ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/351229139

Incorporar la diferencia. Transversalización de género en la gestión del Estado en Chile

Chapter · September 2016

CITATION
1

READS
74

1 author:

Javiera Arce-Riffo
University College London
13 PUBLICATIONS **10** CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

Análisis sobre las relaciones de género en la Universidad de Valparaíso View project

All content following this page was uploaded by Javiera Arce-Riffo on 30 April 2021.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

Incorporar la diferencia. Transversalización de género en la gestión del Estado en Chile

Javiera Arce Riffo[1]

Introducción

El día 8 de marzo de 2015 fue promulgada la ley que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género en Chile, cuyo objetivo principal, de acuerdo al texto, es:

> Colaborar con el Presidente o la Presidenta de la República en el diseño, coordinación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a promover la equidad de género, la igualdad de derechos y procurar la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria contra las mujeres (Ley que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y Modifica Normas Legales que Indica, 2015: párrafo 1).

De la cita se desprende que el Estado de Chile, a través de la construcción y la creación de esta nueva institucionalidad, se hace cargo de las sucesivas recomendaciones del *Committee on the Elimination of Discrimination Against Woman* (Cedaw), quienes sucesivamente han exhortado a Chile a avanzar en la generación de una institucionalidad acorde con los parámetros internacionales,

[1] Magíster en Ciencia Política, mención Instituciones y Procesos Políticos, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Administradora Pública, Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales, mención Ciencias Políticas, de la Universidad de Chile. Se desempeña actualmente como investigadora asociada al Programa Calidad de la Política de la Fundación Chile 21. Es Coordinadora Institucional de Transparencia y Docente de la Universidad de Valparaíso. Sus áreas de investigación son: política comparada, partidos políticos, sistemas electorales, transversalización de género en las políticas públicas, transparencia y corrupción.

incluyendo a la mitad de la humanidad que hasta 1981 había sido excluida del sistema internacional (Organización de Naciones Unidas-ONU, 1979).

La instalación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género representa un nuevo desafío para comprender la gestión del Estado y el gobierno en Chile, llamando en una primera instancia a reconocer la diferencia existente en la ciudadanía, en que chilenas y chilenos no son iguales, y los servicios que presta el Estado necesariamente deben ser diferenciados, lo que implicará un cambio en el diseño, coordinación y evaluación de políticas, planes y programas cuyo contenido se base en incorporar la transversalización de género en la gestión del Estado.

La ciudadanía moderna de carácter universalista, amparada bajo los designios de la neutralidad, encubrió la exclusión de las mujeres de la esfera pública y su reclusión en el ámbito privado (Pateman, 1986; Young, 1987; Fraser, 1992). Parafraseando a Yanira Zúñiga, se plantea que la instalación de la democracia liberal vendrá a sellar un pacto tácito entre esta y el patriarcado, excluyendo a la mitad de la humanidad (Zúñiga, 2005). Dicha «neutralidad» ciudadana (masculinizada) ha traído consecuencias sobre el quehacer del Estado, diseñando políticas públicas sin la capacidad de distinguir distintas variantes de la ciudadanía que las recibe, invisibilizando no solo a las personas que no pertenezcan al sexo masculino, como a las mujeres, sino también ignorando a los niños y niñas, adultos mayores, discapacitados, minorías étnicas y sexuales, por nombrar algunos grupos socialmente excluidos.

El Estado, por tanto, es un reproductor de las desigualdades de género, raza y edades, transformándose en una poderosa herramienta de opresión a quienes no son considerados en las decisiones, como lo planteó en su momento Young (2000). Para ella, una de las estrategias necesarias para acabar con la ceguera de los *policymakers* son las denominadas acciones afirmativas, dirigidas a mitigar prejuicios y hacerse cargo de la diversidad de las sociedades. Es así como nacieron las cuotas raciales y de género, mundialmente aplicadas no solo a los sistemas electorales, sino también para ingresos preferenciales en las

universidades, determinados trabajos, etc.; asimismo, se plantea por otro lado la estrategia de transversalización de género en las políticas públicas, con un mandato transformador del Estado.

¿A qué hace referencia el concepto de transversalización de género en las políticas públicas? El género se vuelve un asunto central en la acción del gobierno y se incorpora como elemento clave en el quehacer del Estado y del gobierno, tanto en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, así como también en todos los niveles de la administración (von Berries, 2012).

La incorporación de la estrategia de transversalización de género en las políticas públicas ha sido fruto de una lucha constante del movimiento feminista internacional, con grupos de presión nacionales que desde la dictadura se articularon en pos de la defensa de los derechos de las mujeres y para alcanzar una democracia paritaria (Valdés, 2012).

No obstante, pese a que el campo académico ha desarrollado sustantivos análisis en torno a la filosofía del reconocimiento de la diferencia y pese a la enorme contribución de la teoría feminista, no ha estado exento de dificultades concretar la estrategia de transversalización de género en las políticas públicas y en la gestión del Estado, generando enormes dificultades técnicas para abordarla estratégicamente, en que además se conjuga con una ausencia reiterada de mujeres en las más altas jerarquías de la administración y una feminización además de determinadas áreas del gobierno (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social-Unrisd, 2006; Arce, 2014a). Asimismo, las escuelas de gobierno no incorporan formalmente dentro de sus planes y programas la transversalización de género, herramienta necesaria para los desafíos que ha instalado la ciudadanía movilizada en los tiempos de la politización (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Pnud, 2015).

¿Cuáles son las bases de la transversalización de género en las políticas públicas? ¿Qué desafíos plantea la actual institucionalidad chilena? ¿Qué consecuencias podría traer la aplicación de esta estrategia para la gestión del Estado y a democratización en Chile?

La transversalización de género implicará un cambio revolucionario en la acción del gobierno, no libre de tensiones, en que se incluirán estrategias, como eliminar las barreras de entrada a las altas esferas del poder político y gubernamental o una diferenciación en las formas de hacer política pública, lo que implicará abrirse a otros tipos de ciudadanía y usuarios de los servicios públicos.

El trabajo que a continuación se desarrolla es un intento por abordar los principales desafíos de la nueva institucionalidad de género en Chile y sus futuros impactos en la gestión pública. En una primera etapa se generará una definición del concepto de transversalización de género, así como también una breve historia de cómo se ha ido introduciendo en la corriente dominante la necesidad de abrirse a nuevas estrategias gubernamentales en Chile. Se profundizará en la operacionalización del concepto y en los avances que ha realizado el Estado de Chile desde los años noventa en adelante. Se planteará como problema la ausencia de mujeres en las altas jerarquías del Estado, cómo la política de transversalización de género no puede abstraerse de herramientas de empoderamiento político y los efectos positivos del liderazgo de las mujeres en la vida de la ciudadanía, para culminar con los desafíos y consecuencias de esta nueva forma de gestionar el Estado.

La transversalización de género: origen, concepto y alcances

Se comienza a hablar de transversalización de género (en inglés: *gender mainstreaming*) a partir de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, el año 1995, por medio de la creación de una Plataforma de Acción Mundial (Pnud, 2010), que lo instala como estrategia prioritaria para las acciones del sistema internacional.

La transversalización de género se presenta como una estrategia orientada a reformar las estructuras institucionales del Estado, con el objetivo de alcanzar la igualdad de género. Rigat-Pflaum habla de un enfoque transformador, «orientado a detectar aquellos impactos diferenciados del sistema de género en varones y mujeres» (Rigat-Pflaum, 2008: 41), conocer a qué hace referencia cada subsistema y promete generar medidas orientadas a enmendar las desigualdades.

Los ejecutores de políticas públicas están obligados a incorporar la perspectiva de género en sus políticas. Esta estrategia es fundamental para la transformación, evitar sesgos de género y redireccionar las políticas para alcanzar la meta por la equidad de género (Daly, 2005).

Cabe destacar que la transversalización de género se inscribe en un escenario de Reforma del Estado a nivel mundial, que encuentra asidero en esta especial coyuntura y logra instalarse en las agendas políticas. No obstante, esta estrategia se origina gracias a las persistentes acciones de los grupos de mujeres organizadas, que logran situar en la agenda pública los discursos reivindicativos de género en los distintos espacios políticos del contexto nacional e internacional (Rigat-Pflaum, 2008; Guzmán, 2003; Guzmán y Montaño, 2012; Pautassi, 2007; von Berries, 2012; Arce, 2014b; Daly, 2005; Rao y Kellher, 2005).

En América Latina en particular, los movimientos de mujeres y feministas se vincularon con las luchas reivindicativas por los derechos humanos y la reconquista de la democracia, articulando discursos liberalizadores con las demandas por la igualdad de género (DiMarco, 2011; Pnud, 2010; Valdés, 2012; Pautassi, 2007), tales como las Madres de la Plaza de Mayo (Argentina) y la Concertación de Mujeres por la Democracia (en Chile).

La Reforma del Estado, emanada del Consenso de Washington, procuró la implementación de una serie de políticas de ajuste fiscal, reducción del gasto público, privatizaciones, descentralización y reformas tributarias tendientes a bajar los impuestos a modo de reducir el tamaño del Estado (Guzmán, 2003), apuntando además a desregular y disminuir su tamaño y a restringir capacidades técnico-administrativas (Sojo citada en Guzmán, 2003).

La reducción de las competencias del Estado culminó al precarizar su gestión y disminuir su presencia en la vida de la ciudadanía. Si a esto se agregan los efectos de la globalización, el escenario político, social y económico de los países, acabó convulsionando y fragmentando al tejido social, precarizando incluso las condiciones de la ciudadanía (América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo y Chile es el país con mayor desigualdad salarial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Ocde), lo

que en un contexto de transición democrática pone en el centro de la discusión la gobernabilidad (Guzmán, 2003), a modo de mejorar la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. De esta misma forma, otra de las consecuencias de las reformas fue que afectaron en mayor medida a mujeres que hombres, siendo ellas las principales víctimas de las fluctuaciones económicas:

> En un contexto de ajuste, son estas mismas responsabilidades familiares las que hacen a las mujeres más vulnerables a la precarización de los empleos, debiendo muchas veces aceptar trabajos de peor calidad, con menor protección laboral y de seguridad social, a cambio de flexibilidad para compatibilizar trabajo doméstico y trabajo remunerado (Guzmán y Todaro, 2001: 5).

La transversalización de género en las políticas públicas plantea la posibilidad de superar la focalización de las políticas públicas y la excesiva sectorización, penetrando transversalmente en los procesos, normas, espacios de diseño y decisión de políticas públicas (Rigat-Pflaum, 2008). Esta, a su vez, puede plasmarse en dos enfoques de instalación: integracionista y fijación de la agenda (Johan citado en von Berries, 2012).

El enfoque integracionista procura insertar la perspectiva de género en los «procedimientos y operaciones de los gobiernos y organismos internacionales… integración instrumental en las rutinas y procesos organizacionales» (Johan citado en von Berries, 2012: 15). La experiencia de aplicación de los modelos de transversalización, plantea Johan, aparece como un modelo integracionista-tecnocrático, el cual presenta dos variantes, el integracionista débil y el integracionista fuerte.

El primero consiste en una interpretación limitada del género «cercana al determinismo biológico… visto como una categoría social a la que se le asignan ciertos atributos de personalidad» (Johan citado en von Berries, 2012: 18). La mayoría de las veces este enfoque es adoptado por las burocracias estatales, sin incorporar grupos externos expertos en el tema. Se plasma en declarativas discursivas y medidas de bajo impacto, que por lo general evitan

ser evaluadas. El segundo integra la expertise técnica como variable fundamental en el diseño de las políticas públicas. Posee una mayor reflexión sobre la perspectiva de género. Los instrumentos adoptados para la transversalización poseen «un mayor nivel de sofisticación» (Johan citado en von Berries, 2012: 19), en que la capacitación a los funcionarios públicos se vuelve un factor fundamental, al igual que las sucesivas evaluaciones de impacto.

La fijación de la agenda, por su parte, consiste en apuntar a la transformación sustantiva de la «estructura y proceso de toma de decisiones, la inclusión de la igualdad entre los sexos como un objetivo de la agenda política» (von Berries, 2012: 16). Para concretar esta fijación de la agenda, las mujeres y las organizaciones «deberían participar en las estructuras de toma de decisiones públicas, las que requerirán volverse democráticas y participativas» (von Berries, 2012: 16). Un elemento central es el reconocimiento de que las mujeres no son una «categoría homogénea» (Jahan, 1996: 828), por lo que la participación debe ser orientada al reconocimiento de esta diversidad y a la integración de la misma a través de mecanismos efectivos y plurales de participación ciudadana. Al igual que el anterior, la fijación de la agenda posee dos variantes: fijación de la agenda débil y fijación de la agenda fuerte.

El primero se basa en «la consulta a grupos y organizaciones de mujeres para recoger la voz representativa de ellas e incorporarla en las políticas públicas» (von Berries, 2012: 20), pero las decisiones tomadas en dichos espacios no son vinculantes, no requiere de mayores recursos y puede ser utilizado como «estrategia de clientelización de las mujeres por Estados con bajos niveles de gobernabilidad y afectados por fuertes fragmentaciones sociales» (von Berries, 2012: 21), a modo de robustecer las preferencias electorales de los gobernantes, desnaturalizando el objetivo del espacio.

La fijación de la agenda fuerte implica «ir más allá del género», transformando la igualdad como único norte de la transversalización, es decir, avanzar, como diría Mouffe (1992), hacia la equivalencia democrática entre todos los tipos de subordinación de las relaciones sociales, superando incluso las de género, incluyendo en él la raza, la clase y la etnicidad. Dicho enfoque puede entenderse desde la

perspectiva de la interseccionalidad (Crenshaw, 1989), que parte como una crítica del feminismo afroamericano, a que las discriminaciones poseen una dimensión multidimensional que va más allá del género. Su forma de operacionalización se cristaliza en la generación de procesos deliberativos con el objetivo de que las decisiones y propuestas resulten de «un proceso colectivo de deliberación conducido de manera justa y racional entre individuos libres e iguales» (Benhabib citado en von Berries, 2012: 24). Vale decir, la participación ciudadana vinculante se transforma en el eje fundamental para una efectiva fijación de la agenda de género en el gobierno.

Demandas por la igualdad y la cristalización de la institucionalidad de género en Chile

«Democracia en el país y en la casa» fue la consigna de la Concertación de Mujeres por la Democracia, que articuló las demandas por la vida, la dignidad, los derechos humanos e igualdad de derechos (Pnud, 2010). Las «demandas de las mujeres a la democracia», documento de trabajo realizado por este grupo de mujeres, consistió en la materialización de un organismo estatal que se hiciera cargo «promover, coordinar y monitorear las nuevas políticas relativas a las mujeres» (Pnud, 2010: 168).

Es así como nace el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) el año 1991, y se comienza a problematizar el quehacer del Estado con enfoque de género y ampliación de derechos de las mujeres (Valdés, 2012), con el fin de «colaborar con el Poder Ejecutivo en el estudio y proposición de planes y programas de derechos y oportunidades respecto del hombre en el proceso de desarrollo político, económico, social y cultural del país» (Ley que Crea el Servicio Nacional de la Mujer citado en Valdés, 2012: 9).

Si bien la demanda tuvo eco, el Sernam estuvo marcado por verdaderas asimetrías en su funcionamiento. En primer lugar, dependía del Ministerio de Planificación Nacional, careciendo de manera absoluta de una autonomía presupuestaria y política. Su Directora Nacional, si bien poseía rango de ministra, el objetivo de esta acción fue única y exclusivamente para que «ella pudiera participar en el

Consejo de Gabinete y, específicamente, en el Consejo Económico Social, a fin de que las políticas concretas que se adopten en esta entidad puedan asumirse por la totalidad del gabinete y efectivamente sean implementadas» (Informe Comisión de Gobierno Interior, Cámara de Diputados, Boletín Nº 46-06).

Sin embargo, pese a su reducido campo de acción, el Sernam comenzó a posicionar la estrategia de transversalización de género en el Estado de Chile creando herramientas como los Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades (1994-1999; 2000-2010; 2010-2020), cuyo objetivo era «comprometer a todos los actores gubernamentales nacionales y regionales con la igualdad entre hombres y mujeres» (Pnud, 2010: 166), que derivó en un principio en Planes Regionales y Municipales de Igualdad de Oportunidades (Valdés, 2012). Asimismo, los Planes de Igualdad de Oportunidades buscaban «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» (Valdés, 2012: 12).

Una vez evaluada esta estrategia, se decide profundizar la acción política del Estado, propiciando un compromiso efectivo por la incorporación política de la transversalización de género. Es así como se decide crear el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades, gracias al Presidente Ricardo Lagos Escobar, el año 2000. Su misión consistió en «supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades, de modo de incorporar políticas específicas con contenidos de género en ministerios, servicios y empresas del Estado» (Pnud, 2010: 166). Se aplicó en base a la generación de Compromisos Ministeriales de Igualdad de Oportunidades que cada ministro debía asumir.

En un principio, el consejo contó con los siguientes ministerios: Secretaría General de la Presidencia (preside el comité), Economía, Planificación, Salud, Educación, Justicia, Interior, Trabajo, Agricultura y Sernam (secretaría ejecutiva). Invitados permanentes: la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Al no existir una norma o mandato claro que obligará a las autoridades a cumplir sus compromisos, el Consejo de Ministros no tuvo la efectividad esperada, quedando a discrecionalidad del ministro de turno su sensibilidad (o no) en el cumplimiento de dichas metas (Pnud, 2010; Valdés, 2012).

Otra de las acciones creadas en materia de transversalización de género en el Estado fue la inclusión en los Planes de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de la perspectiva de género para mejorar la gestión pública (Valdés, 2012). El fundamento del PMG se basa en que «una administración pública fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, mejorar la calidad general de la implementación y evitar que ciertos intereses especiales se apropien de los beneficios de las políticas públicas» (Stein *et al.* citado en Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011: 113). La política del PMG impulsó a que los servicios públicos hicieran una revisión profunda del modo de gestionar sus servicios, incorporando especial énfasis en la diferenciación de estos entre hombres y mujeres e identificando brechas de acceso y posibles trabas en la entrega de los mismos que podrían eventualmente perjudicar a uno de los sexos. Los PMG son coordinados por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, pero para la variante de género fue incorporado el Sernam en el diseño de la política y su aplicabilidad (Valdés, 2012).

El último avance sustantivo dentro de la incorporación de la estrategia de transversalización de género en el Estado de Chile fue la aprobación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género durante el 2015, que plasma años de trabajo de las mujeres organizadas en torno a la lucha reivindicativa por la igualdad de género y una democracia inclusiva para Chile.

El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género: la materialización de la transversalización de género en las políticas públicas en Chile

El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género es un intento por superar el modelo burocrático estatal de políticas públicas centralizadas y sectoriales, incorporando visiones integrativas, transversales y participativas.

La Ley 20.820 plantea que la función del ministerio es «velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad de género, los que deben incorporarse de forma transversal en la actuación del Estado» (Ley 20.820, 2015: 1). La norma plantea además la necesidad de entregar un trato diferenciado entre hombres y mujeres, tendientes a evitar toda forma de discriminación arbitraria contra las mujeres. Además, las políticas que emanen de él deben ser cuidadosamente diseñadas, añadiendo el componente distintivo de la pertenencia cultural.

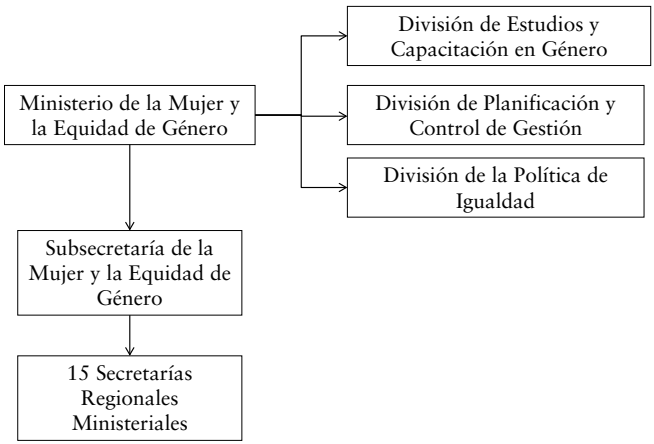
De acuerdo al artículo 3º de la Ley 20.820, las funciones del Ministerio de la Mujer pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Proponer a las máximas autoridades del país legislación y políticas públicas que promuevan la equidad de género, igualdad de derechos y eliminación de todas las formas de discriminación. Dichas propuestas deben asegurar una efectiva pertinencia cultural y respetar a quienes serán receptores de las mismas.
- Diseñar políticas orientadas a prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres, coordinando con otras instituciones las líneas de acción a nivel nacional, regional y local.
- Promover la corresponsabilidad de las tareas familiares, cuidado de la casa y los hijos y la comprensión de la maternidad como función social, además de la dignificación del trabajo doméstico.
- Incorporar la perspectiva de género en las políticas y planes de todos los organismos públicos a nivel nacional, regional y local.
- Apuntar a la transformación de estereotipos y prejuicios sociales y culturales que se originan en una supuesta inferioridad

de las mujeres y/o naturalizan y reproducen discriminación arbitraria contra las mujeres.
- Asegurar el cumplimiento de tratados internacionales sobre derechos humanos de las mujeres y la equidad de género que Chile ha ratificado.
- Vinculación con organismos internacionales cuya función es la defensa de los derechos humanos de las mujeres y la equidad de género.
- Asesorar y colaborar con los organismos públicos a todo nivel para incorporar el género en sus políticas, programas, evaluaciones y planificación.
- Crear conocimiento e información, indicadores respecto del cumplimiento de metas de equidad de género, por medio de estudios e investigaciones que sirvan de respaldo para ser integrados en el diseño de políticas públicas y en el desarrollo social y económico en la administración del Estado.
- Capacitar a funcionarios públicos en perspectiva de género.
- Colaborar con las autoridades en la elaboración de programas de educación, promoción y difusión de las políticas de género para crear consciencia y opinión ciudadana respecto de las temáticas de género, promoviendo además la participación ciudadana para el ejercicio de estos derechos.
- Fomentar el reconocimiento de la diversidad de las mujeres y su multiculturalidad en el marco de las relaciones de respeto mutuo y los derechos humanos.

La estructura orgánica deberá cumplir con los siguientes elementos:

Gráfico 1. Estructura Orgánica Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género



Fuente: elaboración propia en base a la Ley 20.820 que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género

Existen modificaciones sustantivas en la norma. Primero, la creación –por ley de carácter permanente– del Comité Interministerial para la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género y del Consejo Asesor.

El Comité Interministerial estará compuesto por las siguientes carteras: Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (preside); Interior y Seguridad Pública; Defensa Nacional; Hacienda; Secretaría General de la Presidencia; Economía, Fomento y Turismo; Desarrollo Social; Educación; Justicia; Trabajo y Previsión Social; Salud; Agricultura; Vivienda y Urbanismo; y por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Se podrá invitar a las otras carteras no consideradas, con derecho a voz.

La misión de este comité, de acuerdo al artículo 8º, es «colaborar en la implementación de las políticas, planes y programas orientados a la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, introduciendo la perspectiva de género en la actuación del Estado» (Ley que Crea el

Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y Modifica Normas Legales que Indica, 2015: párrafo 3).

En relación al Consejo Asesor, se crea para otorgar asesoría al ministro «en materias de igualdad de derechos y de equidad de género» (Ley que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y Modifica Normas Legales que Indica, 2015). Será compuesto por diez personas de reconocida experiencia en el ámbito de las políticas públicas con enfoque de género, designada por el o la ministra. El tiempo de duración de los miembros de este consejo no podrá exceder los cuatro años y es *ad honorem* e incompatible con cualquier cargo directivo de organizaciones o asociaciones relacionadas con las atribuciones o funciones del ministerio.

Otra de las innovaciones de la normativa es la creación de in Fondo para la Equidad de Género, detallado en su artículo 11º, que será administrado por el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, a modo de «contribuir al financiamiento de proyectos nacionales, regionales o locales de programas y actividades de educación y difusión destinados a fortalecer la participación, asociatividad y liderazgo de las mujeres en la promoción de los derechos humanos de las mismas» (Ley que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y Modifica Normas Legales que Indica, 2015).

Finalmente, se decide mantener el Servicio Nacional de la Mujer y de la Equidad de Género como un organismo que se encargará de ejecutar las políticas que realicen el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

La introducción de esta nueva institucionalidad implica un vuelco en el discurso político, así como en los imperativos sociales y morales de la sociedad chilena. Los nuevos discursos sociales permiten la introducción en las agendas políticas temáticas que antes eran propias del ámbito privado, como la «violencia contra la mujer, la autonomía del cuerpo reproductivo, la dependencia económica de las mujeres, la autoridad de jefe de familia y los derechos individuales» (Guzmán y Montaño, 2012: 14).

La incorporación del género como una variable más del diseño y planificación de una política pública ha logrado visibilizar y

hacer patente las desigualdades existentes en la esfera pública, como la «segregación de género en el mercado del trabajo, las brechas educacionales y por supuesto la desigualdad política que todavía sufren las mujeres de nuestro país» (Guzmán y Montaño, 2012: 14). Finalmente, este cambio del discurso político ha logrado instalar temas en la agenda pública que se originan en la esfera privada, como la demanda por mejores políticas de cuido, «promoviendo la corresponsabilidad público-privada» (Guzmán y Montaño, 2012: 14), lo que representa un avance sustantivo y una apertura de la ciudadanía privada, exclusiva de las mujeres, al retratarse como un problema de Estado.

La Ley 20.820 es una herramienta útil y necesaria para incorporar la transversalización de género como estrategia de acción del gobierno, obligando a involucrar a una serie de actores en los diseños, asumiendo su carácter intersectorial y multinivel de la problemática de género, que no puede ser abordada desde una sola arista. Asimismo, la incorporación de la sociedad civil, a través del Consejo Asesor y la creación del Fondo de Equidad de Género, plantean un nuevo desafío para la gestión pública, tensionada por la demanda de una ciudadanía activa que busca incidir en los procesos de toma de decisiones y se configura en la decisión política del actual gobierno de apuntar a reconstruir la sociedad civil, entendiendo la relación entre el Estado y la ciudadanía activa como una relación colaborativa y virtuosa que podría ayudar a mejorar los procesos de diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

La activa incorporación de la ciudadanía en el ámbito del diseño de las políticas de las mujeres puede sentar un precedente para la nueva etapa de reforma del Estado que se aproxima, en los tiempos de la politización y el profundo cuestionamiento a los modelos ortodoxos de la economía y la gestión del gobierno. El principal desafío, entonces, para los *stakeholders,* será aprender a gestionar esta nueva forma de actuar del Estado y adecuarse a las expectativas ciudadanas en un contexto de apatía y desinterés de la ciudadanía chilena que no participa en los espacios formales de asociatividad, apostando por organismos de carácter inorgánico,

por la desconfianza que representa para ellos, la actividad política y las instituciones (Rossanvallon, 2012).

La composición sexual del sector público y los organismos de representación política en Chile

Las estrategias de transversalización de género en las políticas públicas suelen aplicarse en conjunto con las políticas de empoderamiento social, político y económico de las mujeres (Rigat-Pflaum, 2008).

Una serie de autoras, entre ellas Pateman (1986), han planteado que la ciudadanía es una categoría patriarcal y se construyó en base a la imagen del varón. Además, la ciudadanía obtenida por las mujeres ha sido al alero de los hombres, situación que todavía devalúa las cualidades y tareas de las mujeres (como por ejemplo la maternidad y las tareas domésticas, entre otras).

Los avances en las conquistas por el poder político y por la incorporación de las mujeres en las altas esferas del poder y la toma de decisiones han sido muy lentos e inestables en el tiempo, en particular en Chile, debido a que las medidas de cuotas de género en el Congreso Nacional fueron recientemente aprobadas durante el año 2015, y se tendrá que esperar hasta el año 2017 para saber la efectividad de las medidas de acción afirmativas incorporadas en la Reforma al Sistema Electoral Binominal.

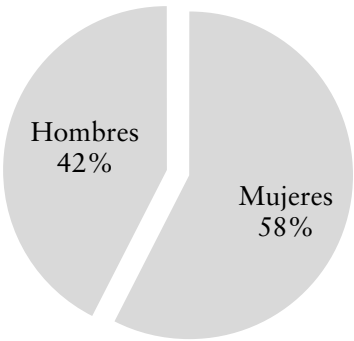
Si bien Chile posee una mujer en el cargo político más alto de la nación, las relaciones asimétricas del poder son frecuentes. La presencia de mujeres en el Congreso Nacional no supera el 15,1% para ambas cámaras. En el caso de las alcaldesas, estas llegan solo al 12,5%, las concejalas al 25%, las consejeras regionales alcanzan solo a un 19% y las ministras de Estado a un 30%.

Estos datos contrastan con la inmensa cantidad de mujeres que existen en Chile en términos demográficos, que se encuentra infrarrepresentadas en la esfera política y pública. Incluso, de acuerdo a datos del Servicio Electoral, del total de personas afiliadas a algún partido político el año 2014, el 50,1% pertenece al sexo femenino,

demostrando serios problemas para las mujeres de ascender en el escalafón jerárquico de los partidos políticos.

En el caso de los trabajadores del sector público chileno, la situación se vuelve a repetir. De acuerdo a datos de la Dirección de Presupuestos, al año 2013, de un total 126.976 trabajadores del sector público, un 58% son mujeres, tal como lo describe el Gráfico 2:

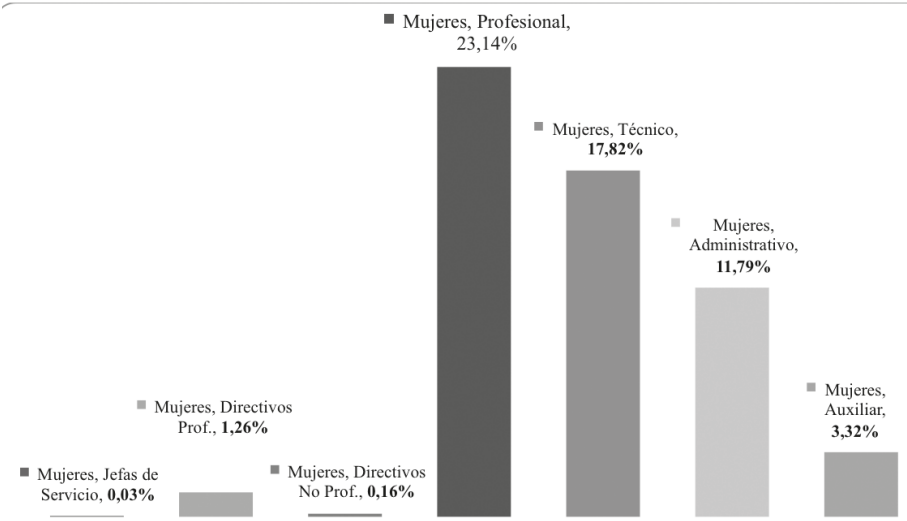
Gráfico 2. Participación por sexo en el gobierno central



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos por solicitud de transparencia a la Dirección de Presupuestos (2015)

Si bien las mujeres abundan en el Sector Público, al igual que la actividad política, poseen dificultades para situarse en lo más altos niveles de la organización. De hecho, en un análisis realizado por escalafones es posible apreciar que las mujeres se encuentran situadas en los rangos inferiores, tal como lo muestra el Gráfico 3:

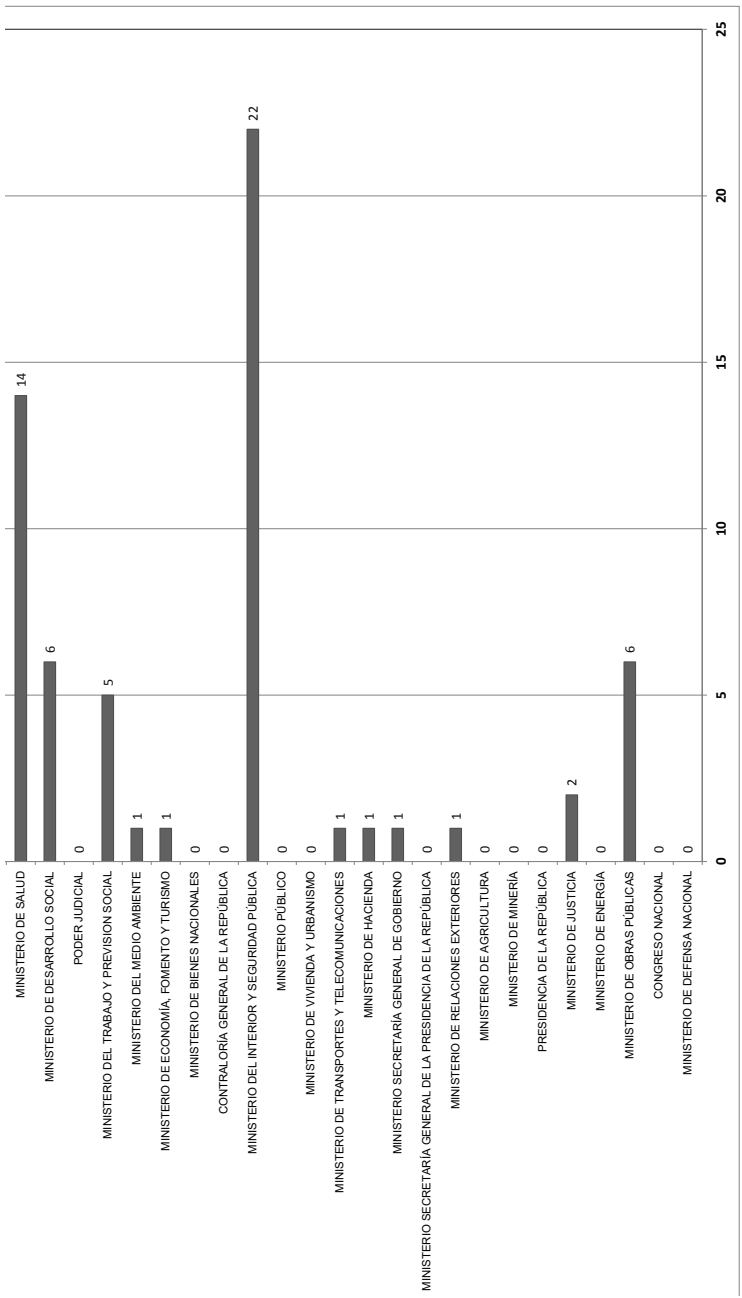
Gráfico 3. Presencia de mujeres en el gobierno central



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos por solicitud de transparencia a la Dirección de Presupuestos (2015)

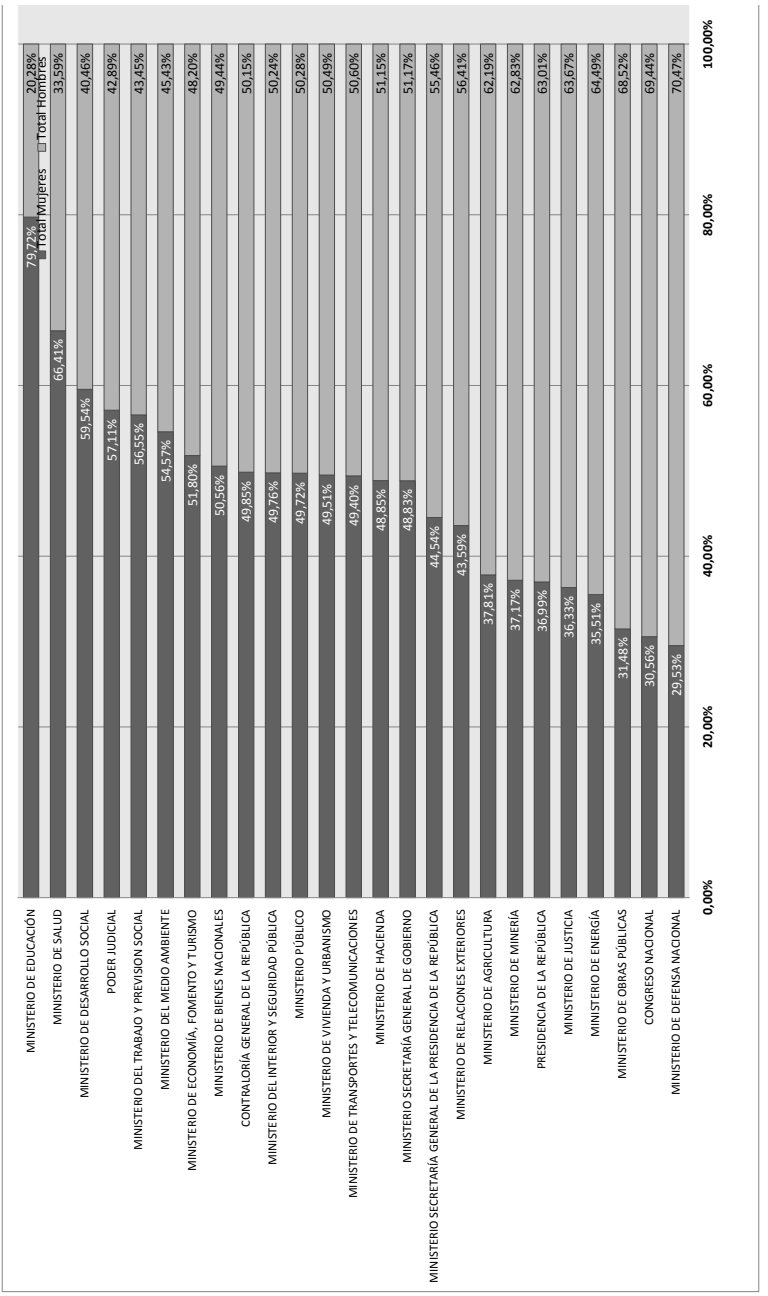
Otro de los problemas que es posible apreciar es la feminización y masculinización de determinadas áreas del gobierno, que al parecer se encuentran sexualizadas, excluyendo a las mujeres de los temas de carácter más complejo de la política pública, tal como lo demuestra el Gráfico 5, dejándolas con nulo acceso a alcanzar un cargo de relevancia o alta figuración pública (ver gráfico 4). El Gráfico 5 evidenciará la sexualización de las acciones del Estado, apreciándose áreas en que existe un mayor número de mujeres, en desmedro de otras, en que es posible apreciar una presencia marginal.

Gráfico 4. Jefas de servicio en el gobierno central



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos por solicitud de transparencia a la Dirección de Presupuestos (2015)

Gráfico 5. Distribución por sexo en el gobierno central



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos por solicitud de transparencia a la Dirección de Presupuestos (2015)

Los efectos de una escasez de mujeres en los espacios de toma de decisiones podría incluso derivar en problemas para entender las necesidades de quienes reciben políticas públicas, incrementando las posibilidades de fallar en su implementación. Por el contrario, la experiencia comparada avala que el introducir mujeres en espacios de toma de decisiones puede traer efectos virtuosos para la sociedad.

Raghabendra Chattopadhyay y Esther Duflo realizaron en 2004 un estudio para analizar cómo era el comportamiento de las mujeres cuando cumplían el rol de *policymakers* en la India. Los datos son robustos y permiten inferir que bajo el sistema de escaños reservados, las mujeres que accedieron al poder en el ámbito local, invirtieron en políticas públicas concernientes a las propias mujeres –como, por ejemplo, agua potable y caminos en *West Bengal* y agua potable en *Rajasthan* (Chattopadhyay y Duflo, 2004: 1440). Estas políticas impactaron de manera positiva en el bienestar de las mujeres de esas localidades. Por otro lado, la percepción de la efectividad del liderazgo político de las mujeres tuvo un efecto positivo, incentivando las aspiraciones profesionales de las jóvenes de las localidades en que las mujeres ejercieron un rol protagónico de agente político.

En Chile, el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet tuvo una fuerte distinción social. Es así como las políticas relacionadas con el cuidado de los niños y niñas consistió en ampliar la cobertura de salas cunas y jardines infantiles de carácter púbico. La Encuesta Nacional de Primera Infancia (Junji, Unicef, Unesco, 2010) muestra resultados sustantivos en torno al impacto de las políticas de cuidado. La oferta pública de jardines infantiles ha impactado de manera positiva en la ampliación de la oferta, en particular para los sectores de menores ingresos. Las políticas del cuidado poseen impactos positivos, además, en las mujeres trabajadoras, permitiéndoles incorporarse al mercado del trabajo.

La ampliación de las coberturas de las salas cunas, así como la extensión del posnatal a seis meses, generaron sustantivos cambios en las concepciones de la sociedad chilena, en que el Estado se comienza a hacer cargo de la maternidad, reconociéndola como una función social, y corresponde a toda la sociedad redistribuir los costos de la misma.

Por otro lado, en 2008 fue aprobada la reforma previsional, que contempló a las mujeres a través del denominado pilar solidario, creando un fondo y un bono por hijo nacido vivo. Las mujeres podrán tener acceso a completar «sus lagunas previsionales y así mejorar las condiciones de jubilación en el futuro» (Montaño, 2015).

Ambos ejemplos demuestran que incorporar a las mujeres en los espacios de toma de decisiones aumenta las posibilidades de un ejercicio de representación sustantiva de sus intereses, impactando positivamente en la vida de las mujeres. La transversalización de género necesariamente debe ir acompañada de políticas de empoderamiento de los liderazgos de las mujeres a todo nivel y en todas las áreas, para que los esfuerzos de la estrategia surtan efecto y se den modificaciones sustantivas de las agendas gubernamentales.

Conclusiones y desafíos

Sonia Montaño (2015) plantea que la teoría feminista ha contribuido a la generación del pensamiento heterodoxo como reacción a las clásicas teorías y forma parte de las tendencias innovadoras como alternativa transformativa del debate global.

Uno de los principales triunfos de la teoría política feminista ha sido correr el cerco, introduciendo como problema político el acontecer del mundo privado. A través de esta problematización, el rol del Estado se ha ido modificando con el tiempo, plasmándose como garante de los derechos humanos en la familia, incluyendo una comprensión de las «interconexiones entre las esferas público y privadas» (Montaño, 2015: 368).

En Chile, si bien debido a las características de la cultura social y política del país han existido grados de resistencia para avanzar en el reconocimiento de la diferencia, al año 2015 es posible colegir que las acciones de la lucha reivindicativa por la igualdad de género del movimiento feminista cristalizan sus anhelos gracias a la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género; sin embargo, cabe agregar dentro de la agenda de género impulsada por el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet la Reforma al Sistema Electoral Binominal, que procura avanzar en incrementar el número

de mujeres en el cuerpo legislativo, marcado por una sustantiva ausencia no solo de mujeres, sino también de minorías sociales, étnicas y políticas históricamente excluidas.

La transversalización de género, así como también las leyes de cuotas de género, generan una relación virtuosa y la experiencia comparada demuestra que necesariamente deben ser aplicadas en conjunto, abriendo espacio a las mujeres en las esferas del poder político debido a que la democracia liberal no incluye a las mujeres en igualdad de condiciones en el ejercicio de este poder (Montaño, 2015), «restándole capacidades de actuación en el mercado, la sociedad y la política» (Montaño, 2015: 370).

El feminismo critica a la democracia porque no incluye a las mujeres en igualdad de condiciones, persistiendo la relaciones desiguales no solo en la actividad política, sino también en la gestión del gobierno, en que si bien la presencia de mujeres trabajadoras del sector público es superior a la de los hombres, estas poseen dificultades para situarse en los niveles más altos de la organización y son privadas de ingresar a espacios de política pública de alta relevancia, como la defensa nacional, la hacienda pública y la energía, situación que se contrapone con el objetivo primordial de la transversalización de género en las políticas públicas, que busca impactar horizontal y verticalmente en toda la acción del Estado.

Las tensiones que instala la sociedad chilena en los tiempos de politización y las recomendaciones del sistema internacional en materia de políticas públicas invitan a repensar formas más participativas de tomar decisiones, sumando la participación ciudadana como variable clave en la priorización, diseño, aplicación y evaluación de los planes y programas gubernamentales. La participación ciudadana debe ser reconocida como un elemento central en la gestión gubernamental, pero para ello el Estado necesariamente tendrá que comprometerse a diseñar una institucionalidad abierta, cercana y transparente.

El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género materializa las pretensiones transformativas de la transversalización de género en la acción del Estado y del gobierno, ya que su organización

influenciará a través de una serie de oficinas a todas las aristas del gobierno, así como también en todos sus niveles. Por su parte, la participación ciudadana se convierte en un elemento central al incorporar al Consejo Asesor y el Fondo de Equidad de Género, que conversa con estas nuevas formas de hacer política y gestión pública, para profundizar el proceso de consolidación democrática en Chile. Asimismo, la institucionalidad del ministerio es capaz de reconocer aspectos propios de la esfera privada, llenándolos de contenido político como la violencia contra las mujeres, la función social de la maternidad, la discusión sobre la corresponsabilidad de las tareas domésticas y el cuidado.

Sin embargo, hay que tomar ciertas precauciones ante la tentación de generalizar. La ciudadanía es diversa y es deber del Estado y de la política ser capaz de distinguir las demandas de este cuerpo social activo. Detrás de la generalización y las pretensiones de universalidad se esconden diversas formas de opresión de clase, raza, étnicas, entre otras; vale decir que se interseccionan las discriminaciones en la esfera social (Crenshaw, 1989; von Berries, 2012; Montaño, 2015).

La propuesta política feminista, al desarrollar instrumentos como las estrategias de transversalización de género en el quehacer del Estado, así como también las cuotas mínimas de representación política para mujeres, evidencian la necesidad de ampliar el concepto de representación y ciudadanía, vista en una dimensión plural, compuesta por hombres y mujeres (Montaño, 2015). Sin embargo, la extensión de ambos conceptos «precisa el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas de pleno derecho» (Montaño, 2015: 371), para avanzar hacia una democracia efectiva.

La academia y sobre todo las escuelas de gobierno y ciencia política se vuelven entes fundamentales en la construcción de investigaciones y conocimiento que cuestionen los estereotipos de la realidad política, social y cultural, evidenciando las tensiones propias del avance y reconocimiento de los grupos desaventajados, que amparados bajo lo «universal» desnaturalizaron en algún momento su individualidad (como el pueblo mapuche).

Al ser considerada la igualdad de género como un indicador del nivel de democratización de un sistema político (Montaño, 2015: 370), este se vuelve sustantivo si el objetivo de las élites políticas es profundizar la democracia.

Una reforma institucional es clave para introducir los asuntos de género, pues las instituciones configuran las relaciones de poder de la sociedad. Esta reforma, por tanto, genera un desafío para que el Estado sea capaz de comprometerse con «la ciudadanía activa, impulsar la democracia y propiciar la participación equitativa de hombres y mujeres en la toma de decisiones» (Montaño, 2015: 369).

La articulación de mujeres por la democracia y el movimiento feminista internacional han funcionado como grupos contrademocráticos que han servido para vigilar, prevenir e incidir en los procesos de toma de decisiones, tanto en el ámbito local como internacional, por lo que la profundización de la transversalización de género y su éxito en la gestión pública se materializará por medio de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil.

La democracia liberal se ha visto fuertemente tensionada por no entregar espacio a la deliberación de la ciudadanía y evitar un acercamiento programático sustantivo entre quienes toman decisiones y quienes son receptores de los planes y programas. Las políticas de género se sitúan, por tanto, como una oportunidad para observar y emular dichas prácticas en otras esferas del poder político y así propender a avanzar hacia una democracia profunda y radical.

Referencias bibliográficas

Arce, J. (2014a). Respuesta de los Estados en sus reformas a las demandas de las organizaciones de mujeres en Chile y Argentina. *Revista Al Sur de Todo*, 8.

Arce, J. (2014b). ¿Puede un Estado Liberal justificar adecuadamente el reconocimiento de derechos diferenciados y la transformación de su estructura para las mujeres? *Colección Ideas,* Agosto. Santiago: Fundación Chile 21.

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

Chattopadhyay, R. y Duflo, E. (2004). Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in India. *Econométrica*, 72(5) 1409-1443.

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum* 14: 538-54.

Daly, M. (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. Social Politics. *International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), 433-450.

Debusscher, P. (2012). Gender Mainstreaming in European Union. Development Policy toward Latin America: Transforming Gender Relations or Confirming Hierarchies? *Latin American Perspectives*, *187* (39:6), 181-197.

Di Marco, G. (2011). *El Pueblo Feminista: movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile (2015). Solicitud de Acceso a la Información Pública, que contiene datos del sector público chileno, entregada vía electrónica el día 17 de septiembre.

Fraser, N. (1992) Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of the Actually Existing Democracy. En C. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere* (pp. 109-142). Cambridge: MIT Press.

Guzmán, V. (2003). Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible. *Serie Políticas Sociales 48*, Santiago de Chile, CEPAL.

Guzmán, V. y Montaño, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). *Serie Mujer y Desarrollo*, División de Asuntos de Género, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Guzmán, V. y Todaro, R. (2001). Apuntes sobre género en la economía global. En Todaro y Rodríguez, *El género en la economía*. Santiago: CEM/Isis Internacional.

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social-UNRISD (2006). Igualdad de Género, la lucha por la justicia en un mundo desigual. Ginebra, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.06.III.Y.1.

Jahan, R. (1996). The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development, the elusive agenda. *The Pakistan Development Review*, 35(4) Part II, 825-834.

Junta Nacional de Jardines Infantiles-Junji, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Unicef, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco (2010). Encuesta Nacional de Primera Infancia. Santiago. Recuperada el 15 de octubre de 2015, de: http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2013/07/Informe-Final-Preliminar-Primera-ENCUESTA-NACIONAL-DE-PRIMERA-INFANCIA.pdf

Ley que Crea el Ministerio de la Equidad de la Mujer y la Equidad de Género y Modifica Normas Legales que Indica 20.820 (2015).

Montaño, S. (2015). Sobre el Estado, la heterodoxia y el aporte del Feminismo. En A. Bárcena y A. Prado (eds), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago: Cepal.

Mouffe, C. (1992). Feminismo, ciudadanía y democracia radical. En J. Butler y J. W. Scott, *Feminist Theorize the Political* (pp. 315-331-XX). Nueva York: Routledge.

Organización de Naciones Unidas-ONU (1979). Convención Sobre Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Recuperado de: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm

Olavarría, M.; Navarrete, B. y Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Revista Política y Gobierno*, 18.

Pateman, C. (1986). Feminism and participatory Democracy. Artículo inédito presentado en el Encuentro de la Asociación Filosófica Estadounidense, St. Louis, Missouri.

Pautassi, L. (2007). Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades: Ciudadanía, derechos sociales y género en América Latina. *El Otro Derecho,* 36.

Pautassi, L. (2008). Transversalidad de género en un marco de derechos: el desafío actual. *SER Social*, (22),11-40.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Chile-PNUD (2010). Informe de Desarrollo Humano, Género los Desafíos de la Igualdad. Santiago: Autor.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Chile-PNUD (2015). Informe de Desarrollo Humano. Los tiempos de la politización. Santiago: Autor.

Rao, A. y Kellher, D. (2005). Is there life after gender mainstreaming? *Gender and Development*, 13(2).

Rigat-Pflaum, M. (2008). Gender manstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Revista Nueva Sociedad*, 218.

Rossanvallon, P. (2012). Democracia y Desconfianza. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Núm. 134, Madrid, diciembre (2006). 219-237.

Valdés, T. (2012). *¿Construyendo Igualdad? 20 años de políticas públicas de género*. Santiago: Lom.

von Berries, V. (2012). Reflexiones en torno al concepto de transversalización de género. Delineando una tipología para el análisis de sus expresiones empíricas. *Revista Punto Género*, 2.

Young, I. (1987). Impartiality and the Civic Public. En S. Benhabib y D. Cornell, *Feminism as Critique*. Minneapolis: Universy of Minnesota Press.

Young, I. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Catedral.

Zúñiga, Y. (2005). Democracia paritaria, de la teoría a la práctica. *Revista de Derecho*, 18.

View publication stats