridades entrevistadas reconocen ,en principio, la legitimidad de la intervención del Estado, siempre y cuando las demandas de las mujeres alcancen un grado de elaboración adecuada, hayan logrado permear a otros actores en la sociedad civil y se articulen a problemas de carácter más general. Desde esta perspectiva se considera que el discurso ideológico debe dar lugar a conocimientos específicos, cuantificables y fáciles de difundir, y a propuestas concretas suceptibles de ser operacionalizadas por los instrumentos y metodologías utilizados en la gestión estatal y evaluadas con criterios de eficiencia y rentabilidad. Esta postura se sustenta en otras ideas, no explicitadas, que develan el grado de legitimidad social que este argumento otorga al cuestionamiento de las desigualdades sociales de género y al grado de disposición existente a revisar las normas y procedimientos del Estado para posibilitar el tratamiento de un tema nuevo.

En este tipo de argumento, la desigualdad entre hombres y mujeres es considerada como una responsabilidad exclusiva de las mujeres quienes deben cumplir en la sociedad civil y en el Estado con los requisitos de desempeño exigidos por la política y la academia. De esta manera, el tema no deviene un asunto de interés social sino un asunto exclusivo de las mujeres. Estas conceptualizaciones reconocen al movimiento de mujeres el derecho de participar en la dicusión de las orientaciones de políticas, pero no el derecho de pronunciarse sobre los instrumentos y metodologías usados por el Estado en el diseño de políticas. En cuanto a las mujeres como funcionarias públicas, se considera que deben respetar las metodologías establecidas y abstenerse de proponer nuevos criterios que cuestionen la lógica y las orientaciones del sistema. La separación tan tajante de lo técnico y lo político constituye así otro mecanismo que eleva el grado de impenetrabilidad del sistema.

Finalmente, existen situaciones en que el reconocimiento de la desigualdad entre hombres y mujeres se acompaña de una declaración explícita sobre la pertinencia de la intervención del Estado en este campo, siempre y cuando los temas abordados correspondan a las necesidades prácticas de las mujeres, a sus condiciones «específicas» de vida y no a sus intereses estratégicos, es decir, a su posición en la sociedad, cuya resolución pasa por cambios culturales. En estos casos se propone una estrategia de acción combinada para superar las desigualdades de género. Esta estrategia otorga al Poder Legislativo el papel de sancionar normas legales que aseguren la igualdad entre hombres y mujeres, al Poder Ejecutivo la tarea de abordar las demandas más urgentes de las mujeres en tanto grupos vulnerables. A las mujeres en la sociedad civil se les asigna el papel de presionar para ampliar sus canales de interlocución con el Estado.

En general, las argumentaciones sobre la legitimidad de la intervención del Estado en lo relativo a las desigualdades sociales entre hombres y mujeres, parten por afirmar la importancia del criterio de la universalidad en la elaboración de las políticas. La universalidad es considerada un requisito fundamental para asegurar la equidad. La priorización de un grupo como receptor de beneficios o la implementación de medidas de discriminación positiva significa, desde esta perspectiva, restar recursos a otros grupos, atentar contra la libertad de eleccción de los agentes e instituciones privados y/o desincentivar el desarrollo de las ventajas comparativas como mecanismo que permite elevar el grado de competitividad de las personas. Consideran que es muy importante prevenir los efectos perversos que introducen los sistemas de discriminación positiva al distorsionar la lógica social y de mercado.

Las conceptualizaciones más conservadoras del tema fueron menos frecuentes entre nuestros entrevistados. Estas afirman el carácter natural y funcional al sistema de la división sexual de roles. No reconocen la naturaleza social de la discriminación, consideran que las diferencias entre las trayectorias sociales de hombres y mujeres, son producto de diferencias de opción individual y en algunos casos de la autoexclusión. Esta conceptualización se sustenta en una gran resistencia al cambio que se manifiesta en la irritación que suscita a sus portadores las propuestas de transformar las relaciones entre hombres y mujeres.

En cuanto a las estrategias que debería seguir el movimiento de mujeres y el SERNAM para favorecer la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas existen ciertas coincidencias. Todas las argumentaciones concuerdan en la necesidad de desideologizar el discurso, no sólo porque la traducción de un discurso en problemas aumenta el grado de tratabilidad del tema, sino también por las connotaciones más afectivas que tiene un discurso ideologizado. Un discurso que enfatiza la vulnerabilidad de las mujeres y su grado de victimización por no contar con los recursos necesarios para controlar las situaciones en que se encuentran inmersas, es rechazado en la medida en que puede ser interpretado como un medio generador de culpa y favorecer la implementación de mecanismos reparadores o compensatorios que atentan contra el criterio de la universalidad. Coinciden en que las argumentaciones deberían apelar más a las ventajas comparativas de las mujeres y suntentarse en sus aportes al desarrollo.

La existencia, carácter y temporalidad de una institucionalidad responsable del tema suscita dudas. Frente a la existencia del SERNAM sugieren la necesidad de precisar, priorizar y reducir su agenda, y de revisar la pertinencia y sentido de las acciones de capacitación y difusión desarrrolladas por el SERNAM. Cuestionan el énfasis otorgado a la ejecución sobre la coordinación, y su afán de protagonismo y visibilidad.

III. LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA GESTION DE POLITICAS PUBLICAS

1. La institucionalidad del gobierno de la Concertación

El análisis de la nueva institucionalidad propuesta por el Gobierno permite, por un lado, entender el sentido que adquire el SERNAM a la luz de una nueva concepción del funcionamiento del aparato del Estado. Por otro lado propicia una comprensión del proceso de formulación de políticas públicas que es indispensable para el cumplimiento de los objetivos de incorporar una adecuada concepción de las relaciones de género.

El Gobierno de la Concertación contempló desde sus inicios la realización de algunos cambios institucionales para abordar la complejidad de los objetivos planteados. Las reformas propuestas se consideran necesarias para consolidar la democracia, para asegurar la participación ciudadana, para dotar de transparencia la gestión estatal y perfeccionar la Administración del Estado.

En este sentido, se han propuesto y se han dado pasos para el establecimiento de, entre otras, las siguientes medidas: reforma del sistema judicial, reformas para agilizar el sistema legislativo, reformas para restablecer la autoridad presidencial en materias de retiro de oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden y de inamovilidad de sus Comandantes en Jefe, inclusión del Presidente de la Cámara de Diputados entre los miembros del Consejo de Seguridad, supresión de los senadores institucionales, reforma del sistema electoral y reformas al Tribunal Constitucional[10].

Respecto a la Administración del Estado, en un primer momento los cambios se restringieron a la creación o modificación de ministerios, principalmente aquellos referidos a dos preocupaciones fundamentales: la equidad social y la participación. Así, se elevó a la categoría de Ministerio a la antigua Oficina de Planificación Nacional, con el encargo explícito de coordinar la política social, con especial énfasis en los programas de reducción de la pobreza extrema. También se reestructuró la Secretaría General de la Presidencia, transformándola en una instancia de coordinación programática, y se promovieron cambios en la Secretaría General de Gobierno, la «cara pública» e instancia de comunicación entre gobierno y sociedad civil.

[10] Ver Mensaje Presidencial 21 de Mayo 1991 - 21 de Mayo 1992, Discurso de S.E. el Presidente de la República Don Patricio Aylwin Azócar, Valparaíso, 21 de mayo de 1992, *pp. xiii a xvii.* Estas reformas, cuyos proyectos han estado en discusión en el Congreso Nacional, no tienen posibilidades de ser aprobadas durante este mandato presidencial, debido a la ausencia de un consenso en torno a ellas y a la existencia de una mayoría opositora al gobierno en el Senado. Hacen parte del conjunto de temas que estarán en la agenda del Segundo Gobierno de la Concertación.

A pesar de estas reformas institucionales que ha promovido el Gobierno a nivel del Poder Ejecutivo, la experiencia de gestión de casi cuatro años ha dado señales de que los cambios parciales y la creación de nuevas instancias no representan una solución integral a los problemas planteados en el proceso de gestión de políticas públicas. A la complejidad de los temas sobre los cuales hay que decidir, se agregan las dificultades de manejar un aparato público sectorializado en el cual los mecanismos de coordinación interna y los espacios de interlocución con los otros poderes del Estado y con la sociedad civil, no han logrado la necesaria efectividad. En consecuencia, se ha planteado cada vez con mayor énfasis la necesidad de trabajar el tema de la reforma del Estado.[11]

Dicha reforma hacía parte de la agenda del gobierno desde el primer momento, como demuestra la asignación a la Secretaría General de la Presidencia de la función de «evaluar la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado». Sin embargo, con el paso del tiempo y la observación del funcionamiento de los mecanismos de coordinación y de toma de decisiones, la reforma y modernización de la gestión estatal fue ganando más fuerza y ampliando sus alcances, hasta ocupar un lugar privilegiado en la agenda del Segundo Gobierno de la Concertación, a partir de marzo de 1994.[12]

¿Qué significa, entonces, la reforma del Estado? Esta responde a las necesidades de modernización administrativa y de gestión para posibilitar que el Estado cumpla el papel que le correspondería en el desarrollo económico y social del país. Parece haber consenso, al menos en el ámbito de los partidos políticos de la Concertación, respecto al rol regulador que aquél debe tener.

La reforma del Estado representa su modernización, su democratización y el mejoramiento de la gestión pública propiamente tal. Comprendería reformas en la estructura formal del aparato estatal, conjuntamente con programas de mejoramiento de los recursos humanos y reestructuración de la carrera funcionaria.

En relación a esta última dimensión, han sido promovidos por el Ejecutivo diversos proyectos de ley que apuntan a mejorar la calidad de los recursos humanos que participan del proceso de gestión pública o a perfeccionar el proceso mismo de administración del Estado y formulación e implementación de políticas públicas. Es en este ámbito que se ubica la temática de la dignificación de la función pública y la creación de oportunidades de desarrollo profesional y personal en el sector público.[13]

11 Ver Lahera, Eugenio, *«Políticas públicas: un enfoque integral»*, en Lahera (ed.)Cómo mejorar la gestión pública, CIEPLAN-FLACSO-Foro 90, Satgo., 1993. En este artículo, el autor presenta una clarificadora síntesis respecto de criterios para la reforma del Estado, líneas de acción y caminos posibles para avanzar.

12 Un gobierno para los nuevos tiempos, Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación, p. 130

13 Respecto de la Institucionalidad para la Gestión Pública y de las reformas que todavía corresponde ejecutar, desde el punto de vista del gobierno, ver Secretaría General de la Presidencia, *Institucionalidad de Gestión Pública 1994, mimeo, 25.05.1992.* Ver también PNUD, Bases para un diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la transición democrática y líneas de acción para la modernización de su gestión, Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública (MDP), *Informe de Misión, 04.07.1990; y PEP, Tiempo 2000, Año I, N°1, Marzo 1993,* que trata el tema de la modernización de la gestión pública.

En lo que a organización institucional se refiere, la reforma del Estado se vincula, básicamente, a una redefinición del papel y de la forma de funcionamiento de los ministerios, a la mayor formalización de las instancias de coordinación (principalmente los Comités Interministeriales que veremos más adelante), al replanteamiento de las metas ministeriales y su transformación en metas interministeriales, al establecimiento de nuevos espacios para la participación ciudadana en el proceso de formulación y puesta en marcha de políticas públicas, y a la profundización del proceso de descentralización iniciado en los últimos cuatro años.[14]

La reforma del Estado involucra, también, la búsqueda de mecanismos para mejorar la asignación de recursos y la ejecución financiera de las políticas públicas, de la misma forma que la modernización tecnológica y el perfeccionamiento de la atención a los usuarios.

Estos cambios institucionales y la discusión respecto de la reforma del Estado se pueden constituir en una oportunidad para incidir en las políticas públicas desde el punto de vista del género y de la consideración de la condición social subordinada de las mujeres. Que esto sea efectivo va a depender, entre otros factores, de la actuación del Servicio Nacional de la Mujer como institución del Estado encargada de esta materia. Este punto, lo retomamos más adelante, cuando tratamos las estrategias adoptadas por el SERNAM para realizar su cometido.

Veamos, entonces, cuáles han sido las modificaciones más importantes en la institucionalidad de gobierno durante el período presidencial de Patricio Aylwin, antes de analizar los mecanismos para la toma de decisiones y la participación de las mujeres en estas instancias.

1.1 Principales cambios a nivel ministerial

Los principales cambios fueron promovidos en el Ministerio de Planificación, la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría General de la Presidencia. Estas tres instancias tienen en común el hecho de concentrarse en dos de los pilares de la política del nuevo gobierno: la coordinación de esfuerzos y la participación de la comunidad.

De hecho, el Ministerio de Planificación tiene como una de sus tareas primordiales promover la coordinación interministerial de políticas, con especial énfasis en las políticas sociales y de erradicación de la pobreza. A su vez, la Secretaría General de la Presidencia es la responsable de la coordinación política entre el Poder Ejecutivo y los demás poderes del Estado, y de la coordinación interministerial de programas.

La Secretaría General de Gobierno es el principal órgano de comunicaciones entre administración del Estado y sociedad civil, realizando el contacto entre gobierno y sociedad organizada.

[14] Lahera, op. cit.

El énfasis del gobierno de la Concertación en reestructurar y fortalecer estas instancias demuestra, de alguna forma, la nueva orientación que se quería dar al proceso de gestión pública, acentuando la coordinación entre instancias de gobierno para dar mayor integralidad a las políticas y promoviendo, al mismo tiempo, una mayor participación social.

Aparte de las iniciativas tendientes a adecuar el aparato institucional a la nueva situación del país, la consideración de problemas nuevos en la agenda gubernamental se ha concretado en la creación de instituciones o instancias específicas para su tratamiento. Es el caso de los problemas relacionados con el deterioro del medio ambiente, con la necesidad de regular algunas actividades del sector privado y con el financiamiento de actividades con fondos provenientes de la cooperación internacional. Para el tratamiento de estos temas fueron creadas, por ejemplo, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), la Superintendencia de ISAPRES y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

1.2 La institucionalidad para el apoyo a grupos vulnerables

Como ya vimos, la política social del Gobierno de la Concertación ha sido definida como integral y de carácter universal. Sin embargo, se reconoce que políticas universales no siempre han atendido adecuadamente a ciertos sectores de la población que viven en extrema pobreza o que, por sus características, han quedado al margen de las políticas generales de gobierno. Se ha definido como grupos vulnerables a «aquéllos que, de no mediar políticas específicas en su favor, difícilmente pueden desarrollarse como personas o como unidades productivas»[15] Son ellos:

- los niños menores de 14 años, principalmente el 50% proveniente de hogares pobres,
- los jóvenes entre 15 y 24 años, principalmente los 300.000 que no se encuentran insertos ni en el sistema educacional ni en el mercado laboral,
- las mujeres pobres jefes de hogar,
- el adulto mayor,
- los discapacitados, y
- las minorías étnicas.

La voluntad de alcanzar los objetivos de equidad y justicia social tiene su expresión institucional en la creación de organismos encargados de atender a estos grupos. Estas instancias son las siguientes:

15 Sergio Molina S., *La Política Social y su Perspectiva Futura*, Papeles de Trabajo N° 5, Programa de Estudios Prospectivos-PEP, Santiago, Enero 1993, p.11.

- Instituto Nacional de la Juventud (INJ), instancia de estudio, diseño, planificación, coordinación y evaluación de las políticas públicas orientadas hacia la población juvenil. Tiene, preferentemente, un rol de coordinador, quedando la ejecución de programas y proyectos a cargo de las instituciones públicas tradicionales. El Director del INJ es el Presidente del Grupo de Trabajo Interministerial Coordinador de Políticas de la Juventud, creado por Instructivo Presidencial nº868, del 25 de julio de 1992, para cumplir la tarea de implementar el Programa de Oportunidades para los Jóvenes-PROJOVEN, propuesto en octubre de 1991. El PROJOVEN contempla un conjunto de programas dirigidos a la juventud, en las áreas de trabajo, educación, salud, protección y rehabilitación de menores y jóvenes, participación y derechos juveniles, recreación y uso creativo del tiempo libre, y vivienda[16].

- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), servicio público funcionalmente descentralizado vinculado a Mideplan, cuya finalidad es financiar planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social. Considera a los pobres no sólo como simples beneficiarios, receptores de ayuda, sino como actores capaces de su propio desarrollo.

- Programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME). La definición de criterios y prioridades en las políticas de fomento orientadas a la pequeña producción se hace a través del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo. Mideplan está encargado de la coordinación operativa y el seguimiento de las políticas hacia el sector de pequeña producción, coordinando un Grupo de Trabajo en el cual participan INDAP, SERCOTEC, FUNCAP, ENAMI y FOSIS. Las propuestas surgidas a partir de Mideplan y de las instituciones que correspondan son llevadas al grupo de los Subsecretarios del Comité de Desarrollo Productivo, el que, a su vez, las lleva al Comité.

[16]Instituto Nacional de la Juventud, PROJOVEN - *El Programa de Oportunidades, INJ, Santiago, 1993.*

- Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI). Creada en mayo de 1990, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas tiene la atribución de «asesorar al Presidente de la República en la determinación de las políticas de gobierno respecto de los grupos étnicos indígenas que integran la sociedad chilena»[17]. La CEPI está vinculada al Ministerio Secretaría General de Gobierno y tiene como objetivos principales la formulación de un diagnóstico de la situación de los indígenas, el estudio y propuesta de planes y proyectos de desarrollo, y la preparación de un anteproyecto de Ley Indígena. Está conformada por un Directorio y un Consejo,este último integrado por representantes del Gobierno y de los pueblos indígenas[18] (a diferencia del SERNAM, la CEPI fue creada para establecer un mecanismo de comunicación entre gobierno y pueblos indígenas, para facilitar la participación de éstos en la definición de políticas que los beneficien).

- Consejo Nacional sobre la Discapacidad[19]. Creado en diciembre de 1990, a través del Decreto Supremo nº94, el Consejo tiene la atribución de formular una política nacional para la integración social de las personas con discapacidades físicas, mentales y/o sensoriales y preparar una propuesta de anteproyecto de ley sobre el tema. Está presidido por el Ministro de Planificación y Cooperación y compuesto por los ministros de Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Hacienda, Vivienda y Urbanismo, Justicia, Secretaría G'eneral de Gobierno, y representantes de asociaciones de personas con discapacidad, de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), de la Confederación de la Producción y del Comercio, del Colegio de Profesores, del Colegio Médico, y parlamentarios.

Las instancias anteriormente mencionadas indican, de alguna forma, la importancia que el Gobierno de la Concertación ha dado a estos temas. Las formas que han asumido las organizaciones creadas por el nuevo Gobierno dan cuenta, también, de las nuevas concepciones respecto de la estructuración de la administración del Estado: instancias de coordinación, con participación de distintos sectores involucrados en los temas a tratar, volcadas a propiciar o aumentar la participación en el proceso de desarrollo de grupos de la sociedad que, por diferentes razones, requieren atención especial.

De cierta forma, el tratamiento institucional que se ha dado al tema de la mujer obedece a los mismos lineamientos generales. Veamos cual fue la alternativa adoptada y qué ha representado en términos de la consideración del género en las políticas públicas.

17 CEPI, *Memoria de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas,* Santiago, Junio 1993, p. 26.

18 Según Ximena Valdés *(Los Aymara y sus perspectivas de desarrollo en el contexto de la transición democrática, Programa de Aprendizaje 1991,* EFDES, Documento de Trabajo nº3, Enero 1992), los logros de la CEPI en términos de política indígena se deben a: la existencia de un movimiento social indígena, la inclusión de la demanda de los movimientos sociales indígenas en la nueva institucionalidad del aparato del Estado, la voluntad política en algunos sectores del gobierno por reconocer la existencia de los pueblos indígenas y superar su estado de postración, pobreza y discriminación, la alianza entre organizaciones indígenas y la CEPI y, finalmente, el apoyo político y técnico de ONGs. Por otro lado, según la misma autora, los límites y las trabas para mejorar y ampliar la acción de desarrollo hacia los pueblos indígenas se deben a: la falta de sensibilidad política en algunos sectores del país a la cuestión indígena, la falta de coordinación a nivel de las instancias gubernamentales para llevar adelante medidas y políticas de apoyo más eficientes y masivas, la falta de recursos en la CEPI, la diversidad de posturas, entre las organizaciones indígenas, respecto de la relación que se debe mantener con el gobierno, la falta de poder político a nivel regional y local para legitimar una política, y canales de acceso a recursos en favor de los pueblos indígenas dada la institucionalidad vigente.

19 Ver MIDEPLAN, *Avanzando en Equidad - Un proceso de integración al desarrollo: 1990-1992,*

1.3 La institucionalidad para el tema de la mujer

El Gobierno de la Concertación heredó del período militar dos instancias que trataban, directa o indirectamente, el tema de la mujer: la Secretaría Nacional de la Mujer y la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad. Estas dos instancias, juntamente con CEMA Chile, eran presididas por la «primera dama».[20]

El Gobierno del Presidente Aylwin introdujo las siguientes innovaciones en relación a esa institucionalidad[21]:

1. Transformó la Fundación de Ayuda a la Comunidad-FUNACO en INTEGRA[22], cuya función principal es atender, educar y alimentar a los niños más pobres del país en centros abiertos.

2. Creó la Fundación Nacional de la Familia, con un programa de centros comunitarios familiares y recreativos.

3. Creó también la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer-PRODEMU, que agrupa a los centros de madres que se desafiliaron del CEMA militar y a los nuevos centros creados. Tanto INTEGRA, como la Fundación Nacional de la Familia y PRODEMU son presididas por la esposa del Presidente de la República.

4. Extinguió la Secretaria Nacional de la Mujer, creando el Servicio Nacional de la Mujer-SERNAM, en respuesta a las demandas de la Concertación de Mujeres por la Democracia, que planteó la ne cesidad de una institución de alto rango, al interior del Ejecutivo, para abordar de manera integral el problema de la condición social de la mujer.

a. El Servicio Nacional de la Mujer-SERNAM

Creado por la Ley nº 19.023, del 3 de enero de 1991, es un servicio público funcionalmente descentralizado cuya directora tiene rango de Ministro de Estado. Se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación-MIDEPLAN.

20 CEMA Chile, organización que reúne a los Centros de Madres, pasa, durante del gobierno militar, de la dependencia de la esposa del Presidente de la República a la dependencia de la esposa del Comandante en Jefe del Ejército (Los primeros Centros de Madres fueron creados a mediados de los años 60).

21 Serrano, Claudia, *«Estado, Mujer y Política Social en Chile», Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local, D.* Raczynski y C. Serrano (ed.), CIEPLAN, mayo 1992, pp. 195-216.

22 INTEGRA-Fundación Nacional para el Desarrollo Integral del Menor fue creado en 1991, a partir de una reforma a los estatutos de la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad, que a su vez había sido creada en 1979, por el gobierno militar. Se trata de una instancia de derecho privado vinculada al Ministerio del Interior, cuyo principal objetivo es implementar, a través del funcionamiento de centros abiertos, un proyecto de desarrollo integral de niños desamparados entre 0 y 6 años. por sus características, pueden tener un importante papel en lo que se refiere a una política de cuidado infantil diurno

La principal función del SERNAM es la de cautelar que toda acción del Estado integre y articule la defensa de los derechos de la mujer, conjugándolos con el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para tal fin, el SERNAM debe diseñar y coordinar políticas y acciones referidas a la mujer con el conjunto de Ministerios, con el propósito de incorporar la dimensión de género en las políticas sectoriales. Le corresponde también estimular la implementación de planes y programas a nivel regional y comunal que incluyan en sus actividades la problemática de género.

SERNAM es entonces un organismo técnico cuyo papel es el de diseñar y coordinar las políticas y acciones del gobierno referidas a la mujer, pero que no tiene ningún papel en su ejecución. No es un servicio con atribuciones ejecutivas.

El trabajo del SERNAM se basa en la idea fuerza «Hagamos un nuevo trato», o sea, que la sociedad le dé un trato más igualitario a las mujeres que lleve a la mejoría de su calidad de vida.

Las áreas prioritarias de trabajo del Servicio son[23]:

I) Eliminación de barreras legales y socio-culturales que impiden la igualdad de derechos.
   a) reformas legales que establezcan igualdad de derechos para la mujer (proyectos de ley sobre el régimen patrimonial del matrimonio, reformas laborales, violencia intrafamiliar).
   b) información y difusión de los derechos de la mujer, a través de una Red de Centros de Información y Difusión de los Derechos de la Mujer (CIDEM).
   c) realización de estudios y difusión.
   d) capacitación a funcionarios públicos.

II) Plan Nacional de Apoyo a Jefas de Hogar, que incluye medidas en las áreas de salud, vivienda, educación, capacitación laboral, programas recreativos, y apoyo a la microempresa de mujeres.

III) Fortalecimiento de la Familia.
   a) Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar.
   b) Programa de Prevención del Embarazo en Adolescentes.
   c) Año Internacional de la Familia (1994).

23 SERNAM, *Informe para S.E. el Presidente de la República,* mimeo, Santiago, 14 de Enero de 1993.

SERNAM se organiza administrativamente de la siguiente forma:

a) Director del Servicio, con rango de Ministro de Estado. Bajo el Director se encuentran la Contraloría, la Fiscalía y la Prensa.

b) Subdirector, que subroga al Director Nacional cuando por vacancia, ausencia u otra causa se encuentre impedido de desempeñar el cargo.

c) Consejo Asesor, instancia creada por decreto del Ministerio de Planificación y Cooperación, vinculado directamente al Ministro-Director del Servicio, integrado por miembros designados por el Presidente dela República, a quien corresponde analizar las acciones, planes y programas propuestos, hacer las sugerencias que estime conveniente, formular observaciones y proposiciones que considere necesarias y, en general, dar su opinión acerca de las materias en que se solicite su colaboración. Los acuerdos y resoluciones del Consejo no son obligatorios, teniendo carácter de recomendaciones para elDirector del SERNAM.

d) Departamentos, en un total de 7 : Desarrollo Regional, Relaciones Públicas, Comunicaciones, Administración y Finanzas, Capacitación, Planificación y Estudios, y Relaciones Internacionales.

Del Departamento de Desarrollo Regional dependen las 13 Direcciones Regionales con las cuales cuenta el Servicio. Las Directoras Regionales son las representantes del Ministro-Director del SERNAM en las regiones.

e)Programas, en un total de 12. Del Departamento de Desarrollo Regional dependen los programas Deportivo y de Recreación, Atención a Hijos de Temporeras, Capacitación Laboral y Microempresas. Del Departamento de Capacitación depende el Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos. Al Departamento de Planificación y Estudios están vinculados los programas de Mujeres Jefas de Hogar, Violencia Intrafamiliar, CIDEM, Embarazo Adolescente, Reformas Legales y Unidad Móvil de Prevención del Cáncer Cérvico-Uterino. El Programa del Año Internacional de la Familia depende del Departamento de Relaciones Internacionales.

b. El PRODEMU

Como Programa de Promoción y Desarrollo de la Mujer, el PRODEMU fue creado el 28 de Noviembre de 1990.

De acuerdo con sus estatutos de constitución, la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer es una instancia de derecho privado sin fines de lucro que tiene los siguientes objetivos:

- « Promover la autonomía y participación de la mujer en las diferentes instancias de lasociedad, apoyando su desarrollo personal, familiar y cívico;
- Fomentar la creación de agrupaciones de mujeres y respaldar el fortalecimiento de las organiza ciones existentes;
- Impulsar una red de encuentro, intercambio e integración entre grupos de mujeres,incentivando su formación, cultura y capacitación en áreas de su interés;
- Elaborar y ejecutar planes de promoción y crecimiento de la mujer, conforme a las políticas generales que sobre la materia se determine;
- Comprometer y solicitar la ayuda de organizaciones o entidades nacionales e interncionales, públicas o privadas, canalizando los recursos que se obtengan para los fines expresados.»

El PRODEMU actúa en cuatro ámbitos específicos: Formación, Información, Capacitación y Asesoría. Las principales acciones que realiza son: elaboración de diagnósticos y catastros de organizaciones de mujeres a nivel comunal, provincial, regional y nacional; creación de redes de encuentro y espacios de intercambio; generación de redes de información; actividades de formación a monitoras, dirigentas y líderes sociales, dueñas de casa, y trabajadoras informales; capacitación y desarrrollo productivo; asesoría para formulación de proyectos; difusión artística y cultural.

El PRODEMU tiene cobertura nacional, habiendo ya implementado una estructura funcional en todas las regiones del país, extendiéndose también a nivel provincial. La Institución está creada con el objetivo de alcanzar el nivel comunal, y, de acuerdo con la documentación revisada, ésta parece ser la tarea que está actualmente en curso.

A pesar de ser una fundación privada, PRODEMU actúa en estrecha colaboración con diferentes instancias de gobierno, tanto a nivel central, como regional, provincial y comunal. De acuerdo a informaciones que no se han podido confirmar en la documentación obtenida, dispone de un presupuesto considerable y parte de sus recursos financieros proviene del Ministerio del Interior.

Nos queda, sin embargo, una pregunta que consideramos importante tratar de contestar: ¿Por qué un gobierno que está creando una instancia como el SERNAM se preocupa de crear, al mismo tiempo, el PRODEMU? La respuesta puede estar en la historia de la relación entre las mujeres y el Estado, tanto las mujeres pobladoras, cuanto las que hacían parte del movimiento de mujeres, pasando por aquéllas que formaban parte del «voluntariado» del Gobierno Militar.[24]

De acuerdo a entrevistas realizadas, PRODEMU habría surgido en el siguiente contexto:

a) los rumbos de la tramitación en el Parlamento del proyecto de ley que creaba el SERNAM, indicaban que a esta institución se le quitarían atribuciones ejecutivas y de enlace con las organizaciones de mujeres. Estas atribuciones constituían parte importante de las propuestas hechas desde uncomienzo por las personas que trabajaron en el planteamiento original de la ONAM[25];

b) el CEMA-Chile, que era la instancia que agrupaba una gran parte de las organizaciones de mujeres, no se mantiene bajo la presidencia de la Primera Dama, sino que pasa al control de la esposa del Comandante en Jefe del Ejército;

c) había un conjunto de organizaciones de mujeres que no hacían parte del CEMA - Chile de la dictadura y que habían estado esperando por años la creación de una instancia similar en un gobierno democrático.Esto obedecía a una tradición de gobiernos democráticos anteriores (Frei Montalva y Allende). Existía interés en La Moneda por atender a estas demandas y, al mismo tiempo, hubo presiones sobre la Primera Dama para la creación de PRODEMU;

d)el voluntariado de CEMA-Chile constituía ahora, en el gobiernodemocrático, una «clientelacesante» para la cual buscar una solución.

[24]Respecto de la historia de la relación entre las mujeres y el Estado en Chile, consultar: T. Valdés et. al., *Centros de Madres 1973-1989 -¿Sólo Disciplinamiento?,* Documento de Trabajo, Programa FLACSO-Chile, N°416, Santiago, Julio 1989. Ver también T. Valdés et. al., *Mujer Popular y Estado -Informe de Investigación,* Documento de Trabajo, FLACSO-Programa Chile, Serie Estudios Sociales N°42, Santiago, enero de 1993.

[25] En la comisión de institucionalidad de la Concertación de Mujeres por la Democracia había un debate acerca de la relación que debiera establecerse entre el SERNAM y las organizaciones de mujeres.

Vemos, entonces, que una institucionalidad pública para tratar el tema puede referirse a distintos ámbitos de actuación y a diferentes grupos de mujeres. Si la creación del SERNAM fue una respuesta a las demandas de las mujeres constituidas en la Concertación de Mujeres, PRODEMU responde a otras demandas, también importantes, pero de otro carácter. Quizás lo mismo se podría afirmar respecto a INTEGRA.[26]

La coexistencia de estas instituciones con el SERNAM puede interpretarse como la aparición del fenómeno de la redundancia, con la eventual sobreposición de funciones entre diferentes instancias que actúan, desde el gobierno o vinculadas a éste, en el ámbito de las políticas hacia la mujer. Este fenómeno, contra lo que pudiera pensarse, no expresa necesariamente la imperfección del sistema sino que, al contrario, puede contribuir a aumentar su efectividad. Un conjunto de unidades que, individualmente, pueden no alcanzar la totalidad de los objetivos propuestos por el gobierno, pueden formar parte de un sistema de alta confiabilidad, de alta precisión, por la vía de esta redundancia.[27]

Independientemente del grado de conciencia e intencionalidad que el Gobierno de la Concertación tenga sobre este hecho, la combinación de instancias heredadas con instituciones nuevas y la atención a diferentes grupos de mujeres permite al Estado articular la rutina con la novedad y protegerse tanto de los conflictos con otras fuerzas políticas como de los posibles errores que introduzca la nueva institucionalidad al proceso de formulación de políticas.

Sin embargo, las innovaciones del Gobierno de la Concertación a las instancias heredadas, junto a la creación del PRODEMU, contribuyeron a desvincular al SERNAM de las organizaciones populares de mujeres y de parte importante de la política pública de cuidado infantil, que tanta relevancia tiene para la mayor independencia de la mujer. Por esto, consideramos necesaria una mayor vinculación de INTEGRA y PRODEMU con el SERNAM, para propender a una política integral hacia la mujer con un enfoque de género.

Dado el papel que tiene el SERNAM como servicio público y como máxima instancia de gobierno para cautelar toda acción del Estado en relación a la condición social de la mujer, analizaremos con mayor detalle en el capítulo IV, la estrategia que ha adoptado el Servicio Nacional de la Mujer para cumplir sus tareas, sus logros, y los desafíos a futuro.

26 La institucionalidad pública llaga al tema de la mujer de diferentes formas, por distintos caminos alternativos , La mujer en sus múltiples roles sociales, es afectada no solamente por las políticas que, explícitamente, se digan Políticas hacia la Mujer. Las políticas de familia (planificación familiar, regulación del matrimonio, aborto, tipificación de la familia debidamente constituida para efectos legales) y las políticas de cuidado infantil de cuidado infantil (cuidado diurno, educación básica) son típicos ejemplos de acciones gubernamentales que pueden expresar una u otra concepción respecto a la desigualdad de género. La existencia de una política de cuidado infantil diurno, por ejemplo, puede ser determinante en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

27 Landau, Martin, «*Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap*», Bureaucratic Power in National Politics, Francis E. Rourke, 2ª edición, Little, Brown & Co., USA, 1972, pp. 337-358.

2. La organización para la toma de decisiones

Como sabemos, el proceso de toma de decisiones, por más que tratemos de esquematizarlo, no es totalmente racional ni consciente. Se trata, en el decir de Guimaraes, de «un proceso social, conductual e histórico».[28] Conductual, porque se alimenta de valores, aspiraciones y creencias de los actores más importantes. Social, porque está condicionado por las características del entorno social. Histórico, porque las políticas públicas se derivan del efecto acumulativo de decisiones efectuadas anteriormente.

En efecto, la toma de decisiones involucra tensiones entre el ejercicio de poder y autoridad, y la generación de acuerdos y consensos entre alternativas técnicamente definidas y opciones políticas. En el mundo real, las políticas están determinadas por una compleja red de alianzas, rivalidades y conflictos, obligaciones, compromisos previamente asumidos, ambiciones personales, etc.[29]

Además, no se puede precisar exactamente el momento en que se inicia un proceso para adoptar una decisión y tampoco se puede determinar con exactitud el momento preciso en que la decisión fue tomada. Existe una considerable dificultad para identificar los actores involucrados y su peso específico para incidir en la elaboración de una política, sin mencionar el alto grado de improvisación del cual está impregnado todo proceso decisorio.

En lo formal, los mecanismos para la toma de decisiones en la administración pública chilena están dados por la Ley de Bases de la Administración del Estado. En la realidad, las decisiones son tomadas a partir de una mezcla entre mecanismos formales y previstos en el marco legal, y una serie de caminos alternativos, informales. Como es natural, el esquema de toma de decisiones públicas que ha sido puesto en práctica por el Gobierno de la Concertación se puede interpretar como uno de transición entre el aparato estatal del régimen militar y lo que podría ser la gestión pública en democracia, aún no necesariamente plasmada en un nuevo marco legal-institucional.

A partir de las entrevistas realizadas y de trabajos encontrados en la literatura, tratamos de armar un esquema explicativo del proceso de toma de decisiones en el Gobierno de la Concertación. Este se basa, fundamentalmente, en la implementación de mecanismos de coordinación horizontal combinados con modalidades de jerarquización del proceso de toma de decisiones.

28 Guimarães, Roberto, «*Desarrollo con equidad: ¿un nuevo cuento de hadas para los años 90?*», en Las políticas sociales. Aporte de nuevas perspectivas. CLAD, Vol. 8, N°2, Caracas, Venezuela, Diciembre de 1991, (pp. 31-92).

29 «El camino que conduce a las grandes decisiones, aunque tenga la apariencia de la racionalidad, está sembrado de acontecimientos imprevistos, de senderos tortuosos, de luchas intestinas, de múltiples participantes, de consideraciones extravagantes. Por su parte, las 'pequeñas' decisiones no son siempre automáticas, simples ni carentes de historia». Meny, Ives y Thoening, Jean Claude, *Las políticas públicas*, Ariel, Ciencia Política, Madrid, 1992, p.131.

En este apartado se trata de examinar la «caja negra» que constituye la burocracia gubernamental para dilucidar los ámbitos y los actores que participan en el recorrido de una iniciativa, una idea, un proyecto, hasta transformarse en decisión de política pública. Debido a las dificultades para aprehender toda la riqueza de este proceso, tratamos de sugerir algunos puntos claves donde incidir para incluir una adecuada consideración de las relaciones de género en la elaboración de políticas públicas.

2.1 La coordinación intersectorial

Ya vimos que, frente a la complejidad de las tareas a enfrentar, el Gobierno ha puesto especial énfasis en la necesidad de coordinación entre diferentes administraciones sectoriales, principalmente en lo que se refiere a los llamados temas horizontales: juventud, mujer, medio ambiente, infraestructura, etc.

En ausencia de un mecanismo institucional formal para establecer la adecuada coordinación entre los distintos ministerios, se ideó la fórmula de los Comités Interministeriales:

> «Las cuestiones que afectan a más de un ministerio son tratadas en Comités Interministeriales. Existen 5 comités: macroeconómico, político, económico y social, desarrollo productivo, e infraestructura. Juntos, ellos cubren todo el gabinete, siendo que algunos ministros participan en más de un comité. Los comités se reúnen regularmente, con la asistencia de otros funcionarios de alto nivel. Los acuerdos son adoptados por consenso y son implementados a través de la instancia apropiada. En caso de no haber acuerdo, se hace un esfuerzo para mediar a través del ministro responsable de la coordinación del programa en cuestión. Si no hay acuerdo, la cuestión es sometida a la decisión final del Presidente de la República.»[30]

Además de los Comités Interministeriales, otros mecanismos de coordinación son las Comisiones Nacionales, los Grupos de Trabajo y las Unidades Técnicas de los Comités de Ministros.[31]

Si bien son los Comités Interministeriales los mecanismos de coordinación horizontal por excelencia, es importante destacar también aquí el rol de la Secretaría General de la Presidencia en la supervisión del desempeño de estas y otras instancias de coordinación interministerial, buscando anticipar y evitar problemas de descoordinación, como también en la mantención de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

[30] Boeninger, Edgardo. Governance and Development: *Issues and Constraints in Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993.* The World Bank, 1992, pp 267-268.

[31] Lahera, op. cit.

Lo que se ha observado en relación a los mecanismos de coordinación es que éstos han sido creados para resolver problemas puntuales, sin que mediara una visión de más largo plazo. Esta es la razón de la relativa informalidad de los Comités Interministeriales, que son creados por instructivo presidencial y no están legalmente establecidos en la estructura de la Administración del Estado.[32] La institucionalización de los mecanismos de coordinación intersectorial, la constitución legal de los Comités Interministeriales y la conformación de equipos técnicos para apoyarlos es parte integrante de lo que se ha llamado reforma del Estado.

Dado que los distintos ministerios, por las razones ya discutidas, adquieren un peso político diferente y un poder desigual dentro del aparato estatal, la coordinación horizontal interministerial se convierte en un eufemismo o en una realidad virtual. Esto plantea dudas respecto de la real capacidad de las instancias de coordinación para realizar su tarea. A pesar de que, aparentemente, existe la voluntad política necesaria para hacer efectiva la coordinación, las resistencias que este tipo de «ejercicio» suscita hace pensar en la necesidad de un sistema de «premios y castigos» dirigido hacia los que deben coordinarse. De hecho, lo que se ha observado durante los últimos años indica que, en ausencia de mecanismos (como la coerción o la propia conveniencia política) que impongan la necesidad de coordinarse con otras instancias, cada institución trata, por sí sola, de adelantarse y adoptar decisiones independientemente de las demás instituciones involucradas. Dado que hay una jerarquía implícita entre los ministerios, la coordinación se transforma en el predominio de los criterios y puntos de vista de ciertas instancias por sobre otras.

Se requieren, por lo tanto, instrumentos para hacer efectiva la coordinación. El presupuesto fiscal sería uno de ellos. Sin embargo, las características del proceso de elaboración presupuestaria, el conocido criterio de incrementalidad y el corto tiempo para su discusión parlamentaria, impiden que el presupuesto fiscal funcione eficazmente como instrumento de coordinación.

Otro intento de promover una adecuada coordinación entre sectores son las metas ministeriales. «Las metas ministeriales son un conjunto de tareas o planes prioritarios que los ministerios y algunos organismos autónomos se proponen desarrollar en el período siguiente.»[33] Su cumplimiento es controlado por los Ministerios de Planificación (sectores social e infraestructura), Hacienda (sector económico) y la Secretaría General de la Presidencia (sector político). A pesar de haber funcionado como mecanismo para permitir la evaluación de la gestión, las metas ministeriales como instrumento de coordinación, dejan mucho que desear, por dos razones fundamentales: la falta de conexión entre las metas de distintos ministerios (lo cual ha llevado a la sugerencia de la creación de las metas interministeriales) y la ausencia de vinculación con el presupuesto fiscal.

32 Entre las tareas planteadas como parte de la agenda de un futuro segundo gobierno de la Concertación están justamente las de «Institucionalizar procesos para mejor coordinación y cohesión en las decisiones de políticas públicas. Formalización y perfeccionamiento de instrumentos de coordinación que se han ido desarrollando en este período (por ejemplo, Comités Interministeriales, Comisiones Bipartitas Ejecutivo-Congreso, Coordinación Legislativa y Programática Interministerial). Explorar la posibilidad de reconocer más formalmente el rol de Ministros coordinadores por área.» Boeninger, Edgardo, «Modernización del Estado», en *Comisión de Programa de la Concertación de Partidos por la Democracia, Estrategias de Desarrollo y Modernización del Estado, Papeles de Trabajo nº7,* Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, mayo 1993, p. 8-23.

33 Lahera, op. cit., p. 27.

Los problemas observados en el tema de la coordinación constituyen un ámbito sobre el cual se actuaría a través de la ya mencionada modernización del Estado. Por ejemplo, a futuro se plantea en la agenda de la Concertación de Partidos por la Democracia la implementación de metas interministeriales, sobre la base de objetivos más generales que abarcan áreas programáticas, tales como: política, económica, económico-social, infraestructura, desarrollo productivo, etc.

Las dificultades de coordinación observadas a nivel general durante el mandato del Presidente Aylwin no estuvieron ajenas a la labor del SERNAM. Por lo tanto, es indispensable conocer este contexto para una apropiada comprensión de los obstáculos enfrentados por el Servicio Nacional de la Mujer en su labor como coordinador de políticas.

2.2 Los círculos de decisión

Esta parte del trabajo tiene el propósito de tratar de dilucidar cuáles son las instancias donde se toman las decisiones y cómo está organizado el proceso de toma de decisiones en el Gobierno. En breve, la pregunta es: ¿cuáles son los círculos de decisión?[34]

Según Pierre Muller, es a partir de un cierto grado de jerarquización del proceso de toma de decisiones que se asegura la coherencia de este último. Para cada política específica, se configura un conjunto de actores organizados en lo que el autor llama «los cuatro círculos de decisión». «El primer círculo es aquél por donde transitan todas las decisiones, sin excepción (Presidente de la República y su grupo más cercano). El segundo círculo de decisión está compuesto por el conjunto de administraciones sectoriales que intervienen cuando su sector está involucrado. El tercer círculo es el de los 'asociados' externos del Estado: sindicalistas, organizaciones profesionales y patronales, empresas públicas y privadas. El cuarto círculo está formado por el conjunto de instancias políticas (el Parlamento) y jurídicas (el Consejo Constitucional, el Tribunal de Cuentas) que pueden intervir en una decisión».[35]

Formalmente, en el caso chileno, la toma de decisiones colectivas se hace a través del Gabinete de Ministros. O sea, el primer círculo de decisión estaría conformado por el Presidente de la República y sus colaboradores directos.

[34] Para una presentación de los círculos de decisión y las políticas públicas, ver Muller, Pierre, op. cit.

[35] Muller, op. cit., capítulo IV, *«Les Cercles de Décision»*, pp. 72-74.

Sin embargo, el propio Ministro Secretario General de la Presidencia de la República pone en duda esa función de las reuniones de gabinete. Estas tienen una «función primordialmente simbólica» y se preocupan básicamente de «cuestiones políticas coyunturales». «En la práctica, las reuniones de gabinete tienden a transformarse en una serie de intercambios bilaterales entre el Jefe de Estado y ministros individuales, o en un continuo esfuerzo del primero para mediar conflictos entre los ministros. Raramente se practica una efectiva coordinación de políticas a través del gabinete.»[36]

En su trabajo, Boeninger sugiere una serie de mecanismos para superar estos problemas[37], antes de describir lo que él llama «modelo chileno» para la toma de decisiones. En éste, la coordinación de los recursos está en manos de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y, de acuerdo a lo que ya vimos anteriormente, la coordinación de programas está en manos de la Secretaria General de la Presidencia. Las decisiones que involucran a más de un ministerio son tomadas a nivel de los Comités Interministeriales. Estos, y no el Gabinete de Ministros en pleno, parecen constituir las instancias donde se toman las decisiones más importantes.

Podríamos decir, entonces, que en el caso de Chile el primer círculo de decisión está conformado por el entorno más directo del Presidente de la República, su asesoría directa, o sea, la Secretaría General de la Presidencia. Este sería el círculo donde se toman todas las decisiones más importantes, o por lo menos donde se prepara toda la información necesaria para que el Presidente de la República adopte él mismo las decisiones.

Los Comités Interministeriales conformarían un segundo círculo de decisión. Se trata de un ámbito de decisión multisectorial o de temas que involucran a más de un sector específico. Muchas e importantes decisiones son adoptadas a nivel de los Comités Interministeriales. Solamente cuando los miembros de estos comités no llegan a un acuerdo es que la materia es llevada para decisión personal del Presidente de la República.

El tercer círculo de decisión lo conformarían los diferentes ministerios sectoriales, cada cual dentro de su ámbito de actuación. Las decisiones a nivel de los ministerios suelen involucrar al Ministro, su asesoría directa o su gabinete y al Subsecretario. Cuando es el caso, un Departamento de Estudios y Planificación y un Departamento de Administración o de Presupuesto aportan datos e información necesaria a la toma de decisiones.

36 Boeninger, op.cit., p. 282.

37 a) que el jefe de gobierno asuma el comando de un ministerio económico clave; b) que un ministro del área económica asuma un rol clave en términos de liderazgo, con el riesgo de aislarlo o de darle a la política económica un sesgo tecnocrático indeseable; c) modelo de tipo Staff de la Casa Blanca, que fortalece al jefe de estado y su entorno cercano, pero genera competencia entre los asesores directos y el Gabinete.

El cuarto círculo de decisión estaría constituido por los colegios profesionales (ejemplos claros son el Colegio Médico y el Colegio de Profesores), la Asociación de Trabajadores del Cobre, la Sociedad de Fomento Fabril-SOFOFA, la Asociación de Exportadores, la Sociedad Nacional de la Agricultura, etc. Se trata de organizaciones de la sociedad civil que, en la mayor parte de las sociedades democráticas modernas, mantienen un diálogo permanente con el gobierno para plantear, en representación de sus intereses corporativos, sus posiciones frente a los temas de la agenda pública.

El quinto círculo de decisión lo constituyen la Contraloría General de la República, el Congreso (Cámara de Diputados y Senado), el Tribunal Constitucional y el Consejo de Defensa del Estado. El papel que cumplen estas instancias puede ser limitado, como es el caso de la Contraloría o decisivo, en el caso del Parlamento, cuando se trate de medidas que deben ser tramitadas en el Congreso para su puesta en práctica.

Finalmente, el rol del Congreso chileno en el proceso de formulación de políticas públicas es muy complejo y pasa por una serie de mecanismos de negociación y de acuerdo entre el gobiernos, los partidos y parlamentarios. Este hecho está considerado en las distintas instancias de decisión del Gobierno donde se han establecido mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, como son las Comisiones Bipartitas Ejecutivo-Congreso.

Estos círculos de decisión son espacios cuya dinámica de funcionamiento es necesario conocer. La inserción, en el proceso de formulación de políticas públicas, de nuevas concepciones y nuevas propuestas requiere un amplio manejo no solamente de la lógica de funcionamiento del sector público en sí misma, sino también de las interrelaciones y vinculaciones entre distintas instancias del Estado con la sociedad civil.

Si éstos son los ámbitos donde se toman las decisiones más importantes en relación a las políticas públicas en Chile, cabría preguntar cuál es la participación de las mujeres en ellos. Como veremos, es fundamental, desde el punto de vista del esquema de los círculos de decisión, la presencia de las mujeres en los diferentes espacios que intervienen en el proceso decisorio. Sin embargo, debido al enfoque de este trabajo, en el apartado que sigue nos restringiremos a detectar la presencia de las mujeres en el sector público.

3. Las mujeres en la administración del Estado

Las instituciones del Estado constituyen en sí mismas actores colectivos del proceso de formulación de políticas públicas. Sin embargo, están formadas por personas, con valores, ideologías y prejuicios diferentes. En la medida que estas personas participan en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas, de una forma o de otra, y dependiendo de su lugar jerárquico, de su función específica y de su poder de incidir, plasman estas concepciones, valores y creencias en los productos del funcionamiento de la burocracia del Estado, entre ellos las políticas, programas y proyectos de gobierno.

Nuestra hipótesis es que mientras mayor sea la participación de las mujeres en puestos de decisión -ya sea que actúen o no con criterios feministas-, son más favorables las condiciones para incorporar las desigualdades de género en las orientaciones de las políticas públicas. Además, consideramos que la posición relativa de las mujeres en las instancias de toma de decisiones a nivel gubernamental es un indicador de la importancia que se da a los intereses de las mujeres en las políticas públicas.

En la discusión presente en la literatura respecto a la relación entre las mujeres y el Estado[38] existen algunas corrientes que plantean que cualquier reivindicación de género asumida por el Estado corre el riesgo de transformarse en un mecanismo de cooptación de las organizaciones de mujeres y una forma de desvirtuar el contenido de sus demandas.

Estos planteamientos son corroborados por las experiencias de diversos países[39] en los que la creación de organismos estatales para la defensa de los derechos de la mujer no ha contribuido a la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres. De hecho en muchos casos se ha observado que estas instancias no cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios, se encuentran aisladas del resto de la maquinaria estatal y no siempre actúan con criterios de promoción de equidad de género, funcionando principalmente como organismos de asistencia y bienestar social.[40]

38 Sobre esta discusión, ver los artículos de Staudt, Alvarez, Ferguson y Staudt en Staudt, Kathleen (Ed.), *Women, International Development and Politics:* The Bureaucratic Mire, Temple University Press, Philadelphia, 1990.

39 Ver Anderson, *Jeanine, Instancias Nacionales para la Promoción de la Igualdad de las Mujeres Trabajadoras en América Latina,* Informe presentado a la Organización Internacional del Trabajo, mimeo, Lima, Junio 1992.

40 Según Donald Schon, las reglas del *«conservadurismo dinámico»* prescriben las siguientes acciones de promoción de cambios mínimos como forma de evitar que las políticas públicas promuevan cambios sustantivos en áreas conflictivas, como es el caso de la problemática de género: incorporar la nueva cuestión al discurso; crear una nueva institución; contenerla y aislarla (no asignarle recursos); emplear algunas personas para dar la impresión de que se va a hacer algo; asignar recursos para estudios, docenas de estudios; promover un proceso de desatención selectiva; incluir un representante de esa institución en comités interinstitucionales de los cuales no se esperen resultados; crear unidades especiales en diferentes instituciones y grandes proyectos; incluir una sección sobre el tema en cada plan o programa de gobierno. Citado por Guimarães, Roberto, *Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil, Vol. I,* disertación para obtención del Grado de PhD, Universidad de Connecticut, 1986.

Otra corriente plantea que es necesaria una participación activa del Estado en la promoción de cambios en la condición social de la mujer, constituyéndose en una instancia privilegiada a partir de la cual se puede actuar en el sentido de procurar la redistribución de recursos y poder entre los géneros. La presencia de mujeres en las instancias de toma de decisiones de la administración pública sería entonces un mecanismo para lograr el empoderamiento de las mujeres en general.

Consideramos que la participación en la administración pública no excluye ni prescinde de la existencia de un movimiento de mujeres autónomo, ni de la participación organizada de mujeres en la política y en los demás ámbitos de la actividad social. Los cambios sociales se producen por una convergencia de esfuerzos desde la sociedad civil y desde el Estado.

La experiencia internacional nos da algunas pistas respecto de las condiciones para que las mujeres, desde dentro del Estado, puedan contribuir a avanzar hacia la formulación de políticas públicas que se propongan la equidad de género.[41] Aparte de una institucionalidad adecuada y de la voluntad política para enfrentar el tema, una primera condición es la presencia de mujeres en los círculos de decisión. Un segundo requisito fundamental es la existencia de una masa crítica que posibilite, por un lado, que los puntos de vista de las mujeres se hagan visibles y que, por otro, dificulte que las mujeres sean vistas y juzgadas apenas como símbolos. Un fuerte movimiento de mujeres organizadas interactuando con las mujeres que están dentro de la administración pública, en los partidos políticos y en el Parlamento es otro elemento fundamental para que se pueda avanzar en las políticas de equidad de género.

Como hemos visto, en Chile, el proceso a través del cual se ha construido el problema de las desigualdades de género y se lo ha transformado en tema de la agenda del gobierno de la Concertación, requirió de la activa participación de las mujeres del mundo académico, político y del movimiento de mujeres que formaron la Concertación de Mujeres por la Democracia. La creación del SERNAM es resultado concreto tanto de este esfuerzo conjunto como de la voluntad política de la Concertación de Partidos por la Democracia ya constituida en gobierno.

Sin embargo, la mantención del tema de las desigualdades entre hombres y mujeres en la agenda de gobierno, así como su concreción en políticas y programas requiere, además de una institucionalidad desde la cual actuar y de una clara voluntad política de promover cambios, la presencia de las mujeres en los puestos de decisión en todas las áreas gubernamentales, -que por cierto se constituyó también en una de las demandas de la Concertación de Mujeres por la Democracia.

[41] Para una interesante discusión respecto de las condiciones bajo las cuales las burocracias públicas pueden contribuir al «empoderamiento» de las mujeres, ver Staudt, Kathleen, «Gender Politics in Bureaucracy: Theoretical Issues in Comparative Perspective», en *Women, International Development and Politics: The Bureaucratic Mire,* Kathleen Staudt (ed.), Temple University Press, Philadelphia, 1990, pp. 3-34.

En efecto, la mayor participación de las mujeres es imprescindible tanto en términos cualitativos como cuantitativos. En términos cualitativos, la presencia de mujeres en los círculos de decisión de la administración pública es fundamental en la medida que les permite participar del proceso de construcción de un referente cultural y cognoscitivo, sobre la base de su experiencia profesional y personal, para la elaboración de políticas. Las mujeres en la administración pública amplían las posibilidades de incorporar la problemática de género en las acciones de las diferentes dependencias gubernamentales al desempeñarse como mediadoras en el proceso de formulación de políticas y de toma de decisiones. En términos cualitativos, más mujeres contribuyen a la integración del punto de vista femenino, ampliando el entendimiento de la realidad y propiciando decisiones más equilibradas y mejor informadas. La mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones contribuye no sólo a cambiar el contenido sino también las reglas del juego.

La importancia de la participación de las mujeres en ciertos ámbitos como condición necesaria para promover cambios en la posición social subordinada del género femenino es cuestionada en la literatura. El argumento en favor de la presencia de las mujeres es muchas veces planteado en términos de que éstas son intrínsecamente diferentes de los hombres y por eso su presencia promueve cambios en el funcionamiento y en los resultados de los procesos que se dan al interior de la burocracia. Sin embargo, según otros autores, lo que hace que las mujeres sean diferentes de los hombres no son las características intrínsecas del ser femenino, sino más bien su condición de subordinadas y marginadas de las estructuras de poder y oportunidades. En la medida que las mujeres acceden a posiciones dentro de aquellas estructuras sin una adecuada comprensión y convicción sobre las desigualdades de género corren el riesgo de adoptar comportamientos típicamente masculinos, siendo en estos casos por lo tanto , indiferente la sola presencia de mujeres en la administración pública.

Sin desechar la idea de las estructuras de poder y oportunidades como condicionantes de las actitudes que asumen las mujeres en la administración del Estado, pensamos que la experiencia de las mujeres y sus vivencias como género subordinado les dan una sensibilidad distinta a la masculina, independientemente del nivel de conciencia que tengan respecto a su propia condición. Esto lo hemos verificado entre las funcionarias entrevistadas, muchas de las cuales, aún sin ser feministas, perciben claramente tanto las opiniones estereotipadas con respecto a ellas y a su desempeño profesional, como las presiones y exigencias diferenciadas en relación a sus pares hombres.[42]

42 Respecto a las diferencias entre mujeres y hombres en la administración pública, una experiencia interesante de promoción de mujeres a cargos directivos, realizada en la Tesorería General de la República chilena, «ha demostrado que las mujeres tienen distintos estilos de ejercer el poder, poseen un enfoque más negociador y menos confrontacional y establecen fórmulas de trabajo participativas, por lo que cuidan más las relaciones interpersonales». En «La mujer en la toma de decisiones», *mujer/fempress N° 144,* octubre 93, p. 14, citando a María Elena Valenzuela, jefa del Departamento de Planificación y Estudios del SERNAM. La experiencia de la Tesorería General es también un ejemplo de cómo las concepciones de una persona, en el caso el Tesorero General, en un puesto clave en materia de toma de decisiones puede producir cambios impensados en rígidas estructuras burocráticas. Según entrevista realizada a Patricia Labraña, encargada de Relaciones Públicas de la Tesorería, en el período de 1990 a 1993, el 90% de las promociones realizadas han beneficiado a mujeres, en un proceso diseñado e impulsado a partir de las concepciones propias del Tesorero respecto a la importancia de la presencia de mujeres en puestos directivos.

Por otro lado, la experiencia muestra también que aún las mujeres más feministas y conscientes de la existencia de la discriminación se ven enfrentadas al dilema de, o afirmarse como feminista y, con esto, perder credibilidad como profesional, o plantearse desde una postura técnica, supuestamente neutral y perder la credibilidad ante las mujeres organizadas. Por su parte, las funcionarias que no se identifican con el feminismo pero que tienen sensibilidad e interés hacia el tema de la mujer, se enfrentan al dilema de, o mostrar este interés corriendo el riesgo de ser estereotipadas como feministas, o diluirlo entre otros temas más generales, o postergarlo indefinidamente. Estos dilemas son la expresión de la existencia de una cultura institucional ante la cual las mujeres reaccionan de muy diversas maneras y con diferentes estrategias.

Estas presiones y dilemas que enfrentan las mujeres en el servicio público, ponen en evidencia la necesidad de generar un cambio en las estructuras burocráticas, dándole un mayor peso a la presencia femenina tanto en las instancias propiamente de toma de decisiones como en los puestos donde, requiriéndose una alta preparación técnica, se elaboran las informaciones y se diseñan alternativas de decisiones. Es decir, se requiere la generación de una masa crítica de mujeres profesionales que, desde adentro de la administración del Estado, hagan posibles los cambios en la estructura de poder y promuevan las medidas tendientes a la equidad de género. Estudios realizados en los países escandinavos[43] muestran que cuando la presencia de una minoría, en este caso las mujeres, excede la proporción del treinta por ciento se observa una disminución de la tensión entre sus miembros y una mejoría en su desempeño.

Un número creciente de mujeres en los espacios públicos posibilita alterar el estereotipo. En la medida que se las visibiliza y se amplía el rango de potenciales actividades que pueden ejercer las mujeres, se reduce la resistencia abierta contra su participación e influencia en la vida pública. Se produce, además, un efecto multiplicador: el mayor acceso al poder permite incrementar el número de mujeres en la administración pública, ya que, tal cómo las propias funcionarias afirman, se puede contratar a otras mujeres y tomar decisiones sobre materias importantes para las mujeres[44].

En Chile es posible constatar que, a pesar de la presencia de mujeres en la administración pública y la existencia de una institucionalidad creada para la coordinación de políticas públicas hacia la mujer, el sexo femenino está prácticamente ausente de las instancias de decisión en todos los niveles gubernamentales.

No hay ninguna mujer dentro del grupo de asesores más cercano al Presidente y más directamente vinculado a la toma de decisiones o a la resolución de conflictos al máximo nivel del Poder Ejecutivo.

[43] Dahlerup, Drude, «De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava», *Debate feminista No. 8,* México, septiembre 1993.

[44] De hecho, en algunas reparticiones la inclusión de acciones específicas hacia las mujeres o el mejoramiento de la recolección de información estadística (censos, encuestas, etc.) de modo que permita recopilar y procesar los datos por sexo, por ejemplo, han sido iniciativa de mujeres con poder de decisión. Este parece ser el caso de la experiencia del Instituto Nacional de Estadísticas en Chile.

En los Comités Interministeriales, instancias en las que participan los Ministros -y/o los Subsecretarios a petición expresa de aquéllos-, la participación de las mujeres es mínima, ya que de un total de 19 Ministros de Estado, sólo hay una mujer, la Directora del SERNAM, que tiene rango de Ministro. Asimismo, de 27 subsecretarios sólo una es mujer. La presencia de mujeres en los Comités Interministeriales suele ocurrir entonces sólo en su calidad de profesionales que con sus conocimientos técnicos, dependiendo de la materia a tratar, pueden sustentar los argumentos y decisiones del Ministro correspondiente.[45]

En las instancias de decisión en los ministerios se constata una situación similar. Como hemos mencionados, en estos ámbitos sólo hay dos mujeres en los niveles de mayor jerarquía, una ministra y una subsecretaria. A esto se agrega la baja proporción de mujeres dentro de los gabinetes ministeriales, de ahy su mínima participación en la toma de decisiones sectoriales. El fenómeno se reproduce en los gobiernos regionales donde, de un universo de 174 Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS), que son los representantes de los ministros en las administraciones regionales, solamente 8 son mujeres, o sea, menos del 5 por ciento.

Las mujeres se encuentran en una posición de subrepresentación en las instancias de toma de decisiones no sólo con respecto a lo que es su participación en otros aspectos de la vida del país, sino también en relación a su importancia dentro del conjunto de trabajadores de la administración pública. En el total de aproximadamente 105 mil personas que trabajan en la administración del Estado, 45% son hombres y 55% son mujeres.[46]

Los datos de un estudio basado en una muestra de cerca de 82 mil funcionarios[47] permiten establecer que las mujeres no sólo están subrepresentadas en las instancias de toma de decisiones, sino que en la administración pública se constata una elevada segregación por ministerios y por puestos. En efecto, las funcionarias se concentran en los ministerios de Salud[48], Educación y Justicia principalmente, mientras que los hombres se concentran en Agricultura, Minería, Obras Públicas, Relaciones Exteriores y Presidencia de la República.

45 Sin embargo, es interesante señalar que esta participación, si bien no se da a nivel de toma de decisiones, es importante en la medida que permite a las mujeres introducir al debate temas relacionados con las desigualdades de género. En este sentido, mientras más mujeres profesionales de buen nivel estén en el mercado de trabajo, más participarán en su calidad de asesoras y técnicas, en el ámbito político, como se verá más adelante.

46 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, *Análisis de la encuesta sobre personal del sector público,* Departamento de Personal, Capacitación e Investigación Administrativa, División de Modernización y Reforma Administrativa, Santiago, Marzo de 1991. Se trata de una encuesta de carácter nacional, que incorpora a los funcionarios de ministerios y servicios públicos tanto del gobierno central, que constituyen cerca del 20% del total, como de los gobiernos regionales, donde se ubican el 80% restante.

47 Serrano, Claudia, *El trabajo de las mujeres en el Sector Público: evaluación y proposiciones*, mimeo, Santiago, octubre, 1993. Este trabajo fue realizado con base en los datos de la Encuesta de Personal del Sector Público, realizada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en diciembre de 1991. Las mujeres constituyen el 60 % de la muestra.

48 Más del 70% de los trabajadores en salud son mujeres y los funcionarios de este sector constituyen más de la mitad de los funcionarios públicos.

En el cuadro que sigue se puede observar la distribución de funcionarios públicos por sexo, de acuerdo al área de la administración del Estado en la cual se ubican. En dicho cuadro se observa la clara concentración de las mujeres en los ministerios del área social, ya que en esta área se ubican el 60% de los funcionarios del sexo masculino y el 89% de los funcionarios del sexo femenino. El área social es la única en que la proporción de mujeres es más alta que la de hombres.

A su vez, la ausencia de las mujeres en los altos niveles de decisión se expresa claramente en su menor acceso a los puestos de mayor jerarquía. En la planta de los directivos profesionales de grados 1, 2 y 3 (los cargos más altos, que corresponden a subsecretarías, jefaturas de división, etc.), de un total de 437 personas, solamente 29 son mujeres, o sea, menos del 7%. Si consideramos además los grados 4 y 5, que corresponden, a subsecsretarías, jefaturas de división, etc.),de un total de 437 personas, solamente 29 son mujeres ,o sea ,menos del 7% . Si consideramos además los grados 4 y 5,que correponden, en general, a jefes de departamento y de 1sección, el porcentaje de mujeres sube a 12%.

Personal del Sector Público por sexo en distintas áreas (%)

	Hombres	%	Mujeres	%
Ministerios del Area Políticay Administ. del Estado	2.738	65,4	1.448	34,6
Ministerios del Area Infraestructura	4.831	77,3	1.419	22,7
Ministerios del Area Económica	2.332	58,8	1.633	41,2
Ministerios del Area Productiva	3..230	74,5	1.103	25,5
Ministerios del Area Social	19.609	30,9	43.939	69,1
TOTAL	32.742		49.542	

Fuente: Serrano,Claudia. *El trabajo de las mujeres en sector público: evaluacióm y proposiciones,* mimeo pag 11.

Haciendo una transposición de categorías desde el nivel de gobierno central a otros niveles de la administración del Estado, nos referiremos a la presencia de mujeres en los círculos de decisión a nivel regional y local. En lo que a los gobiernos regionales se refiere, de los 13 Intendentes, ninguno es del sexo femenino. Entre los Gobernadores nombrados para los gobiernos provinciales, existen 4 mujeres y 47 hombres. Es igualmente bajo el número de mujeres en los puestos de alcaldes y concejales, que son los responsables de los gobiernos comunales. De hecho, en las últimas elecciones municipales (1992), el 16,6% de los candidatos a concejales eran mujeres. Del total de concejales elegidos, 11,9% son mujeres, siendo que solamente 18 son alcaldesas, en un total de 334 municipios en los cuales se eligieron autoridades comunales.

La presencia de mujeres en el quinto círculo de decisión y, más específicamente en el Poder Legislativo es igualmente baja. En el Parlamento, de 120 diputados, 9 son mujeres, mientras que hay tres mujeres en un total de 38 senadores elegidos.[49]En el Poder Judicial la representación de mujeres es casi nula en el nivel más alto: no hay ninguna mujer como Ministro de la Corte Suprema y entre los Ministros de la Corte de Apelaciones tan sólo el 19,1% son mujeres.

La experiencia en otros países ha demostrado que, así la presencia de mujeres sea notoria, ni todos los estereotipos se rompen al mismo tiempo, ni la mayor visibilidad de las mujeres necesariamente garantiza que sus opiniones sean tomadas en cuenta o mencionadas. Esto significa que la simple presencia de mujeres en la administración pública no es condición suficiente para que el Estado adopte la problemática de género como tema de la agenda y se implementen las acciones tendientes a eliminar las desigualdades y la discriminación.

En Chile, como ya vimos, las mujeres representan el 60% de los funcionarios públicos. Sin embargo, están claramente subrepresentadas en los niveles más altos de decisión. Cabe, entonces, preguntarse: ¿qué hay detrás de esta subrepresentación?

Lo que se observa a partir de los datos mencionados es que, a pesar de estar presentes en gran número en la administración pública, las mujeres enfrentan en este ámbito los mismos problemas de inserción laboral que se observan en la economía en general: segregación horizontal y vertical y discriminación salarial. Esto nos permitiría concluir que, si bien se ha logrado incluir la problemática de género en la agenda pública, no hay una relación entre este avance y la posición de las mujeres dentro de la administración pública.

49 Hola, Eugenia1 y Gabriela Pischedda, *«Las mujeres en la política»*, La Epoca, Martes, 21/12/1993, p.11.

Existiría una relación funcional positiva entre representación creciente y resultados de los procesos de toma de decisiones. Una representación de mujeres en aumento tendría efectos no sólo al interior de la institución sino también en la representaciones sociales de las mujeres en la sociedad. Dahlerup[50] hace una reflexión en este sentido, vinculando el status de minoría de las mujeres en las organizaciones con su posición social subordinada. Una representación igualitaria de mujeres en las instancias de decisión, además de ser una meta en sí misma, es también «una medida de la promoción de la igualdad de status y de la equidad de género en todos los sectores y niveles de la política pública».[51]

No basta que haya mayor cantidad de mujeres, sino que se requieren además condiciones de trabajo y de influencia para ellas.

De hecho, estudios realizados indican que las condiciones de trabajo para las mujeres en la administración pública dejan mucho que desear. Además de la discriminación salarial ya mencionada, las condiciones físicas y ambientales de los lugares de trabajo no son adecuadas, la cobertura y calidad de salas cunas y jardines infantiles es baja y es difícil el acceso a la capacitación y al ascenso en la carrera funcionaria.[52]

En lo que se refiere a su influencia en la toma de decisiones, existe una correlación entre la representación política real de las mujeres y la actitud social hacia el papel de éstas en la política y en la vida pública en general. La representación de mujeres en la administración pública crecerá y alcanzará los más altos niveles de decisión en la medida que crezca la participación de mujeres en el sistema político formal. En Chile, como en muchos otros países, la participación en la actividad político-partidaria es uno de los mecanismos de acceso a puestos-clave de la administración pública. En los países nórdicos la mayor presencia de mujeres en la política ha contribuido a incrementar la representación de las mujeres, a través del sistema de cuotas. Las cuotas de mujeres en la política y en otros ámbitos como la administración pública son consecuencia del creciente poder político de las mujeres. Por otro lado, algunos estudios han demostrado que las mujeres que se dedican a la política pueden ejercer una presión importante en los asuntos que tienen que ver directamente con las mujeres y con la igualdad entre los sexos.[53]

50 Dahlerup, Drude, op. cit.

51 Skrede, Kari, *From acces to integration: women as agents of change in the decision-making process of public policy*, Ponencia presentada en la sesión especial sobre Mujer y Poder Político, XII Congreso Mundial de Sociología, Madrid, 9-13 de julio de 1990, mimeo.

52 Serrano, Claudia, op. cit.

53 *Dahlerup, Drude, op. cit.*

Para incrementar el poder y la influencia de las mujeres en los círculos de decisión es de fundamental importancia la existencia de una interacción entre las funcionarias públicas y las mujeres en los partidos políticos y en el Parlamento. En los países escandinavos la presión de las mujeres en estas instancias y en las organizaciones de mujeres ha dado como resultado un incremento en la proporción de mujeres en la toma de decisiones.

En realidad, se necesita una mayor interacción entre las mujeres de la administración pública, que debieran constituir redes de apoyo, estímulo y producción de conocimientos y una más fluida interlocución de éstas con el movimiento de mujeres y las mujeres organizadas en sindicatos, organizaciones gremiales, etc., que conforman el cuarto círculo de decisión. Además, se requiere la negociación y la construcción de alianzas con hombres en distintos ámbitos de la vida pública, que no se sientan amenazados y que, por razones políticas, ideológicas, o técnico-profesionales, tengan sensibilidad frente a la problemática de género y estén dispuestos a compartir el poder.

IV. SERNAM: EL PROCEDER DE UN ORGANISMO ESTATAL EN EL TEMA DE LA MUJER

1. La construcción de un referente sectorial

Construir un referente institucional exige al SERNAM desarrollar la capacidad de interpretar las necesidades y problemas de las mujeres y producir un acuerdo sobre el significado y las consecuencias que tienen las desigualdades sociales entre hombres y mujeres para la construcción de una sociedad moderna y democrática.

El SERNAM debe interpretar en su referente sectorial a un grupo social muy grande y heterógeneo. La diversidad de situaciones en que viven las mujeres expresa la diversidad de la sociedad en su conjunto. Salvo en relación a temas muy abstractos, como el de la igualdad, o muy específicos, como el de las adolescentes embarazadas, las mujeres no constituyen un solo grupo de interés y en muchas ocasiones sus intereses entran en contradicción entre sí. Desde sus inicios, el SERNAM debía dotarse entonces de herramientas o criterios para priorizar entre los intereses de los distintos grupos de mujeres. Más aún cuando este organismo también es responsable de interpretar las necesidades y demandas de mujeres que no están organizadas ni son activas políticamente.

Los principios orientadores del Programa de Gobierno en general y del tema de la mujer en particular, delimitaron el campo en el cual la nueva institución debía elaborar su referente sectorial. Esos principios le permitieron hacer una selección entre las demandas potenciales que se derivan de la diversidad de situaciones en que viven las mujeres. La prioridad otorgada por el programa de gobierno a la superación de la pobreza y a la integración de los excluidos, se expresó en la importancia otorgada en el referente sectorial del SERNAM a los grupos de mujeres pobres y a las condiciones de gran precariedad en las que las mujeres se incorporan al mercado de trabajo.

El compromiso de gobierno de recuperar la democracia, así como el reconocimiento explícito de la desigualdad entre los sexos y de la necesidad de respetar los derechos de las mujeres, permitió al SERNAM proponer un conjunto de reformas legales para superar las desigualdades entre hombres y mujeres a nivel de la normatividad legal.

El respeto a los derechos humanos y los propósitos de la reconciliación nacional facilitaron la priorización del tema de la violencia doméstica. La identificación de los jóvenes como grupo vulnerable facilitó, probablemente, la priorización otorgada al tema de las adolescentes embarazadas.

Las demandas de las mujeres fueron argumentadas de manera tal de no entrar en conflicto con las normas, los valores y concepciones que sustentan el sistema de alianzas y consensos del Gobierno de la Concertación. La articulación de los derechos de la mujer con el fortalecimiento de la familia fue un medio por el cual el SERNAM planteó el tema dentro de sus objetivos. El tratamiento de la violencia doméstica y del embarazo adolescente se presentó como parte de una estrategia de fortalecimiento de la familia, más que de una estrategia de afirmación de los derechos de las mujeres. El énfasis en las reformas legales para abordar la desigualdad entre hombres y mujeres evitaba centrar el tratamiento del problema en el dominio de lo cultural, ámbito de carácter más conflictivo.

El SERNAM desarrolló entonces argumentos compatibles con el referente global del gobierno, lo que le llevó a vincular los problemas que enfrentan las mujeres con la pobreza, con la injusticia social, el desarrollo, y el tránsito a la modernidad.

La propuesta del SERNAM a la sociedad en el sentido de establecer «un nuevo trato» que asegure la igualdad de oportunidades entre los sexos se adecuó a la estrategia del Gobierno de abordar los problemas mediante la obtención de consensos.

En breve, el programa de gobierno, al delimitar el campo de acción del SERNAM, contribuyó a la priorización de los temas que se debían abordar; pero también restringió las posibilidades de debatir abiertamente las causas y consecuencias de los problemas de las mujeres y de profundizar en las razones de la desigualdad social, en la medida en que estos debates podrían ser peligrosos para la estabilidad política.

Las demandas de la Concertación de Mujeres por la Democracia constituyeron el punto de partida más importante para elaborar el referente sectorial del SERNAM. Los documentos elaborados por la Concertación de Mujeres contenían una interpretación de la realidad y una identificación de los problemas que afectan a los distintos grupos de mujeres, así como las situaciones de extrema vulnerabilidad que afligen a muchas de ellas. En los diagnósticos realizados se hace referencia a los mecanismos de discriminación que operan en el ámbito de la familia, la educación, la salud, el trabajo y los espacios públicos, y a los factores que impiden la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. El análisis de los documentos permite abstraer algunos de los problemas que suscitaron consenso sobre la urgencia con la que debían ser abordados: la situación de las mujeres más pobres, en especial las jefas de hogar; la violencia doméstica; la salud; las necesidades de información y divulgación de los derechos de las mujeres; los problemas vinculados a la incorporación al mercado de trabajo.

Las propuestas de la Concertación de Mujeres sugieren una estrategia de acción que luego fue asumida por el SERNAM en algunos de sus programas. En primer lugar, se aconseja la realización de investigaciones para precisar y cuantificar los problemas detectados hasta entonces de manera más cualitativa. En segundo lugar, se propone la realización de acciones y campañas de sensibilización a la opinión pública, orientadas a generar la aceptación de las demandas de las mujeres. En tercer lugar, se recomienda la realización de programas de capacitación dirigidos a los funcionarios del Estado, y, en cuarto lugar, se sugiere elevar la calidad de los servicios estatales existentes o crear servicios que se adecúen realmente a las necesidades de las mujeres.

Sin embargo, en los documentos de la Concertación de Mujeres, los distintos temas son desarrollados con diferentes niveles de elaboración. Esta heterogeneidad refleja el desarrollo desigual de los conocimientos, la diversidad de concepciones que subyacen al tratamiento de algunas materias y la variedad de compromisos que las integrantes de la Concertación habían establecido con los distintos grupos de mujeres con quienes habían estado en contacto durante la dictadura.

No todos los temas propuestos por la Concertación de Mujeres por la Democracia eran igualmente susceptibles de transformarse en objeto de políticas públicas. Muchos de ellos eran más claramente objeto de la acción de las mujeres en la sociedad civil y en el mundo de la política.

Estas razones explican que, aunque las propuestas de la Concertación fueron decisivas, no aportaron suficientes criterios para determinar el énfasis que habría de otorgarse a las distintas concepciones y orientaciones que pasarían a formar parte del nuevo referente sectorial, ni tampoco para priorizar los problemas más urgentes a abordar.

Por otra parte, la complejidad que caracterizó a la transición a la democracia hacía difícil la tarea de articular el referente sectorial del SERNAM con los otros referentes sectoriales y con el referente global. Las diferencias significativas en el clima político y en el sistema de alianzas, entre el momento en que se elaboró el programa de la Concertación y la creación e implementación del SERNAM, puso límites a la posibilidad de incluir todos los propósitos y los problemas planteados en el Programa de la Concertación de Mujeres en la agenda institucional del SERNAM.

2. La elaboración de la agenda institucional

La definición de los problemas que forman parte de una agenda institucional exige referirse a los elementos explicativos del origen de los problemas y proponer formas para su tratamiento y solución. Frecuentemente, el reconocimiento de los problemas suscita menos controversia que la identificación de sus causas y de sus posibles soluciones. Discutir las causas significa muchas veces entrar al terreno de los valores y de las costumbres. Discutir las soluciones supone contar con la experiencia suficiente para demostrar que el problema puede y debe abordarse con mayor eficiencia desde el gobierno.

La atención, la definición y la tratabilidad de un problema son entonces los componentes determinantes del proceso por el cual un tema pasa a formar parte de una agenda. Los problemas identificados y las alternativas de solución no deben estrellarse con el sentido común, marchar contra la legalidad establecida, proponer gastos dudosos de recursos sociales o escapar a las distintas formas de supervisión social.

Estas exigencias son especialmente críticas en el caso de los nuevos temas a ser abordados por el gobierno. La sola identificación de muchos de los problemas que comparten las mujeres constituye a menudo un cuestionamiento a los patrones culturales vigentes. Definir el problema exige demostrar que los patrones culturales vigentes se sustentan en la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que las pautas culturales que se defienden propician muchas veces la aparición de problemas socialmente indeseables como la violencia doméstica, la drogadicción o la maternidad precoz, por ejemplo.

Se debe demostrar que el debilitamiento de estas pautas culturales y su reemplazo por otras de carácter más democrático previene la aparición de dichos problemas y permite acceder a una forma superior de convivencia social. De esta manera, la solución de los problemas de género se relaciona con la consecución de objetivos sociales colectivos. Mediante la articulación del problema con intereses sociales globales, se debilitan las resistencias y temores que pueden ocasionar las propuestas de solución.

La elaboración de la agenda del SERNAM exigía a sus integrantes identificar y priorizar problemas específicos. La falta de experiencia estatal en el tratamiento del tema, la juventud del SERNAM como institución, así como las diferentes interpretaciones respecto del programa de la Concertación y su adecuación a la situación política, influyeron en la forma final que asumió la agenda institucional. La construcción simultánea del referente y de la institucionalidad tornaba difícil las decisiones. No existían los espacios, los mecanismos, ni la experiencia suficiente para dirimir los conflictos o las oposiciones que surgen en la construcción de una agenda. Es comprensible entonces que el SERNAM no partiera con una estrategia institucional claramente definida que organizara y jerarquizara cada uno de los problemas que pasarían a conformar su agenda institucional.

Para identificar los problemas que el SERNAM ha incluido efectivamente en su agenda, analizamos los programas y proyectos implementados por el Servicio, a objeto de abstraer las líneas y concepciones que sustentan las diferentes actividades. El análisis de la conformación de los programas a través del tiempo y los sucesivos temas abordados, evidencian las relaciones que existen entre la definición de la agenda y la construcción institucional. En efecto, el organigrama de la institución expresa la conformación paulatina y a través del tiempo de la agenda. En ocasiones un tema nuevo o una actividad nueva da lugar a un nuevo programa, lo que se ha traducido en ciertos desequilibrios de la estructura interna de la institución. En breve, son numerosas y de diferente orden las razones que permiten entender que los problemas incluidos en la agenda institucional no sólo tengan diversos grados de elaboración sino que también expresen propuestas diferente para abordar la desigualdad social entre hombres y mujeres.

Los problemas construidos como temas de la agenda institucional del SERNAM son los siguientes:

a)La desigualdad de derechos entre hombres y mujeres

Un primer campo de construcción de problemas gira en torno a la desigualdad de derechos entre hombres y mujeres que se expresa en los niveles sociocultural y legal.

En la definición de la desigualdad se enfatizan los efectos del problema más que su origen y, como forma de solución, se propone un conjunto de reformas legales.

Un primer tipo de reformas se refiere al ámbito laboral. El SERNAM propone al Ministerio de Trabajo un conjunto de medidas para ser incluidas en el proyecto de modificación al contrato individual del trabajo elaborado por dicho Ministerio. Dichas reformas se orientan a asegurar los mismos derechos a hombres y mujeres en el terreno laboral y/o a debilitar, en algún grado, los efectos de la división sexual del trabajo. Se plantea la derogación del artículo 15 del Código del Trabajo y el reconocimiento del derecho del padre de hacer uso de un conjunto de permisos en relación al cuidado de los hijos.[54] La ratificación por Chile del Convenio N° 156 de la OIT sobre la igualdad de trato entre trabajadoras y trabajadores tiene la misma finalidad.

Otro grupo de medidas se refiere a problemas en espacios laborales ocupados mayoritariamente por mujeres, como es el caso de las trabajadoras de casa particular, las trabajadoras de comercio, de restaurantes y hoteles, y las temporeras. Las reformas proponen medidas concretas para compensar situaciones de desventaja evidente en relación al resto de los trabajadores respecto a jornadas, condiciones de trabajo, descanso e ingreso. Las propuestas no sólo visibilizan la falta de igualdad, sino también refuerzan el carácter de trabajadoras de las mujeres, al evidenciar la variedad de funciones que pueden asumir en el mercado laboral. Finalmente, un último grupo de reformas en el ámbito laboral trata de problemas específicos derivados de su condición de mujer. Se refieren a la protección de la maternidad y al cuidado infantil por un lado, y al asedio sexual, por otro.

Si bien la existencia de convenios internacionales y las propuestas del Ministerio de Trabajo estimulan la iniciativa del SERNAM en este campo, las reformas propuestas expresan la importancia dada al ámbito laboral como espacio de producción y reproducción de la desigualdad y, por ende, como espacio privilegiado a partir del cual es posible construir la igualdad.

Un segundo tipo de reformas se refiere al Código Civil y está orientado, por un lado, a dotar de mayor autonomía y poder de decisión a las mujeres dentro del matrimonio, propendiendo, de esta manera, a la igualdad entre hombres y mujeres (régimen patrimonial del matrimonio) y, por otro, a asegurar la igualdad de derechos de los hijos independientemente de su origen.

54 Son ellos: permiso pagado de un día para el trabajador con motivo del nacimiento del hijo, permiso postnatal en caso de fallecimiento de la madre trabajadora, posibilidades para el padre trabajador de tomar permiso legal en caso de enfermedad grave del hijo menor de un año, permiso post natal y por enfermedad del menor de un año.

b) El escaso desarrollo de una conciencia de derecho en las mujeres y el débil reconocimiento de la discriminación de género como problema público.

En la definición de este problema se profundiza, en mayor medida que en el caso anterior, en las distintas causas que lo configuran. Se subraya por ejemplo, el efecto negativo del aislamiento social y de la escasa participación pública e institucional en el desarrollo de una conciencia ciudadana de las mujeres. La falta de participación explica igualmente la ausencia de canales institucionales para atender y recoger las demandas de las mujeres.

Definido así el problema, las propuestas de solución se orientan a generar una instancia institucional -los Centros de Información sobre los Derechos de la Mujer (CIDEM)- a los cuales las mujeres puedan acudir cada vez que sientan haber sido objeto de maltrato o injusticia a distintos niveles, que quieran conocer los servicios y beneficios que les corresponden o los derechos que las amparan. Desde los CIDEM se trata de gestar una conciencia individual y colectiva de la situación de la mujer. Se espera que las mujeres que entran en contacto con los CIDEM no sólo identifiquen sus problemas y conozcan sus derechos, sino que también experimenten transformaciones positivas en sus niveles de autoestima y seguridad personal.

El Programa CIDEM pretende jugar el rol de canal entre las demandas de las mujeres y la institucionalidad del Estado. Contribuye a identificar nuevos problemas y a acercar los servicios que otorga el Estado a las ciudadanas.

La inclusión de buena parte de los Centros de Información sobre los Derechos de la Mujer en el presupuesto de la nación permite prever la estabilidad de esta línea de acción.

Por otro lado, el SERNAM aspira a influir tanto en la opinión pública como en los funcionarios públicos y las autoridades gubernamentales, informando sobre la situación y los derechos de las mujeres. Los programas de sensibilización, los programas de capacitación a funcionarios públicos, el desarrollo de diferentes líneas argumentales y el uso de medios de comunicación masiva, comparten la finalidad de generar una mayor conciencia social sobre la urgencia de abordar el problema de las desigualdades sociales entre hombres y mujeres.

c) La violencia doméstica, el embarazo adolescente y la vulnerabilidad de las jefas de hogar.

En este conjunto de problemas se expresan las graves consecuencias para las mujeres de la desigualdad sexual, en particular para las mujeres más pobres, quienes cuentan con menos recursos personales, económicos y sociales para afirmar su autonomía. En los tres casos, violencia, embarazo precoz y jefatura de hogar, la construcción del problema como tema de agenda sigue un itinerario semejante, orientado a argumentar su legitimidad social.

Se parte por visibilizar la existencia de la situación problemática subrayando su magnitud y permanencia en el tiempo. Para ello, se produce o difunde información, estadísticas y monografías, que develan la extensión del problema y ponen de manifiesto sus efectos en la vida de las mujeres. De esta manera, se contrarrestan aquellos argumentos que tienden a mantener el problema en el ámbito de lo privado y a darle un carácter de excepcionalidad. Los estudios e investigaciones que el SERNAM ha realizado en este ámbito, tienen el propósito de hacer un diagnóstico a objeto de identificar y mensurar de manera más precisa los grupos de mujeres que se encuentran afectadas y que potencialmente constituyen nuevos grupos de interés y de presión social. Se argumenta el carácter público de los problemas y se demuestra el grado de desviación que representa la situación señalada respecto de los valores que se supone rigen una convivencia social basada en principios de justicia e igualdad.

Simultáneamente, se trata de vencer las resistencias y temores que puede despertar su reconocimiento como problema público. Para ello se busca hacer explícitos estos temores y resistencias, a la vez que se intenta asociar la solución propuesta a la superación de un problema de indudable interés global y colectivo. Por ejemplo, la superación de la violencia doméstica redunda positivamente en el debilitamiento de los patrones autoritarios en la sociedad, la incorporación de las jefas de hogar al mercado de trabajo contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de ellas y su grupo familiar, la prevención del embarazo en las adolescentes evita situaciones de crisis familiar y la interrupción del proyecto de vida de la joven.

Desbrozado así el campo político e ideológico, y definido el problema, se pasa a profundizar, en distinto grados, sobre sus mecanismos de producción y reproducción a fin de proponer las estrategias de solución, generalmente de carácter complejo y diverso. Se proponen, entonces, las líneas de intervención que contemplan una secuencia de pasos similares: implementación de programas de sensibilización y de capacitación a funcionarios públicos cuya actuación incide en el tratamiento que se da a las mujeres afectadas; propuestas de reformas a los servicios existentes y/o la creación de servicios ad hoc que aseguren una adecuada recepción y atención a las mujeres. En el caso de la violencia intrafamiliar, se propone la promulgación de una ley que regule y norme su tratamiento.

De los tres problemas, la violencia doméstica es el que ha logrado penetrar con más fuerza la opinión pública y ser tema de discusión en diferentes espacios y por distintos públicos.

La construcción del problema parte constatando la invisibilidad social de la violencia doméstica, pese al hecho de que, según estudios realizados, afecta al 25 por ciento de las mujeres. La negación de la violencia intrahogar se debe tanto a su aceptación social como un hecho «normal», como a la inadecuación de los servicios para detectar su incidencia y a partir de allí elaborar los medios adecuados para atender a las mujeres afectadas. Se debe también a los temores que suscita un tema con connotación de privado y cuya discusión cuestiona los significados atribuidos a la familia[55], el sentido de los roles sexuales y los límites que separan lo privado de lo público.

El SERNAM parte demostrando el impacto de la violencia doméstica en el entorno más cercano, la familia, para pasar a destacar sus efectos más allá de ella. Provoca aumento de la incidencia de problemas de salud física y mental y elevación de los porcentajes de repetición y deserción escolar, y disminuye la productividad de la mujer como trabajadora. Esto genera una sobredemanda a los servicios sociales. A un nivel más global, se demuestra cómo la violencia se constituye en un obstáculo invisible para lograr un desarrollo con igualdad y, por ende, consolidar la democracia.

Una vez ubicado el problema en una trama mayor de relaciones, donde se enfatizan sus efectos negativos, el programa procede a analizar los mecanismos de producción de la violencia doméstica. A las características del proceso de socialización de las mujeres le cabe una responsabilidad central, al inducir en éstas una vivencia de inferioridad y una actitud de subordinación en las relaciones sociales. Esto no permite a las mujeres el desarrollo de recursos personales para afirmar su independencia y autonomía, abordar de una nueva manera los conflictos, y poner límites a la violencia. De esta manera, poco a poco y desde sus efectos más externos, se va mostrando cómo la violencia doméstica es el resultado de una distribución desigual de poder en la sociedad.

La forma como se define la violencia intrafamiliar orienta la actuación desde el Estado. Las intervenciones tienen por finalidad crear un consenso sobre la urgencia de abordar y superar el problema, prevenir su aparición, y mejorar la calidad de los servicios a los que recurren las mujeres maltratadas. En este sentido las líneas de intervención del SERNAM han sido:

i. La realización de una vasta investigación cuyos resultados han sido difundidos masivamente por los medios de comunicación.

ii. La elaboración de una propuesta de ley que tipifica como delito la violencia doméstica, ya aprobada por la Cámara de Diputados.

iii. La identificación de las instituciones y de los(as) funcionarios(as) públicos(as) cuyas tareas les hacen entrar en contacto con las mujeres maltratadas.

55 Resulta difícil aceptar que la familia no sólo favorece la formación y desarrollo personal sino también enseña y transmite la violencia y subordinación. La interpretación, equivocada por cierto, de que la violencia es producto de los hombres en tanto tales y no del sistema de relaciones sociales que configuran las relaciones hombres y mujeres, eleva aún más las resistencias.

iv. La implementación de programas de sensibilización y capacitación destinados a funcionarios públicos y carabineros.

v. La creación de centros de asistencia y la propuesta de cambios en el funcionamiento de los servicios existentes.

En lo que toca a las adolescentes embarazadas, se ha hecho un esfuerzo importante para incluir el problema en la agenda institucional, dado el alto porcentaje de adolescentes embarazadas y la necesidad de proponer nuevas formas de abordar el embarazo precoz. El SERNAM entiende que es urgente prestar atención no sólo a las consecuencias biológicas de los embarazos precoces sino sobre todo a los trastornos derivados del impacto psicológico que implica un embarazo no deseado a una edad tan temprana tales como: la interrupción de un proyecto de vida personal, la obstaculización del desarrollo de recursos y de la autonomía personales,y la discriminación social.

Según el SERNAM, el embarazo y la maternidad entre las adolescentes, especialmente las de bajos ingresos, desencadenan una serie de crisis que se agregan a la ya propia de esta etapa de la vida, tales como: «...la discriminación social de la que es objeto, la exigencia de adaptación a un nuevo hogar o al aumento del hacinamiento en el propio, la adaptación a las nuevas reglas al interior de la familia y la pérdida de un proceso paulatino de desarrollo evolutivo que se quiebra junto a la imposición de pensar en su futuro de una manera diferente y sobrecargada de responsabilidades, con dificultades para seguir elaborando el proceso de separación-individuación que queda suspendido»[56]. Esta es una situación que, sin ninguna duda, amerita atención especial.

Del mismo modo que en el caso de la violencia doméstica, se enfatiza en mayor medida que los otros programas los derechos de las mujeres. Se reconocen explícitamente los derechos reproductivos de la mujer referidos a la información sobre sexualidad y contracepción y a la libertad en la reproducción.

La estrategia de intervención combina igualmente la investigación y los programas de capacitación y sensibilización sobre el tema a funcionarios públicos y a la comunidad. Al igual que en el programa anteriormente señalado, la estrategia contempla la coordinación interministerial con la implementación de planes piloto.

En cuanto a la vulnerabilidad de las jefas de hogar como tema de la agenda institucional, la estrecha relación entre pobreza y jefatura de hogar femenina permite al SERNAM demostrar cómo el género deviene un factor de pobreza y explicar, por ende, la feminización de la pobreza. Las jefas de hogar comparten un conjunto de problemas de distinto tipo, psicológicos, de salud, laborales, de vivienda, legales y de capacitación, entre otros, que de no ser atendidos simultáneamente obligan a las mujeres a permanecer en el círculo de la pobreza.

56 SERNAM-UNICEF, *Proyecto Embarazo en Adolescentes*, SERNAM, Documentos de Trabajo n°14, Santiago, 1992, p. 11.

La situación de las jefas de hogar como prioridad en la agenda es fácilmente asimilada por el discurso oficial. Un alto porcentaje de las jefas de hogar son pobres y, por esto, se constituyen en uno de los grupos objetivo de las políticas sociales del Gobierno. Sin embargo, al distinguir la situación de las jefas de hogar como problema, se está iluminando al mismo tiempo la distancia que existe entre la concepción ideal de familia y las diversas modalidades que ésta adopta en la realidad del país. En buenas cuentas, quedan explícitos los diferentes patrones de conyugalidad y convivencia.

El SERNAM propone una atención simultánea de los diferentes factores que configuran la situación de las jefas de hogar, priorizando los esfuerzos en pro de su inserción laboral. El tratamiento del problema plantea que la desmedrada situación laboral de las mujeres constituye un mecanismo importante de reproducción de la subordinación y de la pobreza en la que viven.

La definición del problema como parte de un proceso de mayor amplitud -la feminización de la pobreza-, y el reconocimiento de su complejidad, permiten al SERNAM proponer una solución de carácter integral. Para tal fin, el Servicio coordina acciones tanto a nivel de los ministerios que derivan recursos a favor de las mujeres pobres jefas de hogar, como a nivel local y municipal, donde se implementan programas de carácter piloto.

3. Los escollos de la implementación.

Como hemos visto, los problemas incluidos en la agenda dieron lugar a diferentes programas que se encargaron de proponer y diseñar lineas de intervención. Estos programas se organizaron en torno a líneas de intervención precisas: reformas legales, capacitación a funcionarios, información y difusión de derechos de la mujer. Otros programas en cambio no se organizaron en torno a problemas claramente definidos, se organizaron en torno a acciones muy delimitadas, como son la atención educativo-recreativa para hijos de temporeras, la unidad móvil de servicio ginecológico, y el programa recreativo-deportivo para dueñas de casa.[57]

[57] Del Departamento de Desarrollo Regional dependen los programas Deportivo y de Recreación, Atención a Hijos de Temporeras, Capacitación Laboral y Microempresas. Del Departamento de Capacitación depende el Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos. Al Departamento de Planificación y Estudios están vinculados los programas de Mujeres Jefas de Hogar, Violencia Intrafamiliar, CIDEM, Embarazo Adolescente, Reformas Legales y Unidad Móvil de Prevención del Cáncer Cérvico-Uterino. El Programa del Año Internacional de la Familia depende del Departamento de Relaciones Internacionales. Es posible percibir una confusión importante entre actividades, departamentos y programas, que aparecen de manera indiferenciada. Instancias que, por su naturaleza misma, se debieran dedicar a estudios y planificación, están dedicadas a la ejecución de programas.

Ciertamente una adecuada definición de los problemas facilita el diseño de los programas y su implementación posterior. Sin embargo, en el proceso de implementación participan otros factores que transforman y entorpecen un proceso que supuestamente debía ser fluido y operativo. Durante la implementación participan una multiplicidad de actores con perspectivas, actitudes y compromisos diversos que pueden desviar, lentificar o impedir la implementación de los cursos de acción previstos. El proceso de implementación exige además una sucesión de decisiones, los llamados puntos de decisión, que implican procesar acuerdos con distintos actores simultáneamente para seguir adelante con los programas en ejecución. La multiplicidad de actores, la presencia de actores no previstos así como la sucesión de variados puntos de decisión, podrían provocar retrasos en las decisiones, la aparición de decisiones inesperadas e incluso hasta la transformación de la idea inicial del programa en cuestión.[58]

El proceso de implementación constituyó un verdadero laboratorio de aprendizaje para las funcionarias del SERNAM a través del cual se fueron dando cuenta de los aspectos que deben ser considerados en la programación de acciones, tales como: la conveniencia de pormenorizar los objetivos, los recursos, los procedimientos, y adaptarlos a las circunstancias y operadores; la importancia que tiene identificar las decisiones de colaboración conjunta, los actores y organizaciones que intervienen en los distintos puntos de decisión; la invitación a participar en el diseño a los distintos actores que participan de programas de carácter interdependiente, intersectorial; la conveniencia, a partir de las razones señaladas, de precisar y simplificar los diseños de intervención.

Desde esta perspectiva, se puede entender también el hecho que el SERNAM no abordara todos los problemas identificados por la Concertación de Mujeres por la Democracia. La selección de los temas a tratar no respondió sólo a diferencias a nivel de las concepciones y de las modalidades de definición de los problemas sino también a las limitaciones que se encontraron en la etapa de diseñar e implementar los programas. La comparación entre las propuestas de la Concertación de Mujeres y lo realmente implementado por el SERNAM pone de manifiesto que la mayoría de las acciones llevadas a cabo por el Servicio Nacional de la Mujer habían sido ya propuestas por aquella agrupación de mujeres. Los énfasis y prioridades cambiaron, en parte debido a la necesidad de precisar los objetivos propuestos por la Concertación y en parte debido a los problemas que enfrentó en su interacción con otros actores dentro del Estado.

Como veremos posteriormente, fueron los desafíos y los aprendizajes procesados por la Institución durante la gestión estatal lo que la llevó a delinear y priorizar una modalidad de intervención.

58 Aguilar, Luis F., «Estudio introductorio», *La implementación de las políticas*, Colección Antología de Políticas Públicas, Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1993.

4. La estrategia del SERNAM.

El análisis del proceso de construcción de la agenda institucional, así como de los programas implementados, permite sacar algunas conclusiones sobre la estrategia utilizada por el Servicio Nacional de la Mujer para legitimarse dentro y fuera del Estado, y frente a los distintos grupos de mujeres.

En un primer momento, el SERNAM perfiló ante la sociedad a distintos grupos de mujeres, antes invisibles, cuya situación en tanto trabajadoras, jóvenes, madres, mujeres abandonadas, es considerada socialmente injusta. La organización de las mujeres en torno a un problema común otorga a cada una de sus integrantes visibilidad, derechos y un status jurídico que no tienen individualmente. Vemos, pues, que el SERNAM se apoya en las otras identidades de estas mujeres, como pobres, como trabajadoras, como jefas de hogar, como jóvenes para dotarlas de un rostro y dar concreción a los problemas que enfrentan como género. A partir de estos grupos y del reconocimiento del aspecto común que asemeja a las integrantes de los distintos grupos - el hecho de ser mujeres- se empieza a disociar la problemática de género del tema de pobreza, juventud, violencia, para abstraerla como problema más general. De alguna manera, se propicia que la legitimidad que obtenían los problemas cotidianos de las mujeres se visualicen como resultado de la discriminación de género. Esta estrategia, más cercana a los discursos de justicia social, tiene el riesgo de despertar resistencia entre las autoridades masculinas y entre las mismas mujeres, en la medida que, según ellos, se propicia una imagen muy victimizada de ellas.

Luego de dos años, las autoridades y principales funcionarias del Servicio contaban con conocimientos mayores y más específicos sobre las acciones (o las no acciones) del Estado en el terreno de las desigualdades entre hombres y mujeres, y contaban con la experiencia necesaria para detectar las limitaciones de la estrategia propuesta de carácter puntual y poco sistémica. Además, veían la necesidad de un plan de acción que fortaleciera el perfil del SERNAM, al dar un norte y sentido a cada una de las acciones realizadas, y articularlas dentro de un programa común.

La elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades constituye en este sentido un nuevo e importante hito para la elaboración del referente y de la agenda institucional.

La propuesta del Plan de Igualdad de Oportunidades expresa la superación de la situación inicial caracterizada por el predominio de los perfiles personales sobre el perfil institucional. En este sentido, el Plan trata de recoger los conocimientos y experiencias adquiridas en la práctica institucional, de dar cuenta de sus avances y de asegurar, de esta manera, la continuidad de la acción de la institución más allá de las personas que la dirigen.

En primer lugar, el Plan supone un planteamiento diferente sobre el sentido de la intervención del Estado en el terreno de las desigualdades de género:

> «El Plan no se limita a abordar las consecuencias de la discriminación sexual sino que busca fundamentalmente, asegurar que el sentido de la acción del Estado se oriente a crear e impulsar la igualdad de oportunidades entre los géneros y las condiciones para que las mujeres puedan efectivamente hacer uso de ellas de manera de lograr equidad en los resultados. En este sentido, responde a la necesidad de un enfoque integral de las políticas públicas acorde con el carácter sistémico de la discriminación. 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 hombres».[59]

En segundo lugar, su elaboración se realizó en consulta permanente con mujeres y con hombres especialistas en el tema, que trabajan a nivel del Estado y en instituciones de la sociedad civil. El proceso de elaboración constituyó entonces una buena oportunidad de articular los distintos aportes, progresos y experiencias de personas individuales a la vez que facilitó la comunicación entre ellas, generando de alguna manera una red virtual de expertas/os que puede ser actualizada por el SERNAM cuando sea necesario.

El Plan de Igualdad tiene también un carácter societal al proponer y ofrecer a la discusión su comprensión sobre la desigualdad sexual y sobre las formas más adecuadas para abordarla:

> « Si bien el Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres tiene su origen en la administración del Estado y constituye una responsabilidad que se compromete a asumir, el éxito de su implementación requiere de la incorporación y de la articulación con la sociedad civil en la tarea de generar nuevas relaciones de género. En este sentido es una propuesta de carácter social, un marco de referencia para orientar la acción de los distintos actores sociales y un medio para concertar recursos desde diferentes espacios hacia la igualdad de oportunidades. Su puesta en marcha desencadena y apoya procesos que serán parte del devenir de una sociedad en busca de la democracia, que incorpore a todas y todos con igualdad y respeto a las diferencias».[60]

59 *Propuesta de Plan de Igualdad de Oportunidades Para las Mujeres: 1994-2000*, ww

60 Ibid.

Muchos de los objetivos y de las acciones propuestas pueden ser asumidos, a mucho menor escala, por diferentes organizaciones de desarrollo y por grupos de mujeres. El Plan puede llenar de contenidos la voluntad de cambio de muchas mujeres y organizaciones a lo largo del país.

En resumen, durante el gobierno de la transición a la democracia, el SERNAM ha contribuido a poner en la agenda pública problemas que permanecían hasta entonces encerrados en ámbitos privados, o en espacios muy especializados. La Institución ha generado mejores condiciones para la inclusión de nuevos temas en la agenda de gobierno o para provocar procesos inesperados al interior de la sociedad civil, cuyo desenlace no tiene que pasar necesariamente por el Estado. En la actualidad, el SERNAM propone un programa de acción sistémico sustentado en una nueva comprensión del sentido de la intervención del Estado en la superación de las desigualdades de oportunidades entre los distintos sujetos sociales.

En este sentido, el SERNAM propone la coordinación interministerial en torno a la solución de cada problema. Cada ministerio, desde su responsabilidad particular, debe atender la mejor forma de derivar recursos y esfuerzos para buscar la solución del problema y contribuir, en coordinación con los otros ministerios, a su tratamiento integral. Al mismo tiempo el SERNAM propone la realización de proyectos piloto que tienen como finalidad demostrar que es posible abordar el problema con nuevos enfoques y procedimientos.

5. El SERNAM como ente coordinador de políticas a favor de la equidad de género.

La importancia otorgada por el Gobierno a la coordinación, tanto en los mensajes presidenciales como en los discursos oficiales, favorece, en principio, la labor de las instancias creadas con este fin y el tratamiento de temas que tienen un carácter eminentemente horizontal; es decir, el abordaje de problemas que, por su causación social compleja, exigen un tratamiento integral e involucran el accionar de diferentes ministerios. La creación de instancias de coordinación debería facilitar la propia acción del SERNAM y la inclusión de la perspectiva de género en la planificación del desarrollo social.

El SERNAM puede coordinarse con cada uno de los sectores y convencerles de la pertinencia de considerar las necesidades de las mujeres en el diseño de sus políticas y sus efectos sobre los diferentes grupos de mujeres. Puede, igualmente, proponerles abordar problemas específicos mediante la coordinación interministerial. La discusión de los problemas y necesidades de las mujeres obliga a referirse a la trama de factores que los origina y a avanzar propuestas de solución. Ello habitualmente desemboca en un cuestionamiento más integral y simbólico de las desigualdades sexuales y permite, de esta manera, sensibilizar a los involucrados en la coordinación respecto del problema general de las desigualdades de género.

Sin embargo, llevar a la práctica la voluntad de coordinación es una tarea compleja. El contenido y sentido de la coordinación están relacionados con el poder de decisión de los que coordinan y con su ubicación en los círculos de decisión. No todos los ministerios, instancias y personas tienen el mismo poder, experiencia y legitimidad para ser escuchados. No todas las materias y problemas son susceptibles de ser tratados, con la misma facilidad, por la vía de la coordinación, sobre todo cuando son de carácter complejo y están embebidos de consideraciones valóricas.

Es posible identificar algunos de los factores que pueden obstaculizar la coordinación interministerial en torno a proyectos conjuntos, responsables de desencuentros, en lugar de encuentros y convergencias, entre los agentes: la directa incompatibilidad de los participantes con los compromisos; la preferencia que tienen por otros programas; su compromiso simultáneo con otros proyectos competitivos; el diferente grado de urgencia otorgado al proyecto; las diferencias de opinión sobre liderazgo y las funciones propias de la organización; dificultades legales y procesales; la falta de poder para llevar a cabo los acuerdos.[61]

Como ya hemos mencionado, el Gobierno ha tenido dificultades para lograr que las instancias de coordinación cuenten con el espacio y las atribuciones para realizar su cometido. El proceso de coordinación interministerial, en especial en lo referente a materias sociales, es en sí bastante difícil, debido, en parte, a la carencia de mecanismos imperativos que otorguen un carácter de obligatoriedad a la coordinación y a los acuerdos que de ella se derivan. Como ya lo hemos mencionado, este tipo de problemas lo han tenido diferentes organismos cuyas tareas principales se han definido en torno a la coordinación de la acción de otros (por ejemplo Ministerio de Planificación, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Instituto Nacional de la Juventud, etc.). En algunas situaciones estas instancias han sido interpretadas por parte de los ministerios y sectores como un mecanismo de control, de aumento de la carga de trabajo o de duplicación innecesaria de las tareas, más que como un medio de enriquecimiento y apoyo del quehacer sectorial.

Las instancias coordinadoras no están exentas de contradicciones y tensiones internas. Para ser efectivas, deben tener acceso a los niveles de decisión importantes, combinar un alto ascendiente y legitimidad con un muy bajo perfil y protagonismo institucional. Esta contradicción es difícil de manejar cuando se trata de una institución como el SERNAM. Nos encontramos ante una institución que se ha responsabilizado de un tema altamente controversial, cuyo tratamiento exige un esfuerzo permanente de coordinación de políticas, sin contar con experiencia institucional previa ni tener acceso a los círculos de decisión más importantes. Por otra parte, el SERNAM debe legitimarse simultáneamente frente al Estado y a la sociedad civil y al mismo tiempo dedicar esfuerzos y recursos a su propia consolidación institucional interna. Para legitimarse en el Estado necesita reforzar su capacidad coordinadora. Para legitimarse frente a las mujeres necesita dedicar esfuerzos a tareas más visibles y de resultados más concretos y a más corto plazo.

61 Aguilar, Luis, «Estudio introductorio» en *La implementación de políticas,* Colección Antología de Política Pública, Miguel Angel Porrúa, México, 1993

Como ya hemos señalado, el SERNAM inició sus relaciones con los diferentes ministerios en torno a problemas concretos considerados prioritarios en la agenda del Gobierno. La convocatoria del SERNAM tuvo una buena acogida y dio lugar a la creación de comisiones interministeriales en torno a temas específicos y al nombramiento de representantes de cada ministerio al SERNAM[62]. Las características de los representantes elegidos frente al SERNAM refleja la importancia que se otorgó inicialmente al nuevo tema. La mayoría de ellos son asesores de los gabinetes ministeriales (Vivienda, Trabajo, Salud, Educación) o desempeñan cargos en los niveles altos de decisión en sus respectivos ministerios (MIDEPLAN y Justicia).

No obstante, el grupo de representantes de los ministerios frente al SERNAM no es homogéneo ni en sensibilidad, ni en compromiso ,ni en comprensión del tema. La cantidad de atribuciones y la diversidad de sus intereses llevó a la mayoría de ellos a no priorizar esta tarea y a no sentirse comprometido a promover el problema de las desigualdades de género en su sector. Algunos representantes entrevistados asociaron la disminución del interés al hecho de que la coordinación se interpretara como un mecanismo de respuesta a demandas precisas, y como forma de identificar servicios y recursos para derivarlos a los programas implementados por el SERNAM. El hecho de que parte importante de los programas no fuesen implementados a través de los sectores, según esta misma opinión, restringe las posibilidades de compromiso, de ganar experiencia y, por ende, de replicar las iniciativas.

Sin embargo, nos parece que el problema no se debe a la implementación de los proyectos ni al hecho de que la coordinación interministerial se haya establecido en torno a problemas específicos. Los programas ejecutados por el SERNAM han demostrado sus potencialidades al permitir:

a) concentrar recursos humanos y económicos en los problemas considerados prioritarios para incidir sistemática y simultáneamente en los distintos factores que los configuran;

b) demostrar la viabilidad y efectividad de nuevos procedimientos y nuevos enfoques frente aproblemas cuya posibilidad de ser tratados por parte del Estado no era evidente;

c) incluir nuevos temas en las agendas sectoriales;

d) proponer mecanismos concretos para que las diferentes dimensiones de los programas sean incorporadas en el quehacer habitual de los ministerios en los distintos niveles territoriales (central,regional y comunal);

62 Se han implementado la Comisión Interministerial del Programa de Prevención del Embarazo en Adolescentes, la Comisión Interministerial de Violencia Intrafamiliar y la Comisión de Coordinación del Programa de Jefas de Hogar.

e) mostrar la factibilidad de la coordinación de políticas públicas hacia la mujer con un enfoque de género.[63]

La falta de compromiso de las autoridades y de los representantes se debe, además de a sus propias resistencias, a la dificultad que tiene el SERNAM para incluir la perspectiva de género en los grandes debates que tienen lugar en cada ministerio o en los Comités Interministeriales. Esto se debe al aún escaso dominio de ciertos temas sectoriales y a la no participación del Servicio en las instancias con alto poder de decisión. Por otra parte, el SERNAM debe aprender a traducir los problemas que afectan a las mujeres en un lenguaje que tenga sentido y corresponda a la lógica de cada sector.

Si bien los principales problemas definidos en la agenda del SERNAM han sido articulados con las orientaciones y principios que guían al Gobierno, no se han articulado con los problemas que competen a cada ministerio. Así por ejemplo, el embarazo de las adolescentes adquiriría sentido para el Ministerio de Educación si se lo plantea como un problema relacionado con la formación de los educandos y con la necesidad de implementar un adecuado curriculum de educación sexual. Adquiriría sentido para el Ministerio de Salud si se enfatizan sus consecuencias biológicas y psicológicas. Para el Ministerio de Justicia, si se subrayan los problemas de índole legal.

Por las razones expuestas, la coordinación ha adquirido hasta el momento un carácter pragmático-instrumental. Se ha reducido en la mayoría de los casos a identificar recursos o a proponer medidas concretas a la normatividad existente en cada ministerio para asegurar la derivación de los recursos hacia grupos de mujeres, y/o a mejorar la calidad de los servicios que reciben.

El compromiso de los ministerios, dependencias o municipios ha dado lugar a Convenios o a la formación, mediante instructivos presidenciales o decretos supremos, de comisiones interministeriales ad hoc. No obstante, en la mayoría de los casos, no se han previsto los mecanismos de seguimiento que aseguren el cumplimento de los convenios.

[63] Las posibilidades de transferencia del proyecto a una instancia estatal y por ende, la posibilidad de ser replicado va a depender de la capacidad que tiene el proyecto de identificar adecuadamente los recursos humanos y materiales, motivar y comprometer a los funcionarios, para lo cual es necesario que comprendan el sentido de la innovación y de las nuevas modalidades de relacionamiento con la población, adecuar los tiempos de accionar diferente entre los equipos encargados de implementar el proyecto y los tiempos de las instituciones a las que serán transferidos.

La coordinación bilateral ha sido especialmente difícil, poco sistemática y no ha respondido a un plan preestablecido. El comprensible desconocimiento de la estructura, organización y funcionamiento del aparato estatal es en parte responsable de ello[64]. Las relaciones se han entablado preferentemente con las esferas más altas, mediante la interlocución de la Directora del SERNAM con el resto de los ministros en torno a demandas concretas, o a nivel de la implementación de programas específicos. Por ejemplo, con el Ministerio de Educación, el Servicio se coordina en torno a la modificación y mejoramiento de los servicios de cuidado infantil, y no en torno a las propuestas de mejoramiento de la calidad educativa y de cambio en los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la educación.

La tarea de las sectorialistas del SERNAM en los ministerios es bastante compleja. Para realizar sus funciones, las sectorialistas deben conocer la labor del sector, además de la temática de género, lo que les permite moverse con fluidez y flexibilidad y reconocer las oportunidades que tienen para poner en la agenda las desigualdades sexuales. Deben, también, ser capaces de argumentar sus posiciones y sensibilizar a los funcionarios con quienes se vinculan. Probablemente debido a la amplitud de las tareas que les corresponden, las sectorialistas han priorizado la coordinación con los sectores a partir de las demandas planteadas en la ejecución de los programas. Esta decisión contribuye a reforzar el rol de ejecutor más que el de coordinador. El resultado final es que el SERNAM como institución oscila entre el papel que formalmente se le atribuyó, esto es de coordinador de políticas públicas y el rol de ejecutor.

Las dificultades en la coordinación interministerial y la indefinición de roles ha generado dificultades en el diseño de una estrategia global para la consolidación del SERNAM en el aparato estatal como organismo coordinador, al tiempo que su actuación como ejecutor ha avanzado en el tratamiento integral de los problemas.

Finalmente cabe referirse a la coordinación del SERNAM a nivel de los gobiernos regionales y municipales. El SERNAM Metropolitano ha establecido relaciones con treinta y siete municipalidades y ha establecido convenios con siete de ellas. En todos los casos el relacionamiento con la Municipalidad ha dado lugar a la conformación de Oficinas de la Mujer que tienen como objetivo incorporar la perspectiva de género como un eje central de las políticas del municipio. Hasta el momento la existencia de las oficinas depende de la voluntad de los alcaldes y éstas se ubican en instancias que cuentan con presupuesto (en la mayoría de los casos en la Dirección de Desarrollo Comunitario-DIDECO). Si bien esta experiencia ha permitido al SERNAM un rico aprendizaje en términos de negociación, la formación de las Oficinas no asegura en sí misma la atención al tema. Más aún, existe una presión importante por otorgar a la Oficina un carácter de ejecución y no de coordinación con el resto de instancias municipales y por transformar a sus integrantes en implementadoras de uno o más de los tantos programas sociales a cargo de la municipalidad.

64 El Sernam ha encomendado la realización de dos estudios para conocer mejor la estructura y funcionamiento del Estado. El primero reproduce la estructura orgánica de los distintos ministerios. El segundo, reproduce los contactos y acuerdos que ha establecido el Sernam en cada uno de ellos. La presente investigación intenta complementar los estudios realizados , pone el acento en el análisis de los procesos y de los mecanismos más importante de toma de decisión.

La celebración de convenios, que exigen al SERNAM derivar recursos a la municipalidad, carece de sentido de no mediar un compromiso explícito de la Alcaldía de implementar programas a favor de las mujeres, o replicar en el distrito algunos de los programas implementados por el SERNAM.

6. El sistema de interlocución del SERNAM como mecanismo de fortalecimiento institucional

La práctica institucional del SERNAM ha puesto de manifiesto que el problema de la interlocución institucional trasciende ampliamente la discusión inicial en torno a las modalidades de relación que deberían establecerse con las ONGs y las organizaciones de mujeres. También ha demostrado la necesidad y conveniencia de atender al complejo sistema de interlocución en que potencialmente se inserta el Servicio. En este sistema intervienen actores e instituciones de distinto tipo: los ministerios, los gobiernos regionales y locales, el Parlamento, las agencias de cooperación, la opinión pública, los gremios, los colegios profesionales y los diversos grupos de mujeres, en la esfera pública y en la sociedad civil[65]

La reconstrucción del mapa de los interlocutores es fundamental para el fortalecimiento y la legitimidad institucional. Hemos visto que el SERNAM no tiene acceso significativo a los círculos de decisión del poder Ejecutivo. Además, no corresponde creer que sólo a través de su actuación a nivel del Ejecutivo logre modificar sustantivamente su poder al interior del gobierno. Sin embargo, a través de la interlocución, el Servicio puede fortalecer su posición en los otros círculos de decisión, especialmente en aquéllos ubicados en los espacios de interacción del Ejecutivo con otras instancias estatales o con los representantes de instituciones u organizaciones del espacio público y de la sociedad civil (partidos políticos, gremios, confederaciones).

El SERNAM ha estado presente en la actividad del Congreso Nacional mediante el establecimiento de relaciones con parlamentarios en torno a la discusión de proyectos de ley específicos. La discusión de estos temas necesariamente obliga a las autoridades públicas a atender los problemas de las desigualdades entre hombres y mujeres. La ampliación y diversificación de las relaciones del SERNAM con otras instituciones de la sociedad civil puede actuar en este mismo sentido, ayudando a influir desde afuera para ganar fuerza adentro.

65 Teresita de Barbieri distingue: la esfera estatal, como el espacio social de mayor inclusión y abarcatividad, regido por la declaración universal de los derechos humanos y las constituciones nacionales; el espacio público, como espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma y de las propuestas y acciones colectivas que tienden a mantener o alterar el estado de cosas vigentes en la sociedad o en sectores particulares de la misma. Este espacio público es heterogéneo y en él se pueden distinguir la acción de diferentes organizaciones o sujetos sociales. A él pertenecen las organizaciones que integran el sistema político existente, reguladas por la legislación política y que luchan por el poder y la gestión estatal. También ahí se ubican los movimientos sociales que proponen y demandan al Estado y al gobierno a través de diferentes formas de acción; la Sociedad Civil, donde se encuentran las agrupaciones que no tienen como referentes ni al Estado ni al gobierno. Sus objetivos están limitados a la satisfacción de necesidades específicas. Pueden demandar o no al Estado, pero cuando lo hacen no lo cuestionan globalmente.

A esta altura resulta interesante recordar el concepto de «redes de cuestiones», ya que la interlocución del SERNAM con las personas que conforman estas redes redundaría positivamente en la recepción del Ejecutivo a las propuestas de la Institución. Las redes de cuestiones están conformadas por los expertos y profesionales que estructuran y diseñan los temas y opciones políticas. Ellos definen los problemas, ofrecen información, construyen las opciones, escogen los instrumentos, establecen los criterios e índices de rendimiento. También conforman organizaciones cohesionadas y autónomas en relación a los juegos de poder de los gobernantes y de los intereses sociales organizados. Aunque esta red se entrelace con la lógica de los intereses de grupo y con la lógica de gobierno y de las autoridades, su especificidad y superioridad se basa en el conocimiento de la cuestión pública en discusión.

Como ya veíamos, la cooperación internacional ha jugado un papel importante en la interlocución. Los expertos de las agencias de la cooperación internacional obligan a considerar las desigualdades sexuales como una dimensión más de los programas y proyectos de desarrollo presentados por el Gobierno a la cooperación internacional, aunque aparentemente no tengan relación directa con el problema.

La elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades en permanente contacto con una vasta red de actores diferenciados, partidos políticos, autoridades públicas y expertos(as), expresa la importancia que el SERNAM está otorgando a la creación de un sistema de interlocución más complejo para que sus propuestas adquieran legitimidad y para aumentar su poder de negociación.

Las relaciones con las organizaciones de mujeres populares merece especial atención. Como veíamos, estas organizaciones tienen distinta procedencia. Algunas de ellas se han conformado por iniciativa gubernamental (CEMA-Chile), otras han surgido durante la dictadura militar en interrelación con las ONGs y la Iglesia. Estas, a diferencia de las organizaciones tradicionales, afirmaron su autonomía y procesaron un cuestionamiento significativo de la situación de las mujeres.

Como ya se ha señalado, en la discusión de la ley del Sernam, se resta a la propuesta institucional las atribuciones ejecutivas y de enlace con las organizaciones de mujeres que constituían parte importante de la propuesta original de la ONAM. Para mantener vínculos con las organizaciones de mujeres, el gobierno creó el PRODEMU, que, a través de sus diferentes líneas de acción, tiene un conocimiento actualizado de las organizaciones existentes. Durante estos años el PRODEMU ha establecido contacto con más de 200 mil mujeres a lo largo del país.

El SERNAM mantiene relaciones directas con las mujeres populares a través de la implementación de sus proyectos pilotos y de los CIDEM. La implementación de estas acciones le ha permitido acceder a nuevos grupos de mujeres y ha estimulado su organización. En la medida que constituyen el único nexo directo con las mujeres populares, es entendible que el SERNAM también atribuya a los programas la función de detectar nuevas demandas y necesidades. Sin embargo, es a todas luces necesario que el Servicio Nacional de la Mujer reestablezca, ya como institución pública consolidada, sus nexos con las mujeres de sectores populares, directamente o por intermedio de otras instituciones o instancias, entre las cuales se encuentran PRODEMU e INTEGRA.

Finalmente quisiéramos terminar este apartado recordando los factores que, de acuerdo a Rourke[66] determinan las variaciones en el poder de las instituciones públicas. Estos factores deberían ser tomados en cuenta para aumentar el poder del SERNAM como institución pública dentro del Estado.

- Poder de los grupos beneficiarios

Tiene relación tanto con el número de personas que se benefician de la actividad de la institución, de su distribución estratégica a lo largo del país y del poder que tienen, como con el grado de cohesión, de conciencia y de acuerdo de aquéllas con los objetivos planteados por la institución. En general es mejor recibir apoyo de una variedad de grupos y no depender de uno solo, ya que una institución dependiente del apoyo político de un único grupo de personas puede verse obligada a postergar o desistir de cumplir determinados objetivos técnicamente deseables simplemente porque, por ejemplo, no le interesan al grupo que la apoya.

- Naturaleza de la «expertise» de la institución

Dos características son especialmente valoradas para fortalecer la influencia de cualquier cuerpo de expertos dentro de la burocracia: poseer un conjunto de conocimientos altamente técnico y especializado no fácilmente manejable por las personas comunes, y desarrollar la capacidad de obtener resultados tangibles que la persona común pueda reconocer fácilmente.

- Vitalidad organizacional

Está asociada a la capacidad de trabajar en áreas que despiertan la imaginación e interés de la comunidad y al entusiasmo que genera las funciones que ejerce, tanto a nivel de sus miembros como a nivel de la comunidad.

- Calidad del liderazgo

En muchas oportunidades la capacidad de una organización de alcanzar sus metas y asegurar los recursos necesarios para su sobrevivencia depende directamente de la identidad de su líder. Las habilidades del líder son importantes, externamente porque aseguran una respuesta favorable a la institución desde los grupos y organizaciones que controlan los recursos de los cuales ella depende e internamente porque mantiene la «moral» de los empleados y su compromiso con los objetivos de la institución.

[66] Rourke, Francis, «Variations in Agency Power», Francis E. Rourke, *Bureaucratic Power in National Politics.* 2ª Edición, Little Brown and Co., U.S.A., 1972, pp. 240-262.

V. A MODO DE CONCLUSION. ALTERNATIVAS PARA LA ACCION

Esta investigación se ha basado en el supuesto de que el Primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia constituía una oportunidad para incluir en la agenda pública e institucional los problemas derivados de las desigualdades de género. El trabajo ha analizado las condiciones existentes y las modalidades adoptadas por el Gobierno de Aylwin para considerar las relaciones de género en el proceso de elaboración de políticas públicas. La reconciliación nacional, la equidad social, en fin, el logro de una democracia plena, aspiración mayor del gobierno de transición, no podían ser alcanzadas sin que se avanzara hacia la mejoría de la condición social de la mujer en la sociedad chilena.

Consideramos que las políticas de gobierno incluyen una perspectiva de género cuando existe una voluntad explícita de parte de las autoridades de promover una redistribución entre los géneros en términos de: asignación de recursos públicos, derechos civiles y de participación, posiciones de poder y autoridad, y valoración del trabajo de hombres y mujeres.

Analizar las políticas públicas, en su carácter de mediación entre la sociedad y el Estado, adquiere una importancia singular en una coyuntura de tránsito a la democracia. El estudio de las políticas públicas permite esclarecer los procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas. En este sentido, consideramos que las políticas son productos sociales elaborados en un determinado contexto social, en una estructura de poder dada, en el ámbito de un proyecto político determinado.

La estrategia de investigación seguida pone el enfásis en el análisis de los procesos y de las estrategias asumidas por el Gobierno y el SERNAM en particular, para incluir una nueva perspectiva en la formulación de las políticas públicas.

1. El análisis de una experiencia

En primer lugar, estudiamos los procesos sociales mediante los cuales las desigualdades de género pasaron a formar parte de la agenda pública. Identificamos un conjunto de factores que, a nuestro entender, permitieron a las mujeres, en tanto sujetos sociales, acceder a los espacios públicos y proponer que sus demandas fuesen consideradas por las autoridades de gobierno.

Postulamos que, en los últimos años, en Chile como en otros países de América Latina, las mujeres se perfilaron como sujetos sociales gracias a la generación de diversos espacios públicos alternativos interrelacionados, en los cuales las mujeres interactuaron discursivamente, produjeron nuevos conocimientos y una nueva interpretación de su situación social. La constitución de las mujeres como sujetos sociales diferentes y autónomos se hizo evidente en el carácter y calidad que asumió su participación y en las demandas sociales específicas que levantaron en las organizaciones sociales y políticas que luchaban para recuperar la democracia en el país. La Concertación de Mujeres por la Democracia significó un hito importante en este proceso.

Sin embargo, la sola existencia de sujetos sociales que elaboran demandas no es una condición suficiente para que ellas se transformen en temas públicos. Para que esto suceda es necesario que las demandas se articulen con temas más generales y que presenten un grado de controversia y/o de conflictividad interpretada como riesgosa para la estabilidad social.

La Concertación de Mujeres construyó un discurso compatible con los códigos de interpretación de la realidad social del resto del equipo de profesionales de la Concertación de Partidos por la Democracia; y logró argumentar sus demandas y ampliar su interlocución con la sociedad.

En síntesis, el protagonismo de las mujeres en las acciones orientadas contra el régimen dictatorial, así como la articulación de sus demandas con la exigencia de la reconstrucción de la democracia, les permitió presentar sus intereses como intereses de alcance general, en un contexto en el cual había acuerdo de que la democracia real debe contemplar también los problemas y necesidades cotidianos de las personas y respetar las diferencias entre los distintos sujetos sociales. No se trataba sólo de volver a la democracia representativa, sino también de asegurar que la diversidad no diera lugar a la subordinación.

Las demandas de las mujeres al Gobierno de la Concertación giraban en torno a tres ejes: 1) propuestas programáticas específicas para la mujer en los distintos sectores de la administración del Estado; 2) la creación de una institucionalidad pública para tratar el tema; 3) la incorporación de las mujeres en puestos de decisión.

En segundo lugar, analizamos las posibilidades que ofrecía el nuevo referente global de gobierno y la institucionalidad del Estado para incorporar las demandas de la Concertación de Mujeres por la Democracia.

Las ideas eje del nuevo referente favorecían en principio la inclusión de la perspectiva de género en el diseño de políticas, sin embargo, la complejidad política que caracterizó los primeros años de la transición limitó estas posibilidades.

En efecto, el nuevo referente se alejaba de las concepciones de corte asistencial que orientaron en el pasado el diseño de las políticas sociales. El gobierno se proponía, al contrario, implementar un modelo de crecimiento con equidad. Por otro lado, el referente global reconocía la existencia de distintos sujetos sociales en función de su etnia, cultura, edad y sexo, lo que facilitaba igualmente la conceptualización y reconocimiento de la autonomía de estos diferentes sujetos en los discursos y en el diseño de las políticas. Finalmente, las dimensiones subrayadas respecto a la justicia social y a la modernidad favorecían también la consideración de las necesidades, intereses y demandas de los distintos grupos de mujeres.

El programa de gobierno se comprometía a promover la igualdad entre hombres y mujeres en todos los planos de la sociedad; a favorecer la autonomía de la mujer como persona capaz de tomar sus decisiones y de comprometerse con la sociedad; a respetar la dignidad de la mujer; a valorar sus capacidades y su quehacer; a dar protección y fortalecer la familia.

Sin embargo, el clima político y el sistema de alianzas del momento en que se elaboró el programa de la Concertación era sustancialmente distinto al momento de la asunción del nuevo gobierno. A pesar de las condiciones potencialmente favorables al cambio, estas diferencias ponían límites a la posibilidad de incorporar, en su totalidad, los planteamientos del Programa de la Concertación de Mujeres.

Por otro lado, las propuestas de gobierno en relación al tema del género eran de carácter muy general y no consideraban las demandas elaboradas por la Concertación de Mujeres para cada sector. En el período de la dictadura y post-plesbiscito, las mujeres se habían legitimado como protagonistas sociales gracias a su lucha contra la dictadura, más que por sus propuestas y demandas específicas. Los conocimientos producidos por ellas y los fundamentos de las demandas planteadas permanecieron en algún sentido encerrados en los espacios generados por las mujeres y en contextos discursivos especializados.

La insuficiente difusión de las concepciones y de las demandas de las mujeres se expresaba también en las representaciones y contenidos de los discursos y mensajes presidenciales relativos al tema. Si bien nos fue posible constatar que la presencia de la mujer y las concepciones sobre las desigualdades de género no eran tratadas en forma homogénea en los discursos y mensajes oficiales, y que el tratamiento que recibía el tema de la mujeres y las desigualdades de género variaba de acuerdo a las autoridades y el ministerio en cuestión, en general, la mayoría de los discursos y mensajes no reconocían un espacio de autonomía suficiente a las mujeres. Así, aunque algunos discursos afirmaban la identidad de las mujeres como diferente a la de los hombres, seguían considerándolas fundamentalemente como miembros de una familia.

También afectaba la posibilidad de incluir los problemas de las mujeres en las agendas institucionales y la perspectiva de género en el diseño de políticas, la carencia de mecanismos para la generación de información y conocimientos sobre las desigualdades sexuales en el ámbito de responsabilidad de cada sector.

Pese a todo, los contenidos del discurso oficial, la heterogeneidad de las concepciones, el compromiso y sensibilidad de algunas autoridades con el tema y sobre todo, la existencia del SERNAM, obligaron a las autoridades en diversas oportunidades a preguntarse sobre la pertinencia de la intervención estatal para debilitar la discriminación sexual y sobre la conveniencia de redistribuir recursos a favor de las mujeres en menoscabo de otros grupos.

La mayoría de nuestros entrevistados/as reconocían la existencia de la discriminación sexual, aunque algunos dudasen sobre la legitimidad de la intervención del Estado en dominios culturales y no comprendiesen a cabalidad el sentido de una institucionalidad estatal a cargo de estas materias. La presencia de mujeres como autoridades públicas ha jugado un importante rol en la consideración del tema. En efecto, la mayoría de nuestras entrevistadas reconocen haber enfrentado situaciones de discriminación sexual. Admiten, también, que las experiencias de vida de las mujeres son socialmente construidas y diferentes a la de los hombres. Debido a esto, han desarrollado un sentimiento de pertenencia a un género, lo cual podría contribuir a significar de una nueva manera su situación y responsabilidad profesional, interpretándolas no sólo desde el punto de vista de una carrera profesional y política exitosa, sino también como un medio de representar los intereses del resto de las mujeres.

El proceso de recuperación de la democracia exigía introducir reformas a la institucionalidad estatal. El nuevo gobierno estaba consciente de que un Estado burocrático, centralizado, encerrado en sí mismo, reproduce el sistema de discriminaciones que sustenta las desigualdades sociales. Por otra parte, la ausencia de canales de comunicación permanente con la ciudadanía impide dar respuesta a las demandas e intereses de las distintas fuerzas sociales y priva al Estado de la experiencia acumulada por las personas o grupos sociales para abordar los distintos problemas que se presentan en un proceso de desarrollo y modernización con equidad social.

En una democracia, la legitimidad del Estado frente a las distintas fuerzas sociales deviene un mecanismo fundamental para asegurar el crecimiento y la estabilidad social. La gobernabilidad requiere que el Estado intervenga para propiciar y apoyar los procesos de negociación que entablan los distintos actores sociales, tarea más urgente cuando muchas de estas demandas pueden ser contradictorias entre sí y con la orientación del proceso de cambio impulsado desde el gobierno.

Las consideraciones anteriores llevaron al Gobierno a proponer una serie de reformas a la institucionalidad vigente orientadas a dotar de mayor eficiencia, integralidad y transparencia , la gestión del Estado. Estas reformas propiciaron la generación de una nueva institucionalidad y la implementación de mecanismos de coordinación para asegurar la integralidad de las políticas y el tratamiento de los nuevos temas presentes en la agenda gubernamental. Este contexto facilitó la respuesta positiva del gobierno a la demanda de la Concertación de Mujeres de crear una institucionalidad responsable del tema en el Estado.

En tercer lugar, analizamos las estrategias desarrolladas por el SERNAM para legitimarse ante las otras instancias estatales y frente a la sociedad. Estas estrategias se fueron construyendo y afinando, paso a paso, a partir de su experiencia como instancia estatal.

En los primeros años, el SERNAM hizo esfuerzos importantes para vincular su referente institucional con el referente global del gobierno. Definió con mayor precisión los problemas más urgentes que enfrentan algunos grupos de mujeres, susceptibles de ser articulados con el resto de preocupaciones y prioridades de gobierno. A través de la implementación de proyectos específicos la institución experimentó nuevas modalidades de abordar estos problemas desde el Estado. Al mismo tiempo, el SERNAM propuso un conjunto de reformas legales que propiciaban la igualdad de la mujer frente a la ley. Finalmente, sus autoridades estuvieron presentes en los medios de comunicación para hacer visible la problemática que enfrentan las mujeres en nuestra sociedad.

El SERNAM fue construyendo el problema de la desigualdad de género a partir de la identificación de los grupos de mujeres que experimentaban las consecuencias más negativas y evidentes de la discriminación sexual. La identificación de grupos diversos le permitió abstraer el aspecto común que asemeja a las integrantes de los distintos grupos - el hecho de ser mujeres- lo que facilitó la legitimación de la problemática de género frente a los temas de la pobreza , la juventud, y la violencia.

Empero, esta estrategia presentaba algunas limitaciones. En primer término, dificultaba la comprensión de la discriminación sexual como un problema de orden más abstracto y sistémico que afecta de diversas maneras a todas las mujeres y cuya solución compete a todos los sectores del Estado. Igualmente, dificultaba la construcción de un referente institucional más articulado y exhaustivo. Finalmente, propiciaba una gestión institucional más orientada a la ejecución de programas que a la coordinación de políticas.

La elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades expresó un cambio importante en la estrategia adoptada por el SERNAM. Un plan de igualdad plantea el problema a un nivel más abstracto y político y da un nuevo sentido a la intervención del Estado en este campo, no sólo orientada a atender las necesidades de grupos especiales de mujeres sino a «generar oportunidades y cambiar las bases de la construcción de los géneros que ha implicado la desigualdad social de las mujeres»[67].

El plan favorece la coordinación interministerial, al proponer a cada ministerio acciones concretas en torno a las cuales concertar esfuerzos. Finalmente, facilita la generación de canales de interlocución con las mujeres y con la sociedad en general, al proponer una nueva interpretación de las relaciones entre los sexos y un conjunto de objetivos que pueden ser asumidos como propios por instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

67 Todaro, Rosalba, *El nuevo papel del estado y la igualdad de oportunidades*, Ponencia presentada al Encuentro Internacional sobre Igualdad de Oportunidades, mimeo, Santiago, Chile, octubre 1993.

En breve, el análisis del quehacer del SERNAM demuestra que la creación de esta institución ha tenido un rol fundamental en los avances experimentados en torno a la incorporación del tema de género en las políticas públicas. En efecto, la existencia del SERNAM permite la elaboración de un nuevo discurso para orientar la gestión del Estado que reconoce a las mujeres como sujetos autónomos con derechos; estimula la producción de conocimientos específicos sobre los problemas que enfrentan las mujeres, lo que facilita su inclusión en las agendas sectoriales; influye en las concepciones y actitudes de los funcionarios sobre el tema a través de programas de capacitación y sensibilización.

La existencia del SERNAM ha permitido igualmente que la gestión estatal experimente nuevas modalidades de solución a los problemas que enfrentan las mujeres. La elaboración del Plan de Igualdad amplió las posibilidades de negociación con los distintos sectores y por ende, las posibilidades de incluir la perspectiva de género en el diseño de las políticas estatales.

2. Desafíos y propuestas

Vemos, entonces, que existe una institucionalidad creada para, desde el aparato del Estado, tratar la problemática de la discriminación en contra de la mujer. Hay también una atención a demandas de las mujeres de distinta naturaleza, expresadas en la actuación de instancias como PRODEMU e INTEGRA.

Sin embargo, pese a que se declare la necesidad de avanzar en la búsqueda de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en el espíritu de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, y pese a las medidas adoptadas y a la incorporación de la problemática de la mujer al discurso del Gobierno, persiste todavía una serie de problemas que indican que no hay una incorporación explícita de la dimensión de género en la concepción de las políticas públicas del Gobierno de la Concertación.

El tratamiento de las desigualdades de género por parte de las políticas públicas requiere, además de una institución encargada, el reconocimiento social del tema como punto de la agenda institucional, como cuestión controvertida que necesita de la intervención pública. Adicionalmente requiere, desde los diferentes sectores que constituyen la administración del Estado, el reconocimiento de la cuestión de la discriminación en contra de la mujer como prioridad en una agenda de gobierno.

Durante el gobierno de transición a la democracia, el SERNAM ha contribuido a poner en la agenda pública problemas que permanecían hasta entonces encerrados en ámbitos privados, o en espacios muy especializados. De hecho, a través de la actuación del SERNAM, se ha logrado la incorporación de la problemática de la mujer a la agenda de gobierno. Sin embargo, se necesita que los distintos sectores de la administración del Estado tomen como suya la tarea de eliminar la discriminación en contra de la mujer, para profundizar las acciones concretas y coordinadas en este sentido.

Un problema fundamental que ha encontrado el SERNAM en su papel de coordinador de políticas públicas está vinculado a las resistencias de los funcionarios a tratar el tema de las desigualdades de género como objeto de medidas de política. Vencer estas resistencias es difícil en ausencia del conocimiento necesario sobre el tema que debilite los estereotipos que habitualmente sustentan el diseño de políticas. De hecho, la investigación ha detectado que existe entre las autoridades públicas una comprensión restringida del tema del género. Se vincula la problemática general a situaciones concretas donde se expresan con mayor dramatismo los efectos de las desigualdades entre hombres y mujeres. En general, los funcionarios públicos no cuentan con el conocimiento necesario sobre el tema ni logran movilizar en el Estado los mecanismos para producirlo.

En este sentido, es de fundamental importancia la presencia de mujeres en la administración pública, en la medida que les permite participar del proceso de construcción de un referente cultural y cognoscitivo, sobre la base de su experiencia profesional y personal, para la elaboración de políticas. En efecto, las mujeres en el Estado pueden constituirse en mediadoras en el proceso de formulación de políticas y de toma de decisiones, contribuyendo a la difusión e incorporación del conocimiento respecto a la realidad de la vida cotidiana de las mujeres.

Además de ser una temática de preocupación reciente en la Administración Pública, por su propia naturaleza, la cuestión de las desigualdades de género y de la discriminación en contra de la mujer no está plenamente incorporada al saber acumulado por los funcionarios públicos y no ha sido tradicionalmente considerada como tema de la agenda institucional del Estado. Sin embargo, existe en la sociedad un amplio conocimiento respecto de los factores, los mecanismos de reproducción y las alternativas de políticas para abordar el problema. Este conocimiento es de gran utilidad en la implementación de políticas de igualdad de oportunidades, por lo que se requiere continuar con los procesos de capacitación formal e informal de los funcionarios públicos de manera de elevar su capacidad técnica para tratar esta problemática.

Un segundo desafío para implementar las políticas públicas orientadas a mejorar la condición social de la mujer se encuentra, precisamente, en las dificultades de coordinación del SERNAM con los Ministerios. Llevar a la práctica la voluntad de coordinación es una tarea compleja.

El SERNAM, como instancia coordinadora, no está libre de los obstáculos, contradicciones y tensiones internas que enfrentan las instancias coordinadoras. Para ser efectivas, deben tener acceso a los niveles de decisión importantes, combinar un alto ascendiente y legitimidad con un bajo protagonismo institucional. El SERNAM tiene como responsabilidad un tema altamente controversial, sin contar con experiencia institucional previa, y sin tener acceso a los círculos de decisión más importantes.

Otro nudo en el camino hacia la incorporación del género a las políticas públicas se encuentra en la necesidad que tiene el SERNAM de legitimarse simultáneamente frente al Estado y a la sociedad civil y, al mismo tiempo, dedicar esfuerzos y recursos a su propia consolidación institucional interna. Para legitimarse en el Estado el SERNAM necesita reforzar su capacidad coordinadora, no solamente frente a los diferentes ministerios sino también en relación al PRODEMU. De hecho, se ha detectado sobreposición de funciones entre las dos instituciones. Si por un lado, como comentamos, esta redundancia puede asegurar una mayor efectividad de las políticas hacia la mejoría de la condición social de la mujer, por otro puede generar problemas de descoordinación y uso ineficiente de recursos.

Es recomendable, entonces, que el SERNAM, como organismo técnico de diseño y coordinación de las políticas, participe más activamente en el proceso de establecimiento de prioridades y en la discusión, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en las instancias de decisión más significativas. En este sentido, es aconsejable asegurar la participación de las autoridades del SERNAM como miembros de los comités interministeriales en los cuales se discuten la política económica y social del gobierno y el proceso de modernización del Estado.

En un contexto de profundización de la democracia y estímulo a la participación social en las decisiones de gobierno, es importante asegurar la existencia de un espacio de comunicación entre el organismo gubernamental responsable de la promoción de la igualdad de oportunidades y las instancias de la sociedad civil interesadas o involucradas en la problemática de las desigualdades de género.

El fortalecimiento de la legitimidad institucional requiere el establecimiento de un vasto y diversificado sistema de interlocución. Es fundamental que el SERNAM analice el sistema de interlocución en que potencialmente se inserta. En este sistema intervienen diversos actores e instituciones de distinto tipo con los cuales es necesario desarrollar estrategias de interlocución diferente: los ministerios, los gobiernos regionales y locales, el Parlamento, las agencias de cooperación, la opinión pública, los gremios, los colegios profesionales y los diversos grupos de mujeres, en la esfera pública y en la sociedad civil.

A través de la interlocución, el Servicio puede fortalecer su posición en los otros círculos de decisión, especialmente en aquéllos ubicados en los espacios de interacción del Ejecutivo con otras instancias, como el Parlamento o el Poder Judicial, o con los representantes de instituciones u organizaciones de la sociedad civil (partidos políticos, gremios, confederaciones). Su vinculación con redes de expertas en los distintos temas referidos al desarrollo, la planificación y la incorporación del género en las políticas públicas puede llegar a constituir un mecanismo fundamental para aumentar la legitimidad del tema dentro y fuera del Estado.

La legitimidad institucional también está relacionada con la capacidad que tiene el SERNAM para detectar, interpretar y dar solución a los problemas que comparten las mujeres. El SERNAM debe entonces dotarse de herramientas o criterios que estimulen la práctica asociativa de las mujeres que favorece el desarrollo de una actitud ciudadana crítica frente a la gestión del Estado.

Una mayor participación de las mujeres redunda positivamente en su capacidad para reconocer sus intereses, elaborar demandas y proponer mecanismos de interlocución con otros actores sociales y con las instituciones privadas y estatales. El mayor perfil de las mujeres como sujetos sociales facilita la detección oportuna de los problemas e intereses que comparten en sociedades sometidas a permanente cambio.

Resulta conveniente, igualmente, que el SERNAM estimule la interrelación de las organizaciones de mujeres y la vinculación de éstas con otras organizaciones sociales, en la medida que ello aumenta la visibilidad de las organizaciones femeninas, mejora su capacidad de interlocución y profundiza el conocimiento de sus integrantes sobre el funcionamiento de la institucionalidad pública y privada.

La intervención del SERNAM en la definición de normas y procedimientos que regulan las instituciones en el momento de tomar decisiones y diseñar políticas puede constituir un mecanismo fundamental para que los grupos de mujeres sean consultados en el momento en que se toman las decisiones que las afectan en los distintos ámbitos sociales. Existen condiciones para ello; por un lado, es fácil conformar una red de profesionales e instituciones especializadas en el tema de las desigualdades de género. Por otro lado, resulta de gran utilidad beneficiarse de la experiencia que han adquirido muchas organizaciones de mujeres en la gestión de programas sociales.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

ABALOS José — *«Descentralización y derechos de la mujer»*, Colegio de Geógrafos de Chile, Santiago, mayo 1992.

AGUILAR, Luis F — «Estudio introductorio», *La implementación de las políticas*, Colección Antología de Políticas Públicas, Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1993.

« La hechura de las Políticas», Colección Antología de Políticas Públicas, Ed.Miguel Angel Porrúa. México, 1992.

« Problemas públicos y agenda de gobierno», Colección Antología de Políticas Públicas, Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1993.

ANDERSON, Jeanine — «Las niñas ante la política social peruana». en: *Desarrollo Social*, Boletín del Taller de Políticas y Desarrollo Social, Año I, Núm. 2, Lima, Perú, Julio de 1992.

Reproducción social - políticas sociales, SUMBI, Lima 1991.

«Intereses o justicia: ¿a dónde va la discusión sobre la mujer y el desarrollo?», artículo preparado para la Red Entre Mujeres, Lima, Septiembre 1992.

, — *«Instancias nacionales para la promoción de las mujeres trabajadoras en América Latina»,* Informe presentado a la Organización Internacional de Trabajo, Lima, Junio 1992.

ARELLANO, José Pablo — *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago 1988.

«El Desafío de la seguridad social: el caso chileno», PREALC, Documento de Trabajo No. 340, febrero 1990.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. *Las políticas sociales. Aporte de nuevas perspectivas,* Selección de Documentos Clave, vol. 8, N°2, Caracas, Dic. 1991.

ARIZPE, Lourdes — *«Hacia los noventas: el desarrollo en América Latina y el Caribe con la participación de hombres y mujeres»*, mimeo.

BACKHAUS, Annette

«Una mirada de género a los proyectos de mujeres», en: *La mujer urbana: debate y propuestas*, N°111, Boletín del grupo de trabajo, SUMBI, Lima, dic.89-mar.90.

«Feminismo de los años 70: comprender y explicar la subordinación de .la mujer. Los cuerpos teóricos no abordaban el tema de la desigualdad entre hombres y mujeres». Mimeo.

BIRGIN, Haydée

«Las mujeres, un componente de las políticas sociales o políticas sociales para las mujeres. Viabilidad política para redefinir las políticas sociales y las funciones del Estado». Mimeo, mayo 1989.

«La mujer en las políticas públicas, lecciones de una experiencia», Seminario Internacional Cambio Social, Transición y Políticas Públicas hacia la Mujer, Instituto de la Mujer y Cepal, Santiago de Chile, octubre 1989.

BOENINGER, Edgardo

«Governance and Development: Issues and Constraints» *in: Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics-1991,* The World Bank, 1992, pp. 267-287.

CAMPAÑA, Pilar

«El contenido de género en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo rural»,Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA), Seminario sobre progreso económico de la mujer rural en América Latina y el Caribe, San José, Costa Rica, 1991.

CARDOSO, H. Fernando

«Las políticas sociales en crisis: ¿Nuevas opciones?», *en Desarrollo social en los 80*, Cepal, Ilpes, Unicef. 1984, Santiago, Chile.

CEPAL

«Políticas sociales en una era de crisis: algunas experiencias latino ame ricanas», CLAD, op. cit., pp.7-18.

CEPAL

Los grandes cambios y la crisis: Impacto sobre la mujer en AL y el Caribe, Unidad Mujer y Desarrollo, División de Desarrollo Social, Santiago, 1990.

CEPAL

Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en búsqueda de un nuevo modelo de sociedad, Serie Mujer y Desarrollo, N°9, Unidad Mujer y Desarrollo, División de Desarrollo Social, Santiago,Marzo 1992.

CEPAL — *«Estudio comparado de las legislaciones vigentes en materia civil, penal y laboral en países seleccionados de AL»*, Taller Instrumentos para la incorporación de la dimensión de género a la políticas públicas, Santiago, Chile, 14 y 15 de octubre de 1992.

CEPAL — *Mujeres, cultura y desarrollo. Perspectivas desde América Latina,* Serie Mujer y Desarrollo, Unidad Mujer y Desarrollo, División de Desarrollo Social, Santiago, 1991.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION — *Programa Nacional de Promoción de la Mujer 1990-95,*Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, Perú 1990.

CORSAP, — *Nos habiamos amado tanto: Un aporte al debate sobre el divorcio en Chile,* Santiago, 1992.

DAHLERUP, Drude — *«De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava»,* Debate feminista No. 8, México, septiembre 1993.

DE BARBIERI, Teresita — *«Sobre la categoría género: una Introducción teórico-metodológica»,* Instituto de Investigaciones Sociales, Versión corregida y ampliada de ponencia presentada al taller sobre derechos reproductivos, São Paulo, 3-7 diciembre 1990.
«Acerca de los ámbitos de acción de las mujeres», Revista mexicana de sociología México, enero-marzo 1991.

DE MATTOS, Carlos A — *Planificación y Políticas Públicas en América Latina (Notas de Clase),*Mimeo, Santiago, Septiembre, 1991.

ERRAZURIZ, Margarita María — *Cambios y transición para las acciones en beneficio de la mujer»*, ponencia presentada en elSeminario Internacional Cambio Social, Transición y Políticas Públicas hacia la Mujer, Instituto de la Mujer y CEPAL, Santiago de Chile, octubre 1989.

›FEIJOO, María del Carmen — *«La identidad popular femenina en América Latina»,* ponencia presentada al Seminario: El nuevo significado de lo popular en América Latina, Lima, Perú, octubre 1990.

FUNDACION ARTURO ILLIA — Para la Democracia y la Paz y Fundación Plural para la Participación Democrática, *Políticas públicas dirigidas a la mujer,* Buenos Aires, 1987.

FRASER, Nancy — *«La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío», Debate Feminista,* año 2, Vol. 3, México, marzo 1991.

«Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente», Debate Feminista, Año IV, Vol.7, México, marzo 93.

GALVEZ, Thelma, — "Igualdad de Oportunidades: indicadores estadísticos". *Revista de Estadística y Economía.* Instituto Nacional de Estadística N 8. Junio 1994. Santiago, Chile.

GARCIA CASTRO,Mary — «A Dinâmica entre classe e gênero na América Latina: *apontamentos para uma teoria regional sobre gênero»,* en: *Mulher e Políticas Públicas,* IBAM/ UNICEF, Rio de Janeiro, 1991.

GARCIA HURTADO Alvaro — «Las orientaciones de la política social», Colección Estudios Cieplan, N° 31, Santiago, Marzo 91.

GUIMARAES, Roberto — *Ecopolitics in the third world: an institutional analysis of environmental management in Brazil, PhD* Dissertation, Universidad de Connecticut, 1986.

GUIMARAES, Roberto — *«Desarrollo con equidad: ¿un nuevo cuento de hadas para los años 90?»,* en: CLAD, *op. cit.,* pp. 31-92.

GUZMAN, Virginia PORTOCARRERO, Patricia y PINZAS, Alicia, — *Construyendo diferencias,* Flora Tristán Ediciones, Lima, Perú, 1992.

GUZMÁN, Virginia PORTOCARRERO, Patricia y PINZAS, Alicia, — (comp) *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo,* Flora Tristán Ediciones, Lima, Perú 1991.

HABERMAS, Jurgen — *«La esfera de lo público»,* Kultur und Kritik, Frankfurt am main, 1973.

HEILBORN, Maria Luiza — «Gênero e condição femenina: uma abordagem antropológica», en: Mulher e Políticas Públicas, IBAM/UNICEF, Rio de Janeiro, 1991.

IRIARTE, Claudia — *Legislación y adolescente embarazada,* CORSAPS, N°6, Santiago de Chile, mayo de 1992.

JELIN, Elizabeth — *«Presiones cruzadas: trabajo y familia en la vida de las mujeres»,* en: Informe del proyecto de investigación sobre unidad doméstica y nivel de vida de los estratos urbanos populares, CEDES, Argentina.

LAHERA Eugenio — *«Políticas públicas: un enfoque integral»*, en Lahera (ed.)*Cómo mejorar la gestión pública,* CIEPLAN-FLACSO-Foro 90, Stgo., 1993.

Cómo mejorar la gestión pública, CIEPLAN-FLACSO-Foro 90, Stgo., 1993.

LANDAU, Martin — *«Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap»,* Bureaucratic Power in National Politics, Francis E. Rourke (ed.), 2ª edición, Little, Brown & Co., USA, 1972, pp. 337-358.

LEON, Magdalena — *«De la mujer en el desarrollo al género en el desarrollo. Políticas y recomendaciones»*, Seminario sobre el progreso económico de la mujer rural en América Latina, Fida, San José, Costa Rica, 17-21 junio 1991.

LOBO, Elisabeth de Souza — *«Los usos del género»*, en: A classe operaria tem dois sexos. Trabalho, dominação e resistência, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1991.

«Experiências de mulheres, destinos de gênero», en: A classe operaria tem dois sexos. Trabalho, dominação e resistência, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1991.

«Las feministas, los feminismos y el Estado: Un dialogo imaginario con Julieta Kirkwood con saudade». Formas de abordar las relaciones con el Estado. Isis Internacional.

«Mulheres: uma nova identidade», Revista Tempo e Presença, São Paulo, Cedi, 1989.

KATHLEEN (Ed.) — *Women,International Development and Politics: The Bureaucratic Mire,* Temple University Press, Philadelphia, 1990.

LONDOÑO, VELIZ, Argelia — *«Institucionalización de una política de salud para las mujeres desde la perspectiva de género en el sector salud»*, documento presentado al Taller sobre instrumentos para la incorporación de la dimensión de género las políticas públicas, 14 y 15 de octubre de 1992.

LOPEZ, Cecilia
POLLACK,Molly — *«Mujer y Desarrollo: el gran salto»*, documento preparado paraser presen tado al Seminario Internacional sobre la Mujer en el Desarrollo CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, mayo 1989.

«Mujer y Desarrollo: un enfoque diferente», Documento de trabajo N°336, PREALC, OIT, Santiago, agosto 1989.

MENDEZ MUNEVAR Carlos y
GARCIA HURTADO, Alvaro — *«Consideraciones económicas para la política social y dimensión social de la política económica»*, en: Desarrollo social en los 80, Cepal, Ilpes, Unicef. 1984, Santiago.

MENY, Ives y
THOENIG,Jean Claude — *Las políticas públicas,* Ariel Ciencia Política, Madrid 1992.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION — *«Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Area Educativa»*, Documento de trabajo N°1, Buenos Aires 1992.

MOGHADAM, Valentine — *Gender, Development, and Policy Toward Equity and Empowerment,* WIDER-Research for Action, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, November 1990.

MOLINA, Natacha — *«Propuestas políticas y orientaciones de cambio en la situación de la mujer»*, en: Manuel Antonio Garretón (ed.), Propuestas Políticas y Demandas Sociales, Vol III, Flacso, Santiago 1989.

«La acción de las mujeres de cara al desarrollo», Estado y actores sociales, Cuadernos del Foro '90 N° 4, CINDE, Santiago, diciembre de 1992.

«Los cambios en la situación de las mujeres, las demandas y políticas», Mimeo, Santiago, 1992.

MOLINA, Sergio , — *La Política Social y su Perspectiva Futura,* Papeles de Trabajo N° 5, Programa de Estudios Prospectivos-PEP, Santiago, Enero 1993, p.11.

MONTECINOS, Sonia y ROSSETTI, Josefina — *Tramas para un nuevo destino*, Propuesta de la Concertación de Mujeres por la Democracia, Santiago 1990.

MOSER, Caroline — *«La planificación de género en el tercer mundo: enfrentando las necesidades práctivas y estratégicas de género», en: Género en el desarrollo*, Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas (eds.), Lima, Perú 1991.

MULLER, Pierre — *Les Politiques Publiques,* Colección Que sais-je?, Presses Universitaires de France, 1990.

OVERHOLT, Catherine, CLOUD, Kathleen, ANDERSON, Mary B.y AUSTIN, James E. — *Women in Development: A Framework for Project Analysis*,Kumarian Press, Connecticut, 1985.

PARADA, Soledad — *Por la Mujer: organismos gubernamentales y no gubernamentales de apoyo a la mujer en Chile. Evolución y perspectivas*, UNICEF, Santiago, 1990.

PATEMAN, Carole — *The Disorder of women: Democracy, Feminism and Political Theory.* Stanford University Press, Stanford, 1989.

GROSS, Elisabeth — *Feminist challenges. Social and Political Theory,* Northeastern University Press, Boston 1987.

PITANGUY, Jacqueline, — *«Políticas públicas y movimiento de mujeres en Brasil»*, mimeo, octubre 1989.

«Políticas públicas y ciudadanía», Isis Internacional, Ediciones de las mujeres, N°13, Santiago.

PORTOCARRERO, Patricia, — *«Mujer en el desarrollo: historia, límites y alternativas»*, en: Mujer y Desarrollo: Balance y propuestas, Ediciones Flora Tristán e IRED, Lima, Perú, 1990.

PROVOSTE, Patricia, — *Desarrollo local y mujer en Chile,* Instituto de la Mujer, Santiago, diciembre 1992.

RACZYNZKI, Dagmar y SERRANO, Claudia — *Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno local.* CIEPLAN, Santiago 1992.

RACZYNSKI, Dagmar — *«Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes»*, en: Colección Estudios Cieplan, N°31, Santiago, Chile, 1991.

RAMOS, Joseph — *«Logros, límites y potencialidades de las políticas sociales»*, en Desarrollo social en los 80, Cepal, Ilpes, Unicef, Santiago, Chile, 1984.

ROSSETTI, Josefina (ed.) — *Informe Final del Encuentro de la Concertación de Mujeres por la Democracia,* Santiago, 1991.

ROURKE, Francis — *«Variations in Agency Power»,* Francis E. Rourke, Bureaucratic Power in National Politics. 2ª Edición, Little Brown and Co., U.S.A., 1972, pp. 240-262.

RUIZ, Carmen Beatriz — *Propuestas de políticas sectoriales para la participación de la mujer en el desarrollo.* Ed. Coordinadora de la Mujer, La Paz, Bolivia 1992.

RUIZ TAGLE, Jaime — *«Las políticas sociales en 1991-92»*, en: Economía y trabajo en Chile, Informe Anual, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, 1992.

SCHKOLNIK, Mariana — *«Políticas sociales en Chile y necesidades de investigación»,* Ponencia presentada al taller sobre necesidades de investigación para la implementación, diseño y evaluación de políticas sociales, organizado por Cepal, Celade, Mideplan y IDRC, agosto 1991.

SCOTT, Joan — *«El género una categoría útil para el análisis histórico»,* en: Nash Mary et al, Historia y género, 1990.

SERRANO, Claudia — *El trabajo de las mujeres en el Sector Público:* evaluación y proposiciones, mimeo, Santiago, octubre, 1993.

SILVA, María Angélica — *«Formulación de propuestas para eliminar eventuales factores discriminatorios contra la mujer»*, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago, septiembre de 1992.

SKREDE, Kari — *From acces to integration: women as agents of change in the decision-making process of public policy*, Ponencia presentada en la sesión especial sobre Mujer y Poder Político, XII Congreso Mundial de Sociología, Madrid, 9-13 de julio de 1990, mimeo.

SLOAN, John — *Public Policy in Latin America,* University of Pittsburgh, 1984.

SOBERON, Luis — *«Desarrrollo social y políticas sociales»,* Taller de políticas y Desarrollo Social, GREDES, documento de trabajo en elaboración.

SOJO, Ana — *«La investigación para la política social: esbozo de su actual relevancia en Chile»,* Ponencia en el taller sobre necesidades de investigación para la implementación, diseño y evaluación de políticas sociales, organizado por Cepal, Celade, Mideplan y IDRC, agosto 1991.

SUR — *«Evaluación de políticas sociales»*, Programa evaluación políticas sociales, Sur, Centro de estudios sociales, Santiago, Julio 1991, Mimeo.

TODARO, Rosalba — *El nuevo papel del estado y la igualdad de oportunidades,* Ponencia presentada al Encuentro Internacional sobre Igualdad de Oportunidades, mimeo, Santiago, Chile, octubre 1993.

TODARO, Rosalba — Consultora, *Propuesta de Plan de Igualdad de Oportunidades Para las Mujeres: 1994-2000*, Mimeo, Santiago, noviembre 1993.

TORRES ADRIAN, Mario — *«Políticas sociales: repensando el desarrollo esencial»*, Ponencia a Taller sobre necesidades de investigación para la implementación, diseño y evaluación de políticas sociales, organizado por Cepal, Celade, Mideplan y IDRC, agosto 1991.

TORRES ADRIAN Mario — *«Investigación para políticas sociales: ¿que hacer?»*, Borrador, Lima, Perú, 1992.

UNESCO — *«Actores de las políticas públicas»*, Revista Internacional de Ciencias Sociales, Nº 123, Marzo 1990

UNICEF — *Estado y sociedad civil: conjugando esfuerzos en el apoyo a la mujer,* Lola Rocha Sanchez (Comp.). Mimeo.

VALCARCEL, Amelia — *«Feminismo y poder político»*, Mimeo.

VALDES Teresa — *El movimiento social de mujeres y la producción de conocimiento sobre la condición de la mujer.* Serie estudios Sociales Nº 43, FLACSO, Chile Marzo, 1993.

VARIKAS, Eleni — *«Jornal das Damas, feminismo no século XIX na Grécia»*, en: Relações sociais de gênero. Relações de sexo. Departamento de Sociologia, área de pós-graduação, Núcleo de estudos da mulher e relações sociais de gênero, 1989.

«Uma nova sororidade: a gênese de uma consciência de gênero», Tesis de Grado, Universidad de Sorbonne, Paris, 1987.

VERGARA, Carlos — *«Políticas sociales y gobernabilidad democrática: una mirada desde la sociedad civil»*, Taller sobre necesidades de investigación para la implementación, diseño y evaluación de políticas sociales, organizado por Cepal, Celade, Mideplan y IDRC, agosto 1991.

VERGARA, Pilar — *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973\1988,* Flacso, Santiago 1990.

«Ruptura y continuidad en la política social de gobierno democrático», Serie Estudios Sociales, FLACSO, Santiago, abril de 1993.

VICIOSO, Chiqui — *«Mulher e Desenvolvimento: o que significa ver a mulher como sujeito?»* en: Mulher e Políticas Públicas, op.cit.

YOUNG, Kate — *«Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres»*, en: Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas, op.cit.

DOCUMENTOS OFICIALES

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION

MIDEPLAN — *Acción social del gobierno 1990-1991: un proceso de integración al desarrollo,* Santiago, diciembre 1990.

MIDEPLAN — *Un proceso de integración al desarrollo,* Informe Social 90/91, Santiago 1991.

MIDEPLAN — *Avanzando con equidad: un proceso de integración al desarrollo 1990-92,* Santiago 1992.

MIDEPLAN — *Fomento de la pequeña producción,* Santiago, 1992.

MIDEPLAN — Ministerio del Interior, FOSIS, *Guía de información sobre programas y beneficios sociales,* Santiago 1991.

MIDEPLAN — *Población, educación, vivienda, salud, empleo, pobreza. CASEN 1990,* Santiago 1992.

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO

SECRETARIA DE COMUNICACION Y CULTURA — *Mensaje Presidencial,* 11 de marzo 1990 a 21 de mayo 1990,Santiago, mayo de 1990.

SECRETARIA DE COMUNICACION Y CULTURA — *Mensaje Presidencial,* 21 de mayo 1990 a 21 de mayo 1991, Santiago, mayo de 1991.

SECRETARIA DE COMUNICACION Y CULTURA — *Mensaje Presidencial,* 21 de mayo 1991 a 21 de mayo 1992, Santiago, mayo de 1992.

Síntesis del Proyecto de Ley que reforma la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Santiago, 1992.

INADEP — *Gobierno y Deuda Social: Respuesta del Gobierno,* Ministerio Secretaria General de Gobierno, mimeo, Santiago, s/f.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

MAC DONALD M., Joan, — *La Vivienda y el Sector Informal*, MINVU, Gabinete del Subsecretario, Santiago, Marzo, 1991.

MINVU — *Guía Programas Habitacionales*, Departamento de Comunicaciones, Equipo de Difusión y Fomento, Santiago, 1991.

MINVU — *Discurso del Ministro para el Día Internacional de la Mujer*, Santiago, marzo 1992.

MINVU — *Memoria 1990,* Santiago 1991.

MINVU — *Beneficios para la mujer en los programas habitacionales,* Documento de la División Política Habitacional, s/f.

MINVU — *El sector vivienda dentro del esquema del actual gobierno,* documento de la Subsecretaría, Santiago, s/f.

SUAREZ DE LA SIERRA, — *La Vivienda Progresiva: El diagnóstico y algunas ideas* que sustentan el programa, San Antonio, 4 de Octubre, 1990.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

MINEDUC — *Hacia una política de educación sexual para el mejoramiento de la calidad de la educación,* Santiago 1991.

MINEDUC — *Propuesta para la cración de la unidadde la Mujercomo Unidad decontingencia nacional y en el marco de proceso reestructuración del Ministerio de Educación*, Santiago Junio 1992

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL — *Nueva Política Laboral, 1990-1993*, Santiago, noviembre de 1993.

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

BINIMELIS, Adriana y BLAZQUEZ,Marisa — *Análisis de roles y estereotipos sexuales en los textos escolares chilenos,* SERNAM, Documentos de Trabajo N°8, Santiago, Enero, 1992.

GUERRA, Gloria, — *Muestreo sobre violencia doméstica en postas y comisarías de la comuna de Santiago,* SERNAM, Documentos de Trabajo, s/n, Santiago, Diciembre 1990.

HIRMAS, María Eugenia y GOMARIZ,Enrique — *La situación de la mujer chilena en cifras,* SERNAM, Departamento de Comunicaciones, Santiago, Junio 1990.

MOLINA C., Ramiro (ed.), — *Embarazo en Adolescentes: Diagnóstico 1991*, SERNAM-UNICEF, Santiago, Agosto, 1991.

MUÑOZ, Mónica y REYES, Carmen — *La Familia en Sudamérica,* SERNAM, Documentos de Trabajo N°10, Santiago, Enero, 1992.

RODRIGUEZ, Teresa, — *Lista de estudios, investigaciones y análisis que se han encargado o han sido realizados por el SERNAM* documento interno, mimeo, s/f.

SERNAM — *Mensaje presidencial para la presentación del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de la Mujer. Ceremonia de juramento de Estado de la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer. Ley N°19023 que crea el Servicio Nacional de la Mujer.,* Santiago, Enero, 1991.

SERNAM — *8 de Marzo de 1992: Conmemoración Día Internacional de la Mujer, Ceremonia oficial, Edificio Diego Portales,* Departamento de Comunicaciones, Documentos de Trabajo N°9, Santiago, s/f.

SERNAM — *Informe de Chile para la Reunión Cumbre Mundial sobre el Adelanto Económico de la Mujer Rural,* Departamento de Comunicaciones, Documentos de Trabajo N°11, Santiago, febrero, 1992.

SERNAM — *Primer Encuentro Comunal de la Mujer Adulta Mayor: Situación y Aportes de una Generación,* Departamento de Comunicaciones, Documentos de Trabajo N°13, Santiago, Agosto, 1991.

SERNAM — *Acuerdo de Metas Ministeriales,* mimeo, diciembre, 1990.

SERNAM — *Metas Ministeriales,* 1991.

SERNAM — *Metas Ministeriales,* 1992.

SERNAM — *Hagamos un nuevo trato,* material de difusión, Santiago, s/f.

SERNAM — *Trabajadora de Casa Particular: Conoce y defiende tus derechos*, Centros de Información de los Derechos de la Mujer, Santiago, s/f.

SERNAM — *No más violencia contra la mujer*, Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Material de Apoyo, Santiago, s/f.

SERNAM — *Un nuevo trato en el trabajo:* Reformas al Código del Trabajo propuestas por SERNAM, Santiago, s/f.

SERNAM — *Todo lo que un candidato o candidata a concejal debe saber sobre el Servicio Nacional de la Mujer*, SERNAM Informa, Santiago, Marzo, 1992.

SERNAM — *Información sobre el Servicio Nacional de la Mujer,* SERNAM Informa, Santiago, Marzo, 1992.

SERNAM — *Informe Proyecto Red de Centros de Información de los Derechos de la Mujer,* Departamento de Planificación y Estudios, Santiago, 29 de Abril, 1992.

SERNAM — *Informe de Actividades Abril-Julio 1992*, mimeo, Santiago, s/f.

SERNAM — *Informe para S.E. el Presidente de la República,* mimeo, Santiago, 22 de enero de 1992.

SERNAM — *Programas de Atención Educativos-Recreativos para Hijos de Mujeres Temporeras,* Documento elaborado por Julia Medel et. al., Santiago, Sep tiembre, 1991.

SERNAM — *Proyecto Plan Nacional de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos,* Mimeo, Santiago, Julio, 1991.

SERNAM — *Plan Nacional de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos: Informe de Avance,* Mimeo, Santiago, Noviembre, 1991.

SERNAM — *Proyecto Piloto de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos: Informe de Avance,* Mimeo, Santiago, 25 de Mayo, 1992.

SERNAM — *Documentos varios, proyectos, convenios, materiales de difusión, informes de seminarios*, entre otros.

SERNAM-MINVU — *Seminario: Mujer, Vivienda y Calidad de Vida,* Documentos del Seminario organizado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), Santiago, Chile, 1992.

SERNAM-UNICEF — *Proyecto: Embarazo en Adolescentes,* SERNAM Documentos de Trabajo N°14, Santiago, Julio, 1992.

SERNAM-UNICEF — *Seminario: Embarazo en Adolescentes,* Santiago, 1992.

UTARD, María Francia — *Procesos de Decisión en Proyectos de Mujer en Ministerios Prioritarios,* SERNAM, Departamento de Estudios, Proyectos y Capacitación, Santiago, 30 de Abril de 1991.

VALDÉS, Teresa, WEINSTEIN,Marisa y ORTUZAR, Alejandra — *Estudio de los CIDEM de las I, II y XII Regiones-Chile,* FLACSO, Documentos de Trabajo, Santiago, s/f.

VALENZUELA, Maria Elena — *«Combinando la lucha contra la pobreza y la discriminación de género: Programas de apoyo a mujeres jefas de hogar de escasos recursos»*, mimeo, s/f.



CENTRO DE ESTUDIOS DE LA MUJER
PURISIMA 353 / RECOLETA
TELEFONO: 777 1194 / FAX: 735 1230
SANTIAGO / CHILE