

El primer gobierno de la Concertación desde la perspectiva de género

Virginia Guzmán

Centro de Estudios de la Mujer, CEM

Al asumir su mandato, el Presidente Aylwin había contraído una serie de compromisos explícitos y/o implícitos con las distintas fuerzas sociales que participaron en el proceso de recuperación de la democracia. Su programa de gobierno era en gran medida el fruto de un largo proceso de intercambio y de negociación entre los diversos actores sociales, y de cada uno de ellos con el futuro gobierno.

El protagonismo de las mujeres bajo la dictadura en pos de sus reivindicaciones y por la recuperación de la democracia, se expresaba en uno de los acápites del programa del gobierno, en el cual 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 a valorar sus capacidades y su quehacer; a dar protección y fortalecer la familia.

En este contexto, cabe preguntarse por la suerte de las demandas sociales planteadas por la Concertación de Mujeres por la Democracia al nuevo gobierno, así como por el interés, la voluntad y la capacidad de éste para llevar a cabo los objetivos previstos en su programa en relación a las mujeres.

La evaluación de la gestión del gobierno desde las perspectivas señaladas requiere de algunas aclaraciones previas. Se trata de una evaluación *ex post*, más interesada en esclarecer los procesos que en evaluar impactos. Por otro lado, se realiza a partir de los valores y parámetros construidos a partir de los conocimientos y de la experiencia acumulada por especialistas en el tema de género y políticas públicas, parámetros muchos más complejos que los considerados por el gobierno en el momento de elaborar su programa.

El contenido de las desigualdades entre los géneros no es único, ni es estático. Se construye a partir de una concepción política, teórica y ética sobre las relaciones de género y de la sociedad, que se profundiza y se modifica con el tiempo.

Inicialmente, la comprensión del tema de género se reducía a la solución de las necesidades inmediatas de las mujeres; luego se incluyeron los problemas específicos que ellas enfrentan en distintos ámbitos sociales, debido a su posición en las relaciones de género. En la actualidad, y en la medida en que la problemática de género se articula con preocupaciones sociales mayores, como la democratización de las sociedades, el campo de reflexión se ha ampliado, para incluir un análisis de los procedimientos y las normas que en el ámbito institucional reproducen y perpetúan las desigualdades de género. El enriquecimiento de la comprensión de las relaciones de género permite diseñar políticas no sólo desde la perspectiva de la satisfacción de ciertas necesidades de las mujeres, sino también desde la perspectiva de logros en autonomía personal y social; del manejo y uso ciudadano de los diversos mecanismos de interlocución con el Estado y con las diversas instituciones; de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Este artículo hace uso de un criterio bastante estricto para evaluar la presencia de la dimensión de género en las políticas públicas. Entiende por incorporación de la dimensión de género a las políticas públicas "cuando existe la voluntad explícita de promover una redistribución entre los géneros en términos de: asignación de recursos públicos, derechos civiles y de participación, posiciones de poder y

El presente artículo se basa en una investigación realizada en el Centro de Estudios de la Mujer, CEM, "La dimensión de género en las políticas públicas", realizada por Virginia Guzmán, Sandra Lerda y Rebeca Salazar.

autoridad y valoración del trabajo de hombres y mujeres. Esto implica disponer del conocimiento e información necesarios sobre las diferencias entre hombres y mujeres en el ámbito de actuación del Estado y anticipar los efectos de las políticas públicas en la desigualdad de oportunidades, de resultados y de trato entre los sexos".¹ En este sentido, las desigualdades genéricas no deben ser consideradas sólo como un tema nuevo en las agendas de gobierno, sino también un principio orientador del diseño de políticas.

LAS DEMANDAS DE LAS MUJERES EN LA AGENDA PÚBLICA

Una de las características más importantes del movimiento de mujeres desplegado en la década de los ochenta fue el grado de interacción entre sus diferentes expresiones. Esto facilitó la toma de conciencia de sus integrantes, al reconocer que tras la diversidad de formas de existencia compartían problemas similares derivados de su condición de género. Las mujeres interactuaron discursivamente, y construyeron un nuevo discurso que les sirvió para reinterpretar su condición genérica y construir sus necesidades como demandas y problemas de carácter social.

Las organizaciones crearon un sinnúmero de redes, la mayoría de las veces de carácter temático, en torno a los problemas relevantes de la condición femenina. Al interior de estas redes de carácter nacional o internacional, fueron construyendo una nueva agenda social que contemplaba sus demandas más importantes en distintos planos: la familia, el trabajo, la salud, la educación, la participación social, la legislación, la cultura.

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, permitió a la Concertación de Mujeres por la Democracia, formada el año 1989, presentar sus intereses como intereses de alcance general, en un contexto en el cual había acuerdo en que la democracia real debía contemplar también los problemas y necesidades cotidianas de las personas y respetar las diferencias entre los distintos sujetos sociales.

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

Al debatir el carácter público de sus necesidades y problemas, las mujeres suscitaron una discusión social de mayor trascendencia que favoreció la elaboración y el cuestionamiento simbólico de las desigualdades sexuales. Las demandas de las mujeres al gobierno pusieron en debate nuevos problemas, entre ellos el de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre lo privado y lo público. En efecto, muchos de los nuevos temas que las mujeres planteaban para ser considerados en la agenda institucional, se anidan y desarrollan al interior de las relaciones familiares. Transformar los problemas en demandas al Estado significaba afirmar el carácter público de los problemas, y el derecho del Estado a intervenir sobre los patrones culturales cuando éstos generan desigualdades y se oponen a los principios generales de la convivencia democrática.

LAS OPORTUNIDADES

El primer gobierno de la Concertación se proponía promover el desarrollo con equidad, lo que se traducía en propuestas para superar la pobreza, para modernizar el país y para proteger los recursos naturales.

Las dimensiones subrayadas en los discursos de gobierno respecto a la justicia social y a la modernidad facilitaban la consideración de las necesidades, intereses y demandas de los distintos grupos de mujeres.

Desde la perspectiva de la justicia social, era relativamente fácil demostrar los procesos de feminización de la pobreza e identificar las situaciones de extrema vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres.

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

La dimensión de crecimiento económico y modernidad no sólo permitiría destacar las ventajas comparativas de las mujeres para integrar las nuevas formas de organización productiva. A la vez, subrayaría la necesidad de cambios culturales que realmente den acceso a la modernidad y la de terminar con los sistemas de estatus adscritos, proponiendo en cambio que cada persona ocupe una posición social de acuerdo a sus capacidades y energías.

Finalmente, el reconocimiento de la distinta ubicación de los sujetos en la trama social en función de su etnia, cultura, edad y sexo, facilitaba la conceptualización de los distintos sistemas de 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.

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 sustentan las desigualdades sociales. La ausencia de canales de comunicación permanente con la ciudadanía impide dar respuesta a las demandas e intereses de las distintas fuerzas sociales. Paralelamente, 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.

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. Este contexto hizo posible la creación de una institucionalidad estatal, el Servicio Nacional de la Mujer, Sernam, cuya principal función 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 esta dimensión en las políticas sectoriales.

DESAFÍOS Y RESISTENCIAS

El referente y la agenda institucional del Sernam

Una vez creado, el Sernam debía construir su referente sectorial y elaborar su agenda. La elaboración de la agenda le exigía interpretar las necesidades y las demandas de un grupo social especialmente heterogéneo, en tanto expresa la diversidad que existe en la sociedad. 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.²

La elaboración de la agenda institucional exigía además la coordinación con otros ministerios y sectores, a fin de que incorporasen en sus agendas respectivas las propuestas de la institución.

Las demandas de la Concertación de Mujeres por la Democracia constituyeron el marco referencial más importante para elaborar la agenda sectorial del Sernam. Los documentos formulados por la Concertación de Mujeres contenían una interpretación de los mecanismos de discriminación sexual y una identificación de los problemas que afectan a las mujeres en diversos ámbitos: la familia, la educación, la salud, el trabajo, los espacios públicos, la cultura. Los documentos identificaban también los problemas que consensualmente resultaba urgente tratar: 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 y los distintos tipos de discriminación legal a que están sometidas las mujeres.

Sin embargo, no todas las propuestas de la Concertación podían ser asumidas directamente por el Sernam; era necesario concordar las propuestas institucionales con el discurso y referente global del gobierno, y con los discursos sectoriales.

Los principios orientadores del Programa de Gobierno en general, y del tema de la mujer en particular, delimitaron el campo en el cual el Sernam debía elaborar su referente sectorial. 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 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 hombres y mujeres y de la necesidad de respetar los derechos de estas últimas, permitió al Sernam proponer un conjunto de reformas legales orientadas a superar tal situación.

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.

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.

Sin embargo, la complejidad que caracterizó 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.

En el período preeleccionario, las fuerzas de la Concertación tenían mayor libertad para subrayar el cambio, la propuesta, la innovación. Una vez en el gobierno, aquellas fuerzas se enfrentaron al poder que conservaban los sectores más tradicionales de la sociedad y a los enclaves autoritarios dentro de la institucionalidad heredados del gobierno anterior. Esta situación llevó al gobierno a postergar el tratamiento de ciertos temas que podían ser muy conflictivos o introducir tensiones en un clima ya cargado de temores y expectativas. El Sernam se enfrentaba también a las resistencias de las nuevas autoridades públicas, quienes, pese a tener una mentalidad más abierta, se resistían a abordar temas que consideraban culturales y privados y a ceder cuotas de poder a las mujeres en el Estado.

El Sernam como instancia coordinadora de políticas

La importancia otorgada por el gobierno a la coordinación favorecía, 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.

Sin embargo, llevar a la práctica la voluntad de coordinación es una tarea compleja. El Sernam, en tanto institución, no participaba sistemáticamente de los altos círculos de decisión ni en los comités intersectoriales donde se definían los principales lineamientos de políticas. Por otro lado, las funcionarias de la institución no dominaban suficientemente los temas sectoriales como para traducir los problemas que afectan a las mujeres al lenguaje y responsabilidades de cada sector.

Afectó igualmente las posibilidades de coordinación la escasa elaboración y heterogénea comprensión de las desigualdades de género en los distintos sectores de gobierno, así como las convicciones personales de las autoridades públicas frente a un tema nuevo y controversial.

En primer lugar, las propuestas de gobierno en relación con el tema eran muy abstractas y difíciles de traducir a los referentes y agendas sectoriales de cada ministerio. En la realidad, la mayoría de los referentes de los ministerios continuaron definidos como si la experiencia social y la identidad colectiva de las mujeres fuese semejante a la de los hombres, y ocultaban las diferencias entre ambos bajo

categorías universales —trabajadores, pobres— y/o diferenciaba arbitrariamente la categoría mujer de las otras categorías, las que siguen siendo postuladas como universales y asexuadas.

Los ministerios sociales son más sensible a las transformaciones que afectan la posición de la mujer en la sociedad y otorgan un espacio de autonomía a las mujeres en sus 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 admite 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 se reconocen nuevos problemas de salud, diferentes de los tradicionales asociados a la salud madre-hijo, tales como los de las embarazadas adolescentes y la salud de la mujer trabajadora. La atención otorgada a los servicios de cuidado diurno infantil expresa un nivel de reconocimiento a la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo.

En segundo lugar, la incorporación de las demandas de las mujeres en las agendas sectoriales requiere de la voluntad de parte de las autoridades públicas y de los funcionarios responsables del diseño e implementación de políticas, de promover una redistribución de oportunidades entre los géneros.

Si bien las autoridades entrevistadas en su mayoría reconocían la existencia de un problema en el ámbito de las relaciones de género, compartían una serie de resistencias a la intervención del Estado en este campo. Para algunos se trataba de un tema más académico que político; para otros, de un tema cultural, cuyos patrones y tiempos de resolución trascienden la competencia del Estado. Al poner énfasis en el carácter ideológico, cultural y valórico del tema no sólo lo situaban en el plano de las ideas y convicciones personales, sino que también obscurecían la existencia de los problemas concretos que afectan día a día a las mujeres. Al diferenciar lo social de lo cultural, tendían 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 reconocían, en principio, la legitimidad de la intervención del Estado, siempre y cuando las mujeres lograran traducirlas adecuadamente a la lógica y discurso de la gestión estatal. No consideraban de su competencia el tema, sino un asunto exclusivo de las mujeres. Este tipo de argumentación se acompaña habitualmente de resistencias para modificar rutinas y metodologías de trabajo.

Finalmente, en otros casos, se reconoce la pertinencia de la intervención del Estado en resolver las necesidades más urgentes de las mujeres, pero se le niega la potestad de intervenir en la generación de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en tanto consideran que esta dimensión del problema tiene un origen cultural.

Por otra parte, en la mayoría de los casos, los distintos sectores de gobierno no contaban con especialistas en el tema y con sistemas de generación de información que dieran cuenta de las desigualdades entre hombres y mujeres en cada sector. El insuficiente grado de conocimiento e información dificultaba a los/as funcionarias/os del Sernam argumentar a favor de la consideración de las necesidades e intereses de los grupos de mujeres y/o anticipar los efectos de cualquier política pública sobre ellos.

En tercer lugar, la baja presencia de las mujeres en los puestos de decisión pública dificultaba igualmente la labor de coordinación del Sernam.³ Dahlerup⁴ recuerda que 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 estatus y de la equidad de género en todos los sectores y niveles de la política pública". La mayor participación de mujeres con sensibilidad frente al tema en puestos de decisión eleva las posibilidades de incorporar las desigualdades de género en las orientaciones de las políticas públicas. La presencia de mujeres en los círculos de decisión de la administración pública 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. La experiencia de las mujeres y sus vivencias como género subordinado les da una sensibilidad distinta a la masculina, les permite percibir 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.

La estrategia del Sernam

Al interior del escenario descrito, el Sernam fue construyendo paulatinamente diversas estrategias de intervención para legitimarse dentro y fuera del Estado e incluir la dimensión de género en las políticas públicas. Inicialmente, priorizó algunos problemas específicos en su agenda institucional, los que a continuación se describen.

(1) La desigualdad de derechos entre hombres y mujeres en el ámbito de la legalidad vigente y en el de los patrones socio-culturales. El Sernam propuso al Congreso un conjunto de reformas en el ámbito laboral y del Código Civil. Las reformas se orientaron 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. Otro grupo de medidas se refirió a los problemas de las trabajadoras 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 propusieron medidas concretas para compensar las situaciones de desventaja evidente de las trabajadoras en relación al resto de los trabajadores respecto a jornadas, condiciones de trabajo, descanso e ingreso. Finalmente, un último grupo de reformas en el ámbito laboral se refiere a problemas específicos derivados de la condición social de la mujer relacionados con la protección de la maternidad y el cuidado infantil, y con el asedio sexual de que es objeto en el mundo laboral.

Un segundo tipo de reformas se refirió al Código Civil y estuvo 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.

(2) El escaso desarrollo de una conciencia de derecho en las mujeres y el débil reconocimiento de la discriminación de género como problema público. Una vez definido el problema, el Sernam diseñó como respuesta la generación de referentes institucionales —los Centros de Información sobre los Derechos de la Mujer (Cidem)— a los cuales las mujeres pueden acudir cada vez que sientan haber sido objeto de maltrato o injusticia a distintos niveles, cuando quieran conocer los servicios y beneficios que les corresponden o los derechos que las amparan. Desde los Cidem se trató de gestar una conciencia individual y colectiva de la situación de la mujer. Se esperaba que las mujeres que entraran en contacto con los Cidem no sólo identificaran sus problemas y conocieran sus derechos, sino que también experimentaran transformaciones positivas en sus niveles de autoestima y seguridad personal.

En el mismo sentido, el Sernam diseñó líneas de intervención destinadas a generar opinión pública y programas de sensibilización y de capacitación dirigidos a funcionarios y autoridades gubernamentales.

(3) La violencia doméstica, el embarazo adolescente y la vulnerabilidad de las jefas de hogar. En este conjunto de problemas se expresan las graves consecuencias que tiene para las mujeres la desigualdad sexual. Esto es válido 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 siguió un itinerario semejante.

Se partió por hacer visible la existencia de la situación problemática subrayando su magnitud y permanencia en el tiempo. Para ello, se produjo y difundió información, estadísticas y monografías, que revelaron la extensión del problema y pusieron de manifiesto sus efectos en la vida de las mujeres. El Sernam argumentó el carácter público de los problemas al mostrar no sólo su magnitud, sino también el grado de desviación que representaba la situación señalada respecto a los valores que rigen una convivencia social basada en principios de justicia e igualdad.

Simultáneamente, hacía explícita las resistencias y temores que suele despertar el reconocimiento de la discriminación sexual como problema público, a la vez que asociaba su solución a la superación de problemas de indudable interés global y colectivo. Por ejemplo, se argumentaba que la superación de la

violencia doméstica redundaba positivamente en el debilitamiento de los patrones autoritarios en la sociedad, que la incorporación de las jefas de hogar al mercado de trabajo contribuía al mejoramiento de la calidad de vida de ella y su grupo familiar, que la prevención del embarazo en las adolescentes evitaba situaciones de crisis familiar y la interrupción del proyecto de vida de la joven.

Desbrozado así el campo político e ideológico, se pasaba a profundizar, en distintos grados, los mecanismos de producción y reproducción del problema, a fin de proponer las estrategias de solución, generalmente de carácter complejo y diverso, que contemplaban diversas líneas de intervención: Se implementaron programas de sensibilización y de capacitación a funcionarios públicos que están en relación permanente con las mujeres afectadas; se propusieron reformas a los servicios existentes y/o la creación de servicios *ad hoc* para asegurar una adecuada recepción y atención a las mujeres. En el caso de la violencia intrafamiliar, se propuso la promulgación de una ley que regule y norme su tratamiento.

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

A partir de la definición de estos problemas, el Sernam perfiló ante la sociedad y el resto del Estado a distintos grupos de mujeres, antes invisibles, cuya situación en tanto trabajadoras, jóvenes, madres, mujeres abandonadas, era clamorosamente injusta. El Sernam se apoyó en otras identidades socialmente reconocidas a estas mujeres, como pobres, como trabajadoras, como jefas de hogar, como jóvenes, para dotarlas de un rostro y dar concreción a los problemas que enfrentaban como género. A partir de estos grupos y del reconocimiento del rasgo común entre las integrantes de los distintos grupos —el hecho de ser mujeres— se empezó a disociar la problemática de género del tema de pobreza, de la juventud, de la violencia, para abstraerla como problema más general.

El Sernam inició sus relaciones con los diferentes ministerios en torno a estos problemas concretos, proponiendo la creación de comisiones interministeriales. Cada ministerio, desde su responsabilidad particular, debía 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. 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 alto rango de cada ministerio al Sernam. No obstante, el grupo de representantes de los ministerios frente al Sernam no fue 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 comprometidos a promover el problema de las desigualdades de género en su sector.

Por las razones expuestas, la coordinación adquirió un carácter más pragmático-instrumental. Se redujo 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.

Si bien la relación con 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*, en la mayoría de los casos no se han previsto los mecanismos de seguimiento que aseguren el cumplimiento de los convenios.

Al final de la gestión del primero gobierno de la Concertación, el Sernam contaba 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 había experimentado las limitaciones de la estrategia propuesta, de carácter puntual y poco sistémica. Las autoridades de la institución 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 constituyó en este sentido un nuevo e importante hito para la elaboración del referente y de la agenda institucional.

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.⁵

Su elaboración se dio en el marco de una consulta permanente con mujeres y con hombres especialistas en el tema, que trabajan en el ámbito 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 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. 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.⁶

En resumen, durante el gobierno de la transición a la democracia, las estrategias asumidas por el Sernam han 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.

BALANCE FINAL

Durante el primer gobierno de la Concertación se creó una institucionalidad para, desde el aparato del Estado, tratar la problemática de la discriminación en contra de la mujer. Sin embargo, pese a que el gobierno declaró la necesidad de avanzar en la búsqueda de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pese a las medidas adoptadas y a la incorporación de la problemática de la mujer en su discurso, persiste una serie de problemas que indican que no ha habido una incorporación explícita de la dimensión de género en la concepción de las políticas públicas.

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 requiere 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.

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 de un conocimiento sobre el tema que debilite los estereotipos que habitualmente sustentan el diseño de políticas. En general, los funcionarios públicos no cuentan con el conocimiento necesario sobre el tema ni logran movilizar en el Estado los mecanismos para producirlo. 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. Sin embargo, existe en la sociedad un amplio conocimiento respecto de las causas, 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 pensar en canales de difusión de este conocimiento en el Estado.

Se revela igualmente importante aumentar la presencia de mujeres en los puestos de decisión de la administración pública, para asegurar que participen del proceso de construcción de un referente cultural y cognoscitivo, sobre la base de su experiencia profesional y personal, para la elaboración de políticas.

Otros nudos importantes en el camino hacia la incorporación del género a las políticas públicas se encuentra en las dificultades de coordinación interministerial señaladas, y 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.

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 Congreso, 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 distintos círculos de decisión del Estado, especialmente en aquéllos ubicados en los espacios de interacción del Ejecutivo con otras instancias, como el Congreso 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, pueden llegar a constituir mecanismos fundamentales 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 capaces de estimular la práctica asociativa de las mujeres, la que favorece el desarrollo de una actitud ciudadana crítica frente a la gestión del Estado.

Una mayor participación de las mujeres redundará 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 en 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, resulta de gran utilidad beneficiarse de la experiencia que han adquirido muchas organizaciones de mujeres en la gestión de programas sociales.

NOTAS

1. Virginia Guzmán, Sandra Lerda y Rebeca Salazar, "La dimensión de género en las políticas públicas" (Santiago: CEM, enero 1994).
2. J. Anderson, "El género en la agenda pública" (mimeo, 1994).
3. En Chile, el sexo femenino está prácticamente ausente de las instancias de decisión en todos los niveles gubernamentales. En los Comités Interministeriales la participación de las mujeres era mínima, ya que de un total de 19 ministros de Estado, sólo había una mujer, la directora del Sernam, que tiene rango de ministro. Asimismo, de 27 subsecretarios al final del gobierno, sólo una era mujer. El fenómeno se reproducía en los gobiernos regionales donde, de un universo de 174 secretarios regionales ministeriales, solamente 8 eran mujeres, o sea, menos del 5 por ciento. De los 13 intendentes, ninguno era del sexo femenino. Entre los gobernadores nombrados para los gobiernos provinciales, 4 eran 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. Del total de concejales elegidos, 11,9 por ciento son mujeres; hay solamente 18 alcaldesas, en un total de 334 municipios en los cuales se eligieron autoridades comunales.
4. Drude Dahlerup, "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava", *Debates feministas* (México) 8, (septiembre 1993).
5. "Propuesta de Plan de Igualdad de Oportunidades Para las Mujeres: 1994-2000", de Rosalba Todaro, consultora (mimeo; Santiago, noviembre 1993).
6. *Ibíd.*