

# El género en el debate de las políticas públicas

Virginia Guzmán & Rebeca Salazar

Centro de Estudios de la Mujer, CEM

Este artículo es parte de una reflexión mayor del equipo de investigadoras del área Políticas Públicas y Género<sup>1</sup> del Centro de Estudios de la Mujer.

Varias interrogantes orientan nuestra investigación, actualmente en desarrollo, que podemos resumir como sigue:

- ¿Cómo y cuándo las jerarquías y desigualdades entre hombres y mujeres devienen tema de preocupación social y de debate público?
- ¿Cómo se incluye esta preocupación en la agenda de la democratización del país?
- ¿A través de qué procesos, de quiénes y en qué medida se está legitimando el tema?
- ¿Cómo se traduce el discurso social en un discurso de política pública y cómo el tema de las desigualdades sexuales y sus efectos se convierten en puntos de agenda<sup>2</sup> de las autoridades públicas?

Estas preguntas tienen como base el cuestionamiento a la asociación directa y causal entre necesidad, demanda social, gestión pública y política social, presente en el sentido común y, desgraciadamente, en la práctica de muchos planificadores.

Y es que, como veremos, los problemas sociales no son la traducción mecánica de las necesidades, ni las políticas públicas una forma de responder a sus exigencias. Tampoco el reconocimiento social es el resultado de una simple lectura de las desventajas materiales, de la falta de privilegios sociales o de la poca influencia política de un grupo social. Los problemas sociales se construyen y adquieren sentido al interior de la clave normativa y cognoscitiva hegemónica en una sociedad. Problematizar las jerarquías sociales entre hombres y mujeres es entonces un proceso que va más allá de los conocimientos específicos de una situación. Tiene relación con dinámicas sociales más amplias, con lo que sucede en los ámbitos material, social y simbólico, y con las formas en que una sociedad se piensa y se representa a sí misma. Las necesidades y demandas de las mujeres, así como las modalidades de relación entre hombres y mujeres son entonces productos de una construcción social históricamente situada.

Estas observaciones delimitan nuestro campo de reflexión e investigación. Nos interesamos por entender la génesis de las políticas públicas y los procesos sociales, políticos o administrativos en que se toman las decisiones que constituyen las políticas. Nos interesa descifrar el funcionamiento de los sistemas de la organización pública a través de los cuales se elabora y se implementa una política pública, para discernir cómo y hasta qué punto las desigualdades de género pueden ser incluidas en la agenda gubernamental.

En una primera parte, analizamos los cambios que han hecho posible la consideración de las desigualdades entre hombres y mujeres como problema social. En una segunda parte, nos preguntamos por las posibilidades que abre la nueva discusión sobre el Estado y un gobierno de transición democrática para transformar este problema, reconocido como social y político; es decir, para incorporarlo en la agenda pública. En una última parte, intentamos sintetizar las dos perspectivas de análisis en algunos comentarios finales.

---

Ponencia Presentada al II Congreso Nacional de Ciencia Política. Iquique, 14 a 27 de noviembre de 1992.

## 1. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL PROBLEMA

La violencia doméstica, la maternidad voluntaria, los tiempos de ocio y trabajo en la jornada diaria; el trabajo doméstico, el trabajo comunal, la doble jornada, en breve, el sobretrabajo femenino y la llamada feminización de la pobreza, entre otros temas, han devenido sujeto de investigación y de debate social, e incluso algunos de ellos han concitado la intervención de la autoridad pública.

En el pasado, estos temas no eran dignos de controversia social. Eran parte de la experiencia de las mujeres, pero no daban lugar a un discurso ni a un conjunto de interpretaciones compartidas intersubjetivamente,<sup>3</sup> que permitieran introducirlos al debate público.

Fueron necesarios cambios importantes en las dinámicas sociales y en el debate intelectual y cultural para que problemas similares adquirieran una significación diferente.

### *a. Los cambios en América Latina y en los referentes cognoscitivos y valóricos*

Los grandes cambios acaecidos a partir de los años cincuenta,<sup>4</sup> transformaron las sociedades latinoamericanas en urbanas y aceleraron el proceso de modernización. Como han reconocido varios autores,<sup>5</sup> la modernidad genera profundos cambios en los fundamentos del orden social. Este deja de ser un orden predeterminado al cual las personas se someten de antemano, y se transforma en un orden producido que debe crear su propia normatividad y la representación de la sociedad en tanto orden colectivo.

Es probable que la masividad y globalidad de los cambios en curso, así como la pérdida de peso de la tradición en la determinación del orden social, hayan incidido en el surgimiento de las opciones ideológicas de esos años. Se construyeron explicaciones totalizantes y omnicomprensivas. Para las grandes teorías explicativas de ese entonces —el marxismo y el desarrollismo—, los cambios económicos materiales constituían las causas últimas de las transformaciones y los fundamentos para predecir el futuro. El debate intelectual e ideológico interpretó el estancamiento económico que siguió al crecimiento y al ascenso de las movilizaciones sociales, como muestras de la inviabilidad del capitalismo y de la necesidad de un cambio revolucionario. La búsqueda del cambio cumplió una función integradora, al establecer un puente entre la intelectualidad desarrollista y marxista y los sectores populares, acercando la política a sus vivencias cotidianas de postergación y subordinación.

Los modos hegemónicos de pensar y de conocer, influidos por el clima descrito, privilegiaron el neopositivismo y desplazaron las formas más comprehensivas de conocimiento. Afirmaron que era posible conocer “objetivamente” la realidad, identificar las causas de los fenómenos, formular leyes que permiten predecir su evolución, generalmente única y en una relación de necesidad con las causas. La realidad podía ser descrita y manipulada racionalmente.

Postulamos que esta forma de aproximarse y pensar lo social no permitió visualizar y ponderar los efectos de los procesos sociales globales en la vida y relaciones que establecen hombres y mujeres entre sí y con la sociedad. Al centrarse la reflexión en las transformaciones estructurales y materiales, se desconsideraron las prácticas y subjetividades de los actores sociales y se oscureció su papel en la historia.

Los cambios en la organización familiar inducidos por la urbanización, la industrialización y por el crecimiento de los servicios del Estado, suscitaron menos interés que los temas de la dependencia o de la articulación de diferentes modos de producción como instrumentos explicativos de la sociedad que se quería revolucionar.<sup>6</sup> Tampoco se otorgó suficiente atención a los cambios de las trayectorias sociales de hombres y mujeres, asociados a la mayor intensidad y frecuencia de las interacciones sociales propias de la vida urbana, a la ampliación de los grupos de referencia y a la influencia de los medios de comunicación en la socialización. La diversidad y complejidad de esas nuevas trayectorias ofrecía a las mujeres nuevas oportunidades para interpelar el carácter arbitrario de su subordinación. Lo mismo sucedió respecto al potencial cuestionador del orden social que representaba el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo y el control de la natalidad.

Las intelectuales sensibles a la subordinación femenina no pudieron escapar a los modos hegemónicos de pensar ni al clima ideológico de la época. La mayoría de ellas, intelectuales, científicas sociales,

antropólogas e historiadoras, principalmente, se comprometieron con las opciones ideológicas y propuestas de cambio vigentes. La adhesión a la revolución, en especial en el caso de las latinoamericanas, atrapó sus voluntades, y desde allí, como intelectuales y políticas, analizaron y cuestionaron la subordinación de las mujeres.

Postularon el origen fundamentalmente social de las distinciones basadas en el sexo, rechazaron el determinismo biológico implícito en el empleo de términos tales como 'sexo' o 'diferencia sexual'. Subrayaron el carácter relacional de las definiciones normativas de la femineidad y masculinidad y cuestionaron, por tanto, la universalidad de la experiencia humana. Si bien algunas realizaron estudios de carácter cualitativo y descriptivo haciendo uso de las metodologías vigentes, no reflexionaron sobre las desigualdades y sus continuidades persistentes en distintos medios sociales. Ni se preguntaron, como bien lo señala Joan Scott,<sup>7</sup> “por qué” estas relaciones están construidas, “cómo” funcionan, o “cómo” cambian y cómo se articulan con los otros sistemas sociales.

Aquellas intelectuales que trataron de superar el carácter descriptivo y fragmentado de los estudios en pos de una síntesis explicativa, apelaron a referentes teóricos de carácter universal y omnicomprensivos. Al igual que sus contemporáneos, pusieron énfasis en la búsqueda de causas y de explicaciones unívocas.

Las intelectuales de procedencia marxista intentaron integrar el feminismo con el marxismo. Postularon que éste podía extenderse para acoger los problemas planteados por la ideología, la cultura y la psicología. No obstante, se autoimpusieron, como sus congéneres de Estados Unidos y Europa, la exigencia de una explicación “material” para las jerarquías entre hombres y mujeres. La causalidad económica tenía prioridad y las relaciones entre los sexos cambiaban siempre en función de las relaciones de producción, actuando de acuerdo con y a través de las estructuras productivas. Desde esta perspectiva, la división sexual del trabajo, la familia y la sexualidad eran consideradas sobre todo resultados de modos de producción cambiantes.

Las intelectuales que postularon el patriarcado como sistema social, también hicieron uso de explicaciones universales, unicasales y excluyentes. Tendieron a reducir la subordinación de la mujer a la necesidad que tiene el varón de dominar y controlar su capacidad de reproducción.<sup>8</sup> Consideraron la cosificación sexual como el proceso primario de sujeción de las mujeres. En definitiva, la causa de las relaciones desiguales eran las relaciones desiguales. Al descansar el análisis en la diferencia física —cualquier diferencia física tiene un carácter universal e inmutable—, no dieron cuenta de los sistemas variables de desigualdad genérica.

Las integrantes de otra importante corriente analizaron los procesos mediante los cuales se crea la identidad genérica de los sujetos, desde la perspectiva del psicoanálisis. Las más conocidas, Chodorow y Gilligan, subrayaron la importancia de las relaciones objetales tempranas en la constitución de la identidad femenina y masculina. Sin embargo, al centrar su estudio en la dinámica de estas relaciones en la familia, no prestaron suficiente atención a otros procesos presentes en la producción y reproducción de las identidades genéricas: la economía, la política y el poder. La escuela post estructuralista, al analizar el papel del lenguaje, la comunicación, la interpretación y la representación en la construcción de la identidad de género, tuvo mayores posibilidades de esclarecer la incidencia de los sistemas sociales más amplios en la construcción de las identidades de género.

Procesos de diferente orden e interrelacionados cuestionaron las ideologías vigentes y las formas de conocer una realidad cada vez más compleja y diferenciada. Los efectos de la crisis, las derrotas históricas de las opciones político-ideológicas, la instauración de regímenes autoritarios, la emergencia de nuevos sujetos sociales, entre otros, pusieron de manifiesto los límites de las ideologías asumidas y de las formas de entender la realidad.<sup>9</sup>

Como efecto de la crisis de comienzos de los años ochenta, nuevos contingentes de la población ingresaron al mercado de trabajo, esta vez las mujeres más pobres y menos escolarizadas, los jóvenes e incluso los niños. Un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo masculina se desplazó al llamado sector informal de la economía. Todo ello contribuyó al resquebrajamiento de la noción de trabajo, en la que hasta entonces se había sustentado la noción de ciudadanía, y dio lugar a un abanico de formas de ser trabajador y ciudadano que trascienden largamente la clásica división de trabajo y no trabajo.

El aporte de las mujeres a los ingresos familiares, al desarrollo comunal y a la implementación de los servicios, las visibilizó y transformó en protagonistas de las numerosas iniciativas destinadas a mantener la calidad de vida o a evitar un mayor deterioro. Su participación en las organizaciones de sobrevivencia amplió su experiencia más allá del espacio doméstico y les permitió un aprendizaje social e institucional importante, al insertarse en dinámicas sociales más complejas.

La emergencia de otros inesperados actores y movimientos sociales —los indios, los jóvenes, los negros, los homosexuales— debilita el postulado de un sujeto social único, racional y dueño absoluto de su destino. Los sujetos sociales son muchos, su racionalidad limitada y variadas las formas de acceso a la ciudadanía.

En este contexto, es comprensible que fueran perdiendo fuerza las teorías que asocian el cambio social sólo a las transformaciones de las estructuras económicas y a las opciones políticas que planteaban el asalto al poder para cambiar la realidad. Asimismo, que cobraran importancia aquellos enfoques que postulan el carácter relativo y contextual de la verdad, la presencia de complejos procesos de mediación y de causalidad social.

El énfasis se traslada de las causas de los fenómenos a los procesos de significación e interpretación social. Como señala A. Giddens: “La descripción de los actos de los otros es esencial para la producción de la vida social; la caracterización de lo que los otros hacen, de sus intenciones y de las razones que tienen para hacerlo, hace posible la intersubjetividad por medio de la cual tiene lugar la transmisión del propósito de comunicarse. Esto es una condición ontológica de la sociedad humana en tanto producida y reproducida por sus miembros”.<sup>10</sup>

El clima de confusión pero a la vez de efervescencia epistemológica de la última década, facilitó la emergencia de nuevas propuestas teóricas que superan la insuficiencia de los cuerpos teóricos existentes para explicar las desigualdades entre hombres y mujeres. El campo de reflexión sobre el género se amplía al incorporar el estudio de las vinculaciones entre las relaciones de género y otras relaciones sociales, y al prestar atención a los significados de las representaciones de lo femenino y lo masculino, a las construcciones culturales e históricas de las relaciones de género. Como dice Rosaldo, “el lugar de la mujer en la sociedad no es producto, no es resultado directo de lo que hace, sino del significado que adquieren sus actividades a través de la interacción social concreta. El significado no es sólo producto de los sujetos individuales, sino de su interacción con la organización social”.<sup>11</sup>

El género es concebido como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias perceptibles entre los sexos y como forma básica de representación del poder.

Estos planteamientos deberían facilitar la incorporación del género en la producción de conocimientos, ya que desde esta nueva perspectiva el género atraviesa la historia, el tejido social, las instituciones y las mentalidades, y deviene en objeto de estudio interdisciplinario por excelencia.

Volviendo a nuestro punto de partida, podemos ver cómo las prioridades culturales e ideológicas y las formas de aproximarse a la realidad inciden en la posibilidad de aprehender las desigualdades sociales entre hombres y mujeres.

#### *b. La construcción social y política de la desigualdad de género como problema*

Postulamos que las grandes transformaciones analizadas a nivel social y cognoscitivo, abrieron un espacio favorable para la construcción de las desigualdades sociales entre hombres y mujeres como un tema de controversia social.

Teniendo en cuenta esto, es pertinente preguntarse: ¿quiénes son los principales protagonistas de este proceso?, ¿qué vinculación hay entre ellos?, ¿quiénes desempeñan las funciones de articulación entre los intereses de las mujeres y el resto de la sociedad?

Asimismo, cabe preguntarse: ¿qué grado de desarrollo, claridad y consistencia tiene el discurso construido?, ¿qué posibilidades tiene este discurso de ser asimilado por otros sectores sociales y de ser traducido en tema de políticas públicas?

Las profesionales de los centros académicos y de los organismos de desarrollo y las integrantes de los movimientos feministas y de mujeres, han generando un nuevo tipo de información que ha hecho visible la singularidad de la experiencia femenina, y han sido decisivas en la creación de corrientes de opinión que se oponen a la discriminación sexual. Tal vez por ello, han suscitado la reacción y revitalización de las interpretaciones más conservadoras que defienden el *statu quo*. La ausencia de las grandes utopías de cambio más abiertas a incorporar planteamientos alternativos a lo socialmente existente, puede constituir un campo fértil para el desarrollo de las posiciones que consideran la discriminación sexual, racial o cultural como hechos naturales e incuestionables.

La calidad y la variedad de la producción de las investigadoras feministas son innegables. En el campo de la historia, de la antropología, de la psicología, de la sociología, de la filosofía, en fin, en casi todos los ámbitos de las ciencias sociales, han producido un conjunto de conocimientos que no sólo iluminan sobre nuevas dimensiones de las relaciones genéricas, sino que también interpelan los postulados y paradigmas de la disciplina. Sin embargo, el grado de influencia y difusión de los conocimientos producidos no está suficientemente evaluado. No se sabe con precisión cuánto han afectado a las distintas disciplinas, cuánto de lo producido es empleado en las distintas actividades profesionales y finalmente cuánto ha permeado el sentido común.

Pensamos que el grado de influencia de los conocimientos ha dependido en parte del peso que las investigadoras han dado a la autonomía en su quehacer intelectual. En los años ochenta era urgente dar más peso a la autonomía, lo que institucionalmente dio lugar a la creación de distintos organismos dedicados a los estudios de la mujer. En los años noventa, como veremos, el desafío de la integración obliga a pensar nuevas formas de mantener la autonomía, sin que ésta se traduzca necesariamente en aislamiento y segregación.

Una primera generación de mujeres intelectuales encontró en nuevos espacios, diferentes a los medios académicos tradicionales, un ámbito propio para cuestionar los paradigmas vigentes e investigar las desigualdades de género con más fuerza y libertad. Trataban de reinterpretar todo el conocimiento social producido hasta entonces desde esta nueva perspectiva.

Si bien otros espacios no especializados en el tema se han visto influenciados por el debate de las desigualdades de género, éstas aún se siguen considerando como un tema nuevo que atañe sólo a las mujeres. De ahí la tendencia a segregar institucionalmente el análisis del tema, como propio de centros o departamentos específicos.

Esto ha obligado a las intelectuales feministas a replantear sus relaciones con los medios académicos tradicionales y con los centros de producción de conocimiento. Muchas de ellas, sin alejarse de sus centros, están reingresando a las universidades o centros de investigación mixtos. Al hacerlo, incrementan la masa crítica de las intelectuales, facilitan su legitimación e inciden, esta vez desde dentro, en la incorporación de la perspectiva de género en las distintas disciplinas.

Las profesionales de las ONG encargadas de la implementación de diferentes programas de desarrollo, constituyen otra fuente de producción de un vasto campo de conocimiento de carácter más empírico sobre la situación de la mujer en distintas áreas: trabajo, familia, salud, participación social, derechos reconocidos, etc. Por su carácter cualitativo y cercanía a las fuentes, recuperan con bastante fidelidad la subjetividad de los sujetos sociales. No obstante estas ventajas evidentes, los conocimientos tienen aún un carácter descriptivo y fragmentario. No han dado lugar a un cuerpo de conocimientos más articulados que dé cuenta de los distintos hallazgos y los articule a las distintas teorías de la realidad social. Los conocimientos se refieren más a los efectos de la discriminación sexual que a los procesos que producen y reproducen la subordinación de género.

Entre las distintas ONG, cabe destacar el papel de aquéllas integradas por feministas que, al poner como tema central de debate la existencia de las jerarquías sexuales, contrarrestaron las tendencias a subsumir la discriminación sexual en otros problemas y a reducir la discriminación genérica a sus efectos más evidentes e inmediatos: la llamada feminización de la pobreza, por ejemplo.

En los últimos años, las ONG han implementado numerosas redes, han establecido relaciones con organismos internacionales de cooperación y, aunque con menos frecuencia, también con instancias estatales. En estos espacios de interacción se ha generado un consenso en torno a las demandas más importantes de las mujeres, algunas de las cuales se han traducido en propuestas de políticas.<sup>12</sup> Este

consenso ha sido decisivo para incluir en los discursos oficiales la preocupación por integrar la mujer al desarrollo. Al relacionarse con grupos de mujeres populares, han transmitido información, conocimientos y nuevas formas de interpretación de la realidad social y personal. Al hacerlo, han contribuido a generar, aunque de manera aún incipiente, una conciencia de derecho entre las mujeres que se afirman como ciudadanas.

Desde otra perspectiva, sería conveniente analizar las vinculaciones que existen entre estos distintos espacios y su incidencia en la claridad y consistencia del discurso elaborado sobre el tema.

La intervención social y la planificación se beneficiarían si atendieran a los conocimientos teóricos existentes en relación con los distintos procesos sociales. Se evitaría el riesgo de transformar la intervención social en un conjunto de acciones puntuales, no articuladas a las grandes discusiones: la construcción de la democracia y la ciudadanía de las mujeres, por ejemplo. De igual manera, un mayor conocimiento del funcionamiento institucional y/o administrativo del aparato del Estado mejoraría sustancialmente la posibilidad de que las demandas y políticas propuestas sean asumidas por el Estado. Finalmente, la divulgación del debate podría permear el sentido común y ayudar a las personas a discernir la validez de los distintos discursos que interpretan la realidad de las mujeres.<sup>13</sup>

Pensamos que el grado de sensibilización social, la información existente y el nivel de conocimientos teóricos constituyen insumos significativos para la elaboración de un discurso claro, consistente y articulado, capaz de permear el discurso oficial. Resta pensar cómo construir este discurso de modo que sea considerado en la toma de decisiones para la elaboración de las políticas públicas.

La legitimidad de los problemas derivados de las desigualdades de género no asegura su traducción inmediata a un lenguaje político ni la interlocución con las autoridades oficiales. Es necesario conocer los códigos del lenguaje público, así como los mecanismos institucionales y decisionales que permitan convertir las demandas sociales en programas de acción pública.

## 2. DE LA DEMANDA SOCIAL A LA OPCION POLITICA: LAS POLITICAS PUBLICAS COMO MEDIACION ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

La existencia de un gobierno de transición democrática con una expresa voluntad de cambio y el consenso acerca de la necesidad de reformar el Estado, ofrecen condiciones favorables para la incorporación de nuevos puntos de vistas en la elaboración de las políticas públicas. En este acápite trataremos de evaluar las posibilidades que ofrece esta coyuntura para transformar las demandas sociales de las mujeres en opciones de las autoridades públicas.

### a. *Los grandes temas en debate: Democracia, reforma del estado y políticas públicas*

#### *La revalorización de la democracia*

En las últimas décadas, el debate sobre el Estado se ha desideologizado. Se han superado las simplificadoras interpretaciones que concebían al Estado ya sea como una simple ventanilla encargada de satisfacer o proveer las demandas sociales, ya sea como un simple instrumento de los intereses del capital o de los expertos burócratas que lo controlan.<sup>14</sup>

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil empiezan a ser reconceptualizadas, al mismo tiempo que se resignifica y valoriza la democracia. El nuevo lenguaje —según distintos autores, entre ellos Flisfisch y Lechner<sup>15</sup>— se origina en un contexto de cuestionamiento de las experiencias autoritarias en países como Chile, Brasil, Argentina y Uruguay. Golpes militares que, a diferencia del pasado, no fueron simples derrocamientos, sino que constituyeron proyectos refundacionales de la sociedad.

Las transformaciones de la economía y de la política, la instalación de la violencia generalizada y la profunda alteración de la vida cotidiana, obligan a intelectuales y políticos a una revisión crítica del marxismo en sus versiones más dogmáticas.

Ambos reconsideran sus críticas a la democracia formal y centran su preocupación intelectual en entender el origen y naturaleza de esos regímenes. El exilio renueva significativamente el pensamiento político y precisa las críticas a las antiguas posiciones.

El lenguaje revolucionario de los años sesenta y setenta, que postulaba el asalto al poder y la destrucción del Estado, cede paso a una revaluación del Estado, al que se le atribuye un papel central en la regulación e integración de la vida social, así como en la constitución de un referente simbólico colectivo. Se zanja con una lógica política guerrillera orientada a aniquilar al adversario y se postula el reconocimiento recíproco de los sujetos entre sí. “La pluralidad deviene condición de la vida política y de la construcción de un orden democrático. La utopía también se reconceptualiza como una imagen de plenitud imposible, pero indispensable para descubrir lo posible”.<sup>16</sup>

El nuevo lenguaje democrático critica el estatismo, sus expresiones de control y de concentración del poder. Rechaza que la tecnoburocracia fundamente la autoridad pública al margen de las relaciones que establece el Estado con la sociedad civil. El contenido de la democracia se enriquece: se revalorizan la sociedad civil y las condiciones de vida de las personas. La democracia empieza a ser pensada desde la cotidianidad, se trata de acercarla a los problemas de la gente común.

Esta nueva forma de concebir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil exige ampliar el poder de interlocución de los distintos grupos sociales. El Estado regula sus acciones a partir de los mensajes emitidos por la ciudadanía.

Las propuestas democratizadoras se han dado en confrontación con las posiciones neoliberales, que subrayan los desacuerdos entre Estado y sociedad civil, quieren reducir al primero a su mínima expresión y extender la influencia de la lógica instrumental en la sociedad. El neoliberalismo se resiste a la utopía de la democratización y al planteamiento de un nuevo Estado.

En el caso de Chile, la discusión sobre la democracia deviene paradigmática. Se debe fundar y legitimar un orden alternativo al orden autoritario, sin que haya existido una ruptura radical. Los esfuerzos del gobierno por recuperar la democracia han estado condicionados por una institucionalidad heredada del gobierno militar, un modelo económico ya consolidado y una situación social marcada por profundas desigualdades.

La transición de un orden autoritario a un orden democrático exige la construcción de un nuevo referente global de la sociedad, de un nuevo proyecto político. En estas circunstancias, la idea de concertación, los procedimientos institucionales formales y las temáticas concretas sectoriales devienen temas de preocupación central. En este espacio ya delimitado, el gobierno plantea una propuesta de crecimiento económico con equidad. Este planteamiento, aparentemente consensual, es producto de un equilibrio inestable de fuerzas políticas que confrontan sus visiones de realidad y su concepción del mundo.

### *La reforma del Estado*

En la actualidad, la mayoría de los científicos políticos, los políticos, las autoridades públicas e incluso la ciudadanía, concuerdan en la necesidad de reformar el Estado a fin cambiar los modos de gestión pública, elevar su eficiencia y ampliar la interlocución con la ciudadanía.

Existe un acuerdo entre aquellos que postulan la reforma del Estado respecto a que el proceso debe ser gradual y no simultáneo. Debe empezar por identificar aquellos puntos álgidos cuyo tratamiento produce efectos más significativos a mediano plazo, y debe suscitar la colaboración de los reformados. En otras palabras, el objeto de la reforma es al mismo tiempo el sujeto que reforma.<sup>17</sup> Es claro entonces que devenga “más importante pensar cómo reformar que preguntarse qué reformar”.

La reforma del Estado en sus aspectos de gestión se enmarca en un debate internacional ya abordado en otros países: la modernización del Estado. Como señalan Chevallier y Loschack, en el caso de Francia, se trata de promover nuevas formas de acción y de pensar que suponen una ruptura con la lógica tradicional de la administración. La legitimidad fundada en la regularidad de procedimientos y de conformidad con leyes de conducta y comportamiento preestablecido, da paso a una legitimidad fundada en la eficacia de las acciones emprendidas y en la capacidad de alcanzar objetivos previamente fijados. La primacía de los medios en un sistema que privilegia la estabilidad de las estructuras formales de organización y de acción da lugar a la primacía de los fines en un sistema que valoriza el cambio, la

innovación, la movilidad. Al modo de razonamiento analítico, lineal y deductivo, se opone un razonamiento sintético, sistémico y teleológico que permite aprehender mejor la complejidad de lo real, lo que favorece la eficacia de la acción.<sup>18</sup>

Estas nuevas formas de gestión exigen nuevas habilidades comunicativas, capacidad de manejar mayores cantidades de información simultáneamente y de atender a diferentes respuestas.

### *Las políticas públicas*

Las políticas públicas adquieren un nuevo sentido al interior del debate de la democratización y modernización de la gestión estatal. Son expresiones de las relaciones que el Estado establece con sociedades cada vez más complejas y diversificadas. Para Pierre Muller, las políticas públicas se refieren a los procesos de mediación social cuyo objeto es hacerse cargo de los desajustes que pueden ocurrir entre un sector social y los otros sectores sociales, o entre un sector y la sociedad global.<sup>19</sup>

Para Meny y Thoenig, las políticas públicas engloban el conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas.

Las políticas públicas no son entonces meros actos administrativos emanados de un poder central que identifica y prioriza necesidades, sino que, al contrario, son productos sociales elaborados al interior de un determinado contexto social, de una estructura de poder, y de un proyecto político. Si bien los grupos y clases sociales tienen la capacidad de percibir los problemas que enfrentan, su existencia no se traduce automáticamente en acciones estatales. Para que un problema, entre los tantos que existen, sea considerado objeto de una acción pública, primero tiene que ser “construido”, debe transformarse en un problema político, es decir, ser la expresión de una demanda social traducida a los términos propios del juego político oficial.

Como es fácil suponer, la construcción de un problema es el producto de un proceso tensionado en el que participan diferentes actores sociales, portadores de prioridades diferentes. El conflicto y el consenso son dos aspectos del proceso y varían en cada caso.

Veamos ahora los temas y preocupaciones actuales desde la perspectiva de género.

### *b. Los temas en debate desde la perspectiva de género*

#### *La democracia*

Los objetivos tendientes a mejorar las relaciones Estado-sociedad civil, acercar la democracia a la ciudadanía y crear un nuevo colectivo que respete la pluralidad, deberían favorecer la consideración de los intereses de las mujeres. En efecto, el respeto a la diversidad y la cercanía del Estado con la sociedad civil baja el nivel de abstracción de la reflexión y la sitúa allí donde las diferencias y las desigualdades se hacen visibles. Entre ellas las de género.

Sin embargo, la consideración de las desigualdades sociales entre hombres y mujeres supone no sólo la generación y difusión de conocimientos que argumenten socialmente su existencia, sino también la identificación de las formas de acceso al discurso oficial. Depende en gran parte de la habilidad de los grupos interesados de convertir las desigualdades y sus efectos en un problema social consonante, a la vez que cuestionador, con la estructura cognoscitiva y moral hegemónica en la sociedad. Es esta estructura la que define las situaciones que dan origen a los problemas y emite juicios sobre los acontecimientos que considera inmorales o insostenibles. Un problema público es socialmente asumido al generarse un proceso de responsabilización por parte de tal o cual segmento de la sociedad, cuando un grupo con capacidad y autoridad lo promueve como problema acreedor de la intervención pública.

El hecho de que en este momento se esté construyendo un nuevo referente colectivo podría facilitar la incorporación de las desigualdades entre hombres y mujeres, siempre y cuando no se oponga a la necesidad de legitimación del nuevo gobierno frente a otros grupos sociales. En este sentido, el discurso



actual que plantea la necesidad de modernizar el país, de crecer con equidad, puede priorizar, por ser más consonante a sus propuestas, a los empresarios, o a los jóvenes por temor a su potencial disruptor.

El tema de la mujer puede ser incorporado desde distintas lógicas o concepciones. El consenso sobre la necesidad de erradicar la pobreza puede conducir a que los problemas de las mujeres sean abordados siempre y cuando se los asocie a la pobreza, y ellas constituyan uno de los grupos vulnerables atendidos por políticas sociales de carácter focal. Al contrario, si se subraya la necesidad de modernizar el país, en un contexto de crecimiento económico y disminución de tasa de desempleo, puede ser más fácil plantear los derechos de las mujeres como trabajadoras.

La coexistencia de diversas lógicas en el discurso oficial puede, por un lado, aumentar la legitimidad del gobierno frente a las mujeres. Cada grupo de mujeres puede sentirse representado a través de uno u otro discurso, de acuerdo a sus posiciones específicas. Por otro, facilita la discusión del tema y la construcción global del problema a partir de lo que afecta a grupos específicos de mujeres: las mujeres pobres, las jefes de hogar, las mujeres golpeadas, las adolescentes embarazadas, etc.

La intervención del Estado en áreas antes reguladas por la tradición cultural y, por ende, autolegitimadas, obliga a una fundamentación racional de las creencias y comportamientos hasta entonces incuestionados. Temas privados como la maternidad voluntaria, la autoridad familiar, devienen contenciosos, inciden en el sentido común y pueden generar corrientes de opinión favorables al cambio de creencias, valores y opiniones.

Las potencialidades abiertas por este tipo de transición encierran, sin embargo, determinados riesgos. El imperativo de la concertación y el consenso reduce la amplitud de iniciativas que puede tomar el Estado para cuestionar los patrones culturales. Por otra parte, una democracia tan consensuada, basada en la legitimación mutua de los actores que participan en la construcción del consenso, puede excluir a aquellos grupos con menos fuerza real y simbólica y con menor capacidad de interlocución, como bien lo señala Boris Falaha.<sup>20</sup>

La investigación en curso pretende esclarecer la forma en que las desigualdades sociales entre hombres y mujeres son integradas o ignoradas en el discurso oficial y en la construcción del nuevo referente colectivo. Nos interesa igualmente rastrear la forma en que un discurso general da lugar a la legitimación y reconocimiento de problemas concretos en las agendas sectoriales.

### *La reforma del Estado*

Postulamos que la reforma del Estado podría facilitar la consideración de las desigualdades entre hombres y mujeres en las agendas públicas.

En primer lugar, sería interesante evaluar si la presencia creciente de profesionales mujeres,<sup>21</sup> en especial en los llamados ministerios sociales, se traduce en una mayor sensibilidad a las singularidades de las experiencias femeninas y una mayor preocupación por las consecuencias de las políticas en la situación de las mujeres. Las mujeres profesionales en las unidades de estudios y planificación que tienen un papel central en el tratamiento de la información que se consulta para tomar las decisiones, pueden ser claves en la selección de información que dé cuenta de la discriminación hacia las mujeres.<sup>22</sup> Cabe preguntarse si los cambios en la gestión pública favorecen la revalorización de las funcionarias mujeres y les otorgan mayores oportunidades de participar en los procesos de tomas de decisiones en las distintas instancias. Según diversos testimonios,<sup>23</sup> el desempeño de las funcionarias mujeres se caracteriza por un elevado profesionalismo y una particular habilidad para manejarse en un tipo de gestión que releva la comunicación, el trabajo en equipo y el manejo de relaciones humanas. Podríamos suponer que estas características más valoradas en el nuevo modelo de gestión, les permitirían jugar un papel más importante en la construcción de los referentes globales y/o sectoriales de la acción pública. Es decir, en las representaciones que se construyen de la realidad sobre la cual se va actuar.<sup>24</sup> También podrían participar más significativamente en la negociación permanente entre sectores, que fija la importancia y las fronteras del referente sectorial en relación con el global; por tanto, en la determinación de las prioridades de la política global. En definitiva, interrogarse por su papel como mediadoras<sup>25</sup> entre intereses sectoriales y globales, analizando el tipo de argumentación que emplean para incorporar los intereses de las mujeres en el discurso global.

Según Jean Jacquette, la consideración de los intereses de las mujeres en las políticas públicas hace uso de diferentes tipos de argumentaciones. El de la equidad: iguales derechos para hombres y mujeres; el del merecimiento basado en el reconocimiento de los aportes específicos de las mujeres al desarrollo; el de la necesidad sustentado en la identificación de situaciones inaceptables, y el de la complementariedad entre los aportes de hombres y mujeres en el desarrollo. El argumento utilizado de alguna manera define la orientación de la política hacia las mujeres. Las políticas pueden ser consideradas una forma de asistir a mujeres en situaciones vulnerables o, al contrario, como una modalidad de extensión de los derechos ciudadanos y profundización de la democracia.

Su papel de mediadoras las ubica en diferentes instancias de toma de decisiones. Valdría la pena preguntarse en qué círculos de decisiones interviene y para qué interviene. Quisiéramos atender a un tipo de decisión particular: aquellas que norman las posibilidades que tienen los ciudadanos, y en particular los beneficiados de determinadas políticas públicas, de intervenir en los procesos de decisión y en los procedimientos utilizados en la alocaación de servicios. Según J. Anderson,<sup>26</sup> “la discriminación que sufre la mujer en la actualidad está consagrada en las reglas que norman los procesos de decisión y en la traducción que se hace entre las reglas y la práctica real”.

En segundo lugar, resulta interesante analizar la ruta que siguen las políticas adoptadas desde el momento de su formulación hasta su implementación. Este análisis debería permitir detectar las instancias relevantes en la aprobación de las políticas en las que habría que incidir si se quiere introducir una perspectiva de análisis favorable a los intereses de las mujeres, que no se limite exclusivamente a la implementación de programas específicos dirigidos a grupos de mujeres.

Finalmente, es importante estudiar la red de relaciones —y normas que la regulan— que establece una nueva institución pública destinada a velar por los intereses de las mujeres, como el Sernam, con el resto de instituciones estatales.

### 3. COMENTARIOS FINALES

En este artículo hemos intentado develar los procesos mediante los cuales un problema adquiere legitimidad social. Hemos otorgado gran importancia al conocimiento como forma de legitimar un tema. Hemos tratado de mostrar la relación dialéctica que existe entre conocimiento y realidad. Muchas dimensiones de la realidad social permanecen ocultas al conocimiento, de no existir formas adecuadas de conceptualizarlas y estudiarlas. A su vez, los modos de pensar y conocer están sometidos a la prueba de la realidad. La dinámica social termina por interpelar y hacer estallar los modelos cognoscitivos, si dejan de dar cuenta de los procesos sociales.

Por otra parte, nos hemos detenido en el papel que juegan las mediadoras, y en general en la importancia de las mediaciones en la legitimación de un tema. Las mediadoras, al articular el interés sectorial con el global, responden a las demandas de su grupo social y articulan un discurso que da validez a estas demandas, en sí mismas y por sus aportes al interés social global.

En seguida, hemos insistido en que no basta el reconocimiento social de un problema para que éste se transforme en una opción política del gobierno. Al respecto, nos hemos interrogado por las oportunidades que ofrece la transición democrática y la reforma del Estado a este proceso.

Finalmente, una vez identificados los diversos factores potencialmente favorables a la transformación de las demandas sociales en opciones políticas, habría que analizar los motivos que interfieren en la cristalización de estas potencialidades. Pensamos que estas razones tienen que ver con la calidad del conocimiento, la debilidad de las mediaciones entre las personas que producen este conocimiento y el resto de la sociedad, y la ausencia de esfuerzos sistemáticos para generar corrientes de opinión pública.

## NOTAS

1. El equipo está conformado por Virginia Guzmán, Sandra Lerda y Rebeca Salazar.
2. Entendemos por *agenda* el conjunto de problemas *objeto de controversia o debate público que exige la intervención de una autoridad pública*.
3. Al respecto, véase Jürgen Habermas. Se refiere a la red de cooperaciones interpersonales mediadas comunicativamente que dan lugar a un conjunto de interpretaciones que se comparten intersubjetivamente. Interpretaciones que son presupuestas como un saber de fondo que provee a los participantes de un contexto común de sentido en sus vidas. En: *Teoría de la acción comunicativa*, Vol. I: "Racionalidad de la acción y racionalización social" (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. de Ediciones, 1989).
4. El año 1950 es una fecha usada habitualmente para señalar un hito en el desarrollo latinoamericano, el comienzo de una nueva etapa. Ciertamente las relaciones entre hombres y mujeres, como forma de relación social estructuradora de la sociedad, habían dado lugar a distintos discursos, movimientos y discusiones. Si bien el comienzo de siglo fue testigo de importantes movimientos de mujeres en pro de la igualdad en América Latina, éstos pierden fuerza y visibilidad a partir de la década del treinta, cuando surgen los grandes partidos modernos en muchos países latinoamericanos y la integración de las mujeres a ellos.
5. Lechner, por ejemplo, afirma que "la modernidad es ante todo un proceso de secularización: el lento paso de un orden recibido a un orden producido ... el mundo deja de ser un orden predeterminado de antemano al cual debemos someternos y deviene objeto de la voluntad. El orden producido plantea un enorme desafío: crear su propia normatividad... La secularización traslada a la política la función integradora que cumplía anteriormente la religión. La política adquiere centralidad en tanto acción consciente de la sociedad sobre sí misma y representación de la sociedad en tanto orden colectivo". En: *Los patios interiores de la democracia* (Santiago: Flacso, 1987).
6. El crecimiento del Estado y de los servicios, así como la diversificación del aparato productivo, ofrecían nuevas posibilidades de trabajo a las mujeres. El acceso a la educación y a la salud ampliaban sus oportunidades de inserción en la vida pública, lo que conmovía las bases de la organización familiar tradicional y permitía a las mujeres afirmar su perfil individual frente a su referente familiar.
7. Joan Scott, "El género, una categoría útil para el análisis histórico", *American Historical Review* 91 (1986).
8. M. O'Brien y S. Firestone. Citadas por Joan Scott, op. cit.
9. Joan Scott, op. cit.
10. Citado por J. Habermas, op. cit.
11. Citada por Elizabeth Souza Lobos, *Los usos del género*.
12. Según la CEPAL (*Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 1990), los cambios en la situación de la mujer han trascendido el plano económico y social, para insertarse en transformaciones cuantitativas y cualitativas profundas que han modificado los comportamientos culturales e incidido en temas éticos y de valores.

### LOS CAMBIOS:

Entre los principales cambios reconocidos destacan los siguientes:

- Avances médicos: cambios en la atención de partos, aumento en la esperanza de vida de las mujeres.
- Control de natalidad: disminución de la fecundidad y separación de la sexualidad de la reproducción.
- Disminución del tamaño de la familia, aumento de hogares con jefatura femenina y menor control social sobre la vida privada de las mujeres.
- Migración de importantes contingentes de mujeres jóvenes a la ciudad.
- Aumento de la PEA femenina y de los niveles educativos.
- Ampliación de las diferencias entre mujeres educadas y no educadas, y entre las mayores y las jóvenes.
- Transformación de roles familiares y mayor apertura de lo privado a lo público, sobre todo en relación a la socialización, la violencia y el trabajo doméstico.
- Mayor consenso sobre derechos de la mujer y la necesidad de eliminar la discriminación sexual.
- Reconocimiento del papel del Estado en la ampliación de la cobertura educativa y en la promoción de reformas legislativas. Aumento de la presencia de la mujer en la burocracia estatal. Creación de oficinas especializadas sobre la mujer en el Estado.
- Importancia de las ONGs en la producción de conocimientos sobre la situación de la mujer.

### LAS RESISTENCIAS:

De acuerdo con el análisis de la CEPAL, las resistencias al cambio se derivan de los estereotipos y patrones culturales vigentes, de las condiciones económicas desfavorables, de las limitaciones jurídicas en la relación familiar, de la insuficiencia en la capacitación y educación, y de la falta de empleos adecuados.

Los grupos de mujeres más vulnerables a los efectos de la crisis son las mujeres de los sectores urbanos populares, las mujeres pobres rurales y las jóvenes.

### FACTORES DE VULNERABILIDAD DE LAS MUJERES:

Entre los factores que vulnerabilizan a las mujeres se destacan: la responsabilidad exclusiva del trabajo doméstico, doble jornada de trabajo, los embarazos, el desgaste, la desnutrición y la fatiga, la jefatura de hogar.

### LAS DEMANDAS:

En cuanto a las demandas de las mujeres destacan:

#### Trabajo:

- Formalizar el empleo informal.
- Regularizar los trabajos, los sistemas de trabajo y el pago por jornal.
- Acceso a los servicios sociales y derecho a la jubilación.
- Alivio del trabajo doméstico de las mujeres mediante la socialización de actividades, sobre todo las referidas a la crianza de los hijos.

#### Salud:

- Atención a la nutrición de lactantes y madres. Programas de alimentación complementaria.
- Protección a las mujeres en los períodos de pre parto y post parto: postas con servicios ginecológicos mínimos.
- Educación sobre la fertilidad humana y métodos para regularla.
- Protección a las mujeres migrantes solteras en las ciudades, mediante la creación de casas de refugios y hogares mientras consiguen trabajo.
- Educación a la mujer joven para evitar embarazos.

#### Educación:

- Capacitaciones específicas que posibiliten la incorporación al mercado de trabajo con alguna calificación. Creación de institutos superiores populares.
- Formación tecnológica a mujeres rurales.
- Campaña de erradicación del analfabetismo de jóvenes indígenas.

#### Igualdad. Necesidad de considerar a las mujeres como:

- Actores sociales que demandan acciones específicas.
- Como consumidoras de bienes y servicios.
- Como responsables del trabajo doméstico.
- Como fuerza de trabajo creciente.
- Como socializadoras de nuevas generaciones.

#### En el ámbito normativo:

- Eliminar toda forma de discriminación legislativa en los derechos civil, penal y laboral, en especial en lo referente a la legislación de la mujer casada: nacionalidad, patria potestad, potestad marital, patrones de herencia, control de bienes, lugar de residencia. Derechos de la mujer jefe de familia y de la madre soltera y sus hijos.

#### En el ámbito laboral:

- Igual salario por trabajo igual. Legislar sobre el trabajo informal (destajo, domiciliario, maquila).

#### En el ámbito penal:

- Reformas al código en relación con el tratamiento de la violencia familiar y sexual y creación de mecanismos de asistencia y apoyo a las víctimas. Creación de instancias de apelación a las cuales las mujeres puedan recurrir.

#### En el ámbito cultural:

- Medidas destinadas a cambiar actitudes sociales.

#### En el ámbito económico y social:

- Superación de la división mujer reproducción v.s. hombre producción
- Revalorización del trabajo doméstico.
- Socialización del trabajo doméstico y asunción de las tareas por hombres y mujeres.
- Estímulo a la participación de las mujeres en los espacios donde se toman las decisiones.

13. La iglesia, por ejemplo, interpreta la situación de las mujeres a partir de la idea de justicia social, de la necesidad y el respeto a la dignidad humana. El neoliberalismo ofrece nuevos discursos que se interesan en identificar las ventajas comparativas de la mujer, más que la manera en que nuevos recursos sociales pueden aportar al desarrollo. El feminismo pone en el centro del debate las jerarquías sociales y la desigualdad de poder entre hombres y mujeres.

14. I. Meny & Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas* (Barcelona: Editorial Ariel, 1992).

15. Angel Flisfisch, *La política como compromiso democrático* (Santiago: Flacso, s/f). N. Lechner, op. cit.

16. N. Lechner, op. cit.

17. Flisfisch: Intervención en el II Congreso de Ciencias Políticas. Iquique, 1992.

18. J. Chevallier y D. Loschack, "Rationalité juridique et rationalité managériale", *Revue Française d'Administration Publique* 24 (oct-dic 1982). Citado por Pierre Muller, *Les politiques publiques* (Paris: Presses Universitaires de France, 1990).

19. P. Muller, op. cit.

20. Boris Falaha: Intervención en el II Congreso de Ciencias Políticas. Iquique, 1992.

21. Características y posición de las mujeres en la estructura de la administración pública, su radio de acción, el grado de comprensión, aceptación o rechazo a las desigualdades de género.

22. La discriminación que sufren las mujeres podría dar lugar a la igualdad real entre ambos géneros, si se asegura la igualdad de oportunidades, es decir, que las mujeres puedan adquirir conocimientos y destrezas, mostrar su capacidad y alcanzar igualdad de trato—independientemente de su situación social— e igualdad de resultados. Esta última analiza la ubicación real de hombres y mujeres en la sociedad: los privilegios, los deberes, los derechos y los beneficios que se asocian a cada uno.
23. Entrevistas aplicadas a autoridades públicas de los ministerios sociales.
24. En torno al referente global se organizan y priorizan los referentes sectoriales. Los referentes sectoriales son construcciones de imágenes específicas y representaciones de una parte de la realidad sobre la que actúa un sector. P. Muller, op. cit.
25. Los mediadores cuentan con el conocimiento y el poder necesario para vincular los intereses sectoriales con los globales. Los mediadores proponen una visión de la realidad, formulan el cuadro intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos y las alianzas propias de un proceso de decisión.
26. Jeanine Anderson, "Intereses o justicia: A dónde va la discusión sobre la mujer y el desarrollo". Artículo preparado para la Red ENTRE MUJERES.