

Gobierno chileno y políticas de género: Una deuda pendiente¹⁵

Marcos Castro Cornejo

Estudiante Carrera de Sociología

Universidad Católica del Maule

Con fecha 18 de noviembre 2017, se realizó el *Primer Encuentro Regional: Debates sobre Género en la Región del Maule*, en el que se abordaron cuatro temas de discusión. Uno de ellos fue sobre la "Participación política de las mujeres" donde se planteó que el gobierno chileno no ha puesto su interés en pos de formular políticas de género, sino que han sido relegadas a un rol reaccionario frente a los movimientos sociales.

Entre las expositoras de la mesa se encontraban Ana María Fuentes, dirigente de la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI); Jeanette Vicencio, de la Organización de Mujeres del Maule; y Patricia Olivares, de la Asociación Viva nos Queremos, Talca. La mesa fue moderada por Sandra Vera Gajardo, académica de la Escuela de Sociología de la universidad de Talca. De acuerdo al relato de las expositoras, el descontento con las políticas públicas con respecto al tema parece ser generalizado, en la discusión se plasmaron algunas ideas que intentaremos abordar en este ensayo para exponer el problema que enfrentan actualmente y que se ha mantenido a lo largo de la historia chilena.

En general, se habla de un Estado que se enfoca en problemas primordiales relegando el empoderamiento de las mujeres para dar soluciones a las demandas que expresan los movimientos de mujeres solo y cuando existen manifestaciones públicas de estos problemas. Un Estado que entrega pequeñas cuotas de poder a las mujeres, expresadas, por ejemplo, en las cuotas de participación política de los partidos, solo para aplacar el descontento.

La participación de las mujeres se visibiliza en momentos coyunturales y son vistos como ventanas de oportunidad para expresar los problemas a las autoridades teniendo una cierta confianza de que serán escuchadas, aunque con la desconfianza de ser usadas para aprovechamiento político. No

¹⁵ Este artículo fue desarrollado en el marco de la asignatura Pobreza y Políticas Públicas 2017, correspondiente al sexto semestre de la carrera de Sociología.

obstante –como evidenció Patricia Olivares de la Organización Viva nos Queremos–, resultan ser los únicos momentos en que esto se puede hacer.

Mientras que Jeanette Vicencio, representado a la Organización de Mujeres en el Maule, comentó que tampoco se da el ámbito para desarrollar las problemáticas que exponen las organizaciones de mujeres, evidenciando que solo cuando el tema es popular se dan lugares para expresarlo. Desde el ámbito público no existen espacios permanentes de diálogo. Jeanette pudo dar cuenta, también, del poco apoyo a las organizaciones de mujeres a nivel regional por parte de agentes gubernamentales.

A su vez, Ana María Fuentes, dirigente de ANAMURI hace eco de esta problemática especificando que actualmente el rol de la mujer en la política se basa en cumplir con los cupos que se piden en los partidos políticos en pos de la igualdad de género en la representación y participación. Lo que evidencia un descontento con la acción gubernamental y pone en evidencia la separación entre la organización y el gobierno. ANAMURI propone un trabajo desde la autonomía para no rendir cuentas al gobierno, pues en su acción y en el campo determinado que trabaja la organización se establece una oposición; ya que el Estado fortalece el sistema productivo capitalista que beneficia a las grandes empresas y la agroindustria vulnerando a los trabajadores agrícolas.

Ya hemos dado algunas ideas de la mesa que nos interesa comentar, para ello elaboramos algunas preguntas: ¿Cuál ha sido la posición del gobierno chileno en pos de las políticas de género?; y ¿esta posición ha sido replicada por actores locales de representación gubernamental?

Así este ensayo se estructura en cuatro apartados, el primero plantea un recorrido histórico de la lucha por los derechos de las mujeres, el segundo caracteriza la función del Estado en relación a la formulación de políticas públicas con una perspectiva de género, el tercero abre la problemática de la centralización de las políticas de género en el país para, finalmente, plantear algunas reflexiones finales.

Un recorrido histórico a la lucha por los derechos de las mujeres

Si nos remontamos en la historia política y social chilena, se puede apreciar que, de parte del Estado, la preocupación hacia el rol de la mujer se expresa principalmente en tres hitos: el derecho a voto de las mujeres en las elecciones municipales (1934); las leyes de protección a la familia y a las mujeres que ejercían en el ámbito laboral remunerado; y la organización de Centros de Mujeres a lo largo del país, liderados por la esposa del Presidente de la República (Serrano, 1992).

Hasta 1934, la mujer no tenía derecho a votar. Ese año se aprueba su voto para las elecciones municipales y no es hasta 1949 cuando se firma el decreto que reconoce a la mujer la ciudadanía plena para votar en elecciones presidenciales. Pero, ¿cómo se gesta este cambio social? En los años veinte surgieron las primeras organizaciones de mujeres en el norte del país. Seguido de este ejemplo, a finales de estos años, comienzan a organizarse diferentes colectivos de mujeres en la capital. Todas estas organizaciones generaron la suficiente presión social para conseguir que el gobierno de Arturo Alessandri Palma (1932-1938) y, posteriormente, el gobierno de Gabriel González Videla (1946-1952) voltearan su mirada a lo que pasaba y legislaran para constituir el derecho a voto de las mujeres, tanto en elecciones municipales, como en las presidenciales.

Después de los años cuarenta comienza el impulso más fuerte de las organizaciones de mujeres, surgen nuevos grupos que amplían la participación de las mujeres de distintos estratos sociales y nace una serie de instituciones como la Unión Cívica Femenina, el Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH), el Partido Femenino Chileno, entre otras. En ese momento comienzan a tener una mayor relevancia, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, a través del contacto con organizaciones feministas de otros países. Se coordinan encuentros y se buscan alianzas con políticos que permitan la proliferación de políticas públicas dedicadas a revertir la desigualdad de género existente en el país.

En relación a los centros de mujeres estos fueron en aumento hasta los años setenta, e incluso se hicieron importantes avances ya que en el gobierno de la Unidad Popular se creó la Secretaría Nacional de la Mujer y se propuso crear el Ministerio de la Familia, el cual quedó inconcluso debido a que, en 1973, ocurrió el golpe Cívico-Militar que cambió el sistema económico y social de la sociedad chilena hasta el día de hoy.

El golpe de Estado condujo a un cambio en el modo de organización del país, condicionando una nueva forma de gobierno y de sociedad, desde lo económico a lo social: el sistema neoliberal adoptado en Chile. Ahora el mercado pasaba a regular todos los intereses, por lo que las políticas sociales quedaron olvidadas y con ellas, la lucha de las mujeres. Silvia Lamadrid lo expresa en los siguientes términos:

Ha habido un gran ausente en toda esta historia en los 23 años de post dictadura: los movimientos de mujeres y los movimientos feministas, los que demandan esta mayor presencia de las mujeres en la política, los que realmente exijan con contenido una igualdad de género. (2013: párr. 6).

Luego del retorno a la democracia solo destacan algunos hechos en beneficio a las políticas de género, entre ellos están la creación del Servicio Nacional de la Mujer, conocido como SERNAM (1991), junto con la creación de programas sociales dirigidos a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, lo que responde al aumento de este tipo de violencia y que comienza a hacerse visible al resto de la sociedad. A la vez se inician los Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres que surgen en 1994, durante el gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1994-2000)¹⁶. Con el mandato desde el 2006 de Michelle Bachelet –la primera presidenta en Sudamérica–, las políticas de género fueron una prioridad. Hubo una intención explícita de la presidenta Bachelet por potenciar la paridad de género, designando mitad mujeres y mitad hombres en los niveles más altos del gobierno (ministerios, subsecretarías e intendencias). Dicha iniciativa está inspirada en su compromiso por la igualdad de género y por acabar con el dominio masculino en la política actual, que sesga la realización de políticas en base a los valores propios de la masculinidad. Situación que es reconocida por la OCDE, como ilustra la siguiente cita:

Las decisiones que determinan los grandes ejes de las políticas sufren las consecuencias de la no contribución de las mujeres. Estas decisiones se toman en instancias y grupos de predominio masculino y tienden a reflejar los valores, los puntos de vista y la experiencia personal de los autores. Si las mujeres participaran más en la toma de decisiones colectivas, probablemente las políticas de ajuste estructural responderían mejor a su situación y a la diversidad creciente de modos de vida y modalidades de empleo. (1991: 1)

¹⁶ Cabe destacar que Chile ha tenido tres planes de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres: el primero elaborado en el gobierno de Patricio Aylwin (1994-1999), el segundo definido por el gobierno de Ricardo Lagos (2001-2010), el tercero generado antes que Michelle Bachelet finalizara su primer mandato (2010-2020). Actualmente, se trabaja en el Plan de Igualdad que contempla el periodo comprendido entre 2018 y 2030.

Aun así, hasta la fecha se expresa una desigualdad en los puestos de poder en el país, según el Informe de Desarrollo Humano en Chile del año 2010, desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se registraba un total de 1.412 mujeres y 6.991 hombres en el poder, lo que en porcentajes se traduce en que las mujeres no ocupan más del 23% en ninguno de los campos considerados: económico, político, simbólico y social. Desde el gobierno de Michelle Bachelet se instó a una mayor participación femenina dentro de los cargos ministeriales y este fue en aumento. Sin embargo, a nivel regional, ha variado muy poco la cantidad de cargos desde los años noventa, llegando solo hasta un 28% en cargos de intendencia. Y, aunque se ha notado más el incremento en los cargos de las secretarías regionales ministeriales donde ha aumentado hasta un 36% la presencia de mujeres, en los cargos locales, como alcaldía y concejos municipales, estos varían desde un 15% de representación femenina, en los años noventa, a un 23% en 2010.

Considerando lo expuesto por la socióloga Silvia Lamadrid y según las cifras, se puede afirmar que existe una mínima presencia de mujeres en cargos gubernamentales, y que los movimientos de mujeres no han podido consolidar su posición de manera formal dentro de los ejes de poder político, ya que, por una parte, en Chile no han existido las condiciones para que se consoliden los movimientos sociales; y, por otra, el Estado no ha ofrecido el reconocimiento formal ni el apoyo para que las organizaciones de mujeres tengan una incidencia real en la generación de políticas de género. De esta manera, existe una mayor participación de las mujeres en los cargos de poder, sin embargo, la representación sigue siendo mínima, pues las decisiones finales aún están sesgadas por prejuicios de género. Según comenta Marcela Ríos: [N]o hemos avanzado nada respecto al rol que ocupan las mujeres en cargos de poder político, no se lograron aprobar políticas –ya sea de paridad o cuotas– que facilitaran el acceso al poder político de las mujeres, no hubo institucionalización de normas tanto a nivel político-institucional y tampoco al interior de los partidos políticos y finalmente hay un probable retroceso en la instalación de la igualdad de género respecto del año 2009 y 2010 (Ríos en Lamadrid, 2013 párr. 7).

Estado y formulación de políticas públicas: una perspectiva sobre las políticas de género

Para entender cómo actúa el Estado ante la generación de Políticas Públicas, es necesario definirla como tal, para ello recurro a la definición que nos brinda Podestá Arzubiaga (2001):

es un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la ciudadanía civil. (163)

A esto, el autor agrega:

el rol fundamental de la política pública es compatibilizar los intereses colectivos con el interés individual, sin perder de vista que la razón sustantiva es alcanzar el bien común. (166)

Las políticas públicas, primeramente, son instrumentos de trabajo cuyo objetivo es el bienestar de toda la ciudadanía civil, en ella se compatibilizan tantos objetivos colectivos como individuales. El primer problema que se ve, considerando esta definición de política, es que a través de la historia chilena las mujeres constantemente han sido interpeladas a adherirse a otras causas, como la familia, la clase o el sector, según lo expuesto por Julieta Kirkwood, y se observa la ausencia de una política dirigida a cubrir las demandas del movimiento de mujeres. Como expresa la autora:

Se prioriza la palabra 'política', y allí dentro de ella se enfatiza la palabra mujer ya en una línea clara y definida atada a la situación del país, a la familia y a los hijos... A la mujer no se la concibe sola. (1985: 64)

Todo lo que los movimientos sociales y de mujeres consiguieron antes de 1973 fueron en gran parte por la lucha organizada de diversos sectores de la sociedad que movieron a las mujeres a demostrar el descontento ante las condiciones que imperaban en el país. Por lo que, en el sentido de la generación de políticas públicas del Estado chileno en relación a la temática de género, tenemos que la amplia mayoría son hechas como una reacción a un determinado problema. En palabras de Lahera (2004), podríamos decir que "la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las

políticas públicas de manera más continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones.”
(17)

La representatividad de las mujeres en los puestos de poder es bastante baja, por lo que la única forma de hacer escuchar sus demandas parece ser el camino de las manifestaciones sociales, las que han ido fluctuando su participación y que, desde el año 2017 y de forma internacional, comenzó a ser uno de los temas más contingentes en la agenda nacional, tanto en la prensa como en la política. Esto, por ejemplo, llevó a legislar –aunque no exento de polémica– sobre la despenalización del aborto como uno de los hechos significativos en la lucha del feminismo del país.

Por otro lado, es importante saber que en Chile la creación de leyes puede partir desde dos poderes: ejecutivo y legislativo. El poder ejecutivo es encabezado por el/la presidente/a de la República, quien cuenta con una serie de atribuciones en materia de gobierno y administración que le permite legislar. Mientras que el poder legislativo es ejercido por el Congreso Nacional: Senado y Cámara de Diputados. Teniendo esto en cuenta, es importante destacar que en Chile el poder ejecutivo es el que establece las prioridades en cuanto a materias para legislar, es este poder quien crea la agenda, la lleva y establece que entra y que no. En general, es este poder el que ha contribuido a que varias leyes en materia de género hayan sido promulgadas. Se puede apreciar que las políticas de género que se han hecho, son aquellas menos controvertidas –las que evitan las confrontaciones en el Congreso–, se envían aquellas que cuentan con un apoyo suficiente para que sean aprobadas. Incluso al legislar sobre esto se sigue realizando una política que evita ir en contra de la opinión pública mayoritaria, para no perder el apoyo sobre la gestión en cuestión, lo que causa que de cierta forma se reprima la liberalización de la mujer que se pretende alcanzar.

También, y en gran parte debido a la aprobación del aborto en tres causales, que sorprendió por la demora en la aprobación y que llevó a todo un debate público desde amplios sectores de la sociedad, se puede apreciar que se evitan temas que se consideren conflictivos o que causen movimientos sociales que expresen el descontento con la política en cuestión, por lo tanto, en la elaboración de políticas públicas se enfrentan diferentes intereses y, en el caso de Chile, da paso a un debate evitando confrontaciones como parte del proceso descrito por Olavarría

...en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y realiza en el proceso de elaboración de políticas. De esta manera, el estudio de las políticas públicas muestra como surgen las demandas por intervenciones de la autoridad, a partir de los intereses de

diversos grupos, y como estos suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. (2007: 20)

Como en la mayoría de las políticas públicas, las de género no están alejadas de la negociación de los actores, su aprobación depende o no de las posiciones que se tengan, pero a diferencia de otras temáticas, en esta no hay claridad o permanencia de ideologías de los partidos en relación a conservadores o liberales, sino que estos cambian según el tema a tratar, lo que conlleva a conflictos y confirman por qué la agenda de género no es prioridad para el gobierno.

Centralización y reproducción al crear políticas públicas de género

Chile es un país centralizado, a pesar de ser miembro de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), destinado a coordinar políticas económicas y sociales, Chile es el país que presenta un menor gasto público a nivel regional y local con un 15% de él; mientras que en Latinoamérica se destina el 30% y en países desarrollados un valor cercano al 50%, según lo expuesto por Vlado Mirosevic (2013).

Chile tiene una alta concentración demografía, económica y política en la capital del país, siendo aquí donde se concentra el gasto público y es desde este lugar donde se comienzan las políticas que incluso afectan a regiones.

La lógica centralizadora se sigue repitiendo a nivel local, al no dar espacios a los colectivos o grupos de mujeres. Más aun teniendo en cuenta que las políticas vienen desde una lógica centralizadora de legislar, lo que resulta es ineficiente para las demandas de los grupos, ya que se desconocen y no se satisfacen los problemas. A nivel local existe implantada desde siempre una concepción de rol de la mujer en el ámbito privado y/o familiar. Por lo tanto, otorgar espacios a los organizaciones de mujeres contradice esta lógica que se implanta en los sectores con una mayor presencia rural, así como también en alguna medida en sectores urbanos, por lo que en materia de géneros los actores gubernamentales locales, que representan al gobierno, se mantienen en una actitud de indiferencia al actuar, a menos que sea en épocas de elecciones, donde según las expositoras de la Mesa sobre *Participación política de las mujeres*, son las únicas instancias en que se les da espacios. A raíz de esto, en las regiones donde predomina la ruralidad, se hace difícil ver como problemática algo que emana

desde el Estado, ya que debido a la centralización tienen otra visión, y desde lo local –según sus propias normas culturales– existen otros problemas.

Reflexiones finales

A través de lo expuesto en este ensayo, es posible apreciar que desde el comienzo de los movimientos feministas el Estado chileno ha tenido una actitud pasiva frente a las problemáticas y demandas que se iban presentando. Solo cuando estas conseguían una mayor notoriedad, el Estado ha actuado para responder a ellas, por lo que ha funcionado reaccionando e incorporando a su agenda las demandas cuando estas son discutidas por la opinión pública. Desde comienzos del siglo XX se funcionó con esta lógica y la mayoría de las legislaciones a favor de las políticas de género han sido conseguidas gracias a la presión y el movimiento de las organizaciones de mujeres.

Es importante, por lo tanto, comenzar a acabar con la lógica paternalista existente en la política y en la administración, que se aleje de valores tradicionales que han demostrado frenar importantes avances en los movimientos feministas y pro igualdad de género. Es imprescindible un Estado que garantice el funcionamiento, el apoyo y los espacios para las organizaciones de mujeres y que pueda incorporar desde la creación de la agenda política las políticas de género, que permitan avanzar ante las desigualdades a las que aún nos enfrentamos, en pos de cambiar el modelo cultural que domina la sociedad en su conjunto.

También en relación al funcionamiento del Estado, es importante comenzar un proceso de descentralización política que permita a los actores gubernamentales locales, en las regiones y comunas, una mayor autonomía en relación a las materias de género. De acuerdo a lo expuesto, se observa una reproducción de las lógicas políticas que emanan desde un nivel central y desde las municipalidades o gobiernos regionales, ya que estos no incorporan políticas de género dentro de sus respectivas agendas políticas y si lo hacen no son determinantes para las organizaciones ocasionando descontento, el que se ha podido apreciar en el Primer Encuentro Regional: Debates sobre Género en la Región del Maule.

- Arredondo, D. (2011). "La descentralización en Chile: Una mirada desde la economía política y el neo institucionalismo". Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Santiago: Universidad de Chile. Disponible en: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2011/cf-arredondo_cs/pdfAmont/cf-arredondo_cs.pdf (15/12/2017)
- Baeza, M. (2014). "Estado centralizado y policy frames: Impactos diferenciales en la implementación de política de género. Estudio de caso de dos comunas rurales, Región de Maule, Chile". Tesis para optar al grado de doctora. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/285751/mpbc1de1.pdf?sequence=1> (11/12/2017).
- Bivort, B.; Martínez-Labrin, S.; Orellana, C. y Farías, F. (2015). "Mujeres jóvenes y ciudadanía en Chile: Una mirada a las nuevas configuraciones políticas". *Revista de Sociología y Política*, 24(59), 25-37.
- Flores Salazar, A. (2016). "Políticas públicas de igualdad de género en Chile y Costa Rica. Un estudio comparado". Tesis para optar al grado de doctora. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/38021/1/T37316.pdf> (11/12/2017).
- Kirkwood, J. (1985). "Feministas y política". *Nueva Sociedad*, 78, 62-70.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. División de Desarrollo Social, CEPAL. N° 95.
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de la Cultura Económica.
- Lamas, M. (2006). "Algunas reflexiones sobre Bachelet y la paridad". Disponible en <https://www.cepal.org/Mujer/proyectos/gobernabilidad/manual/mod01/10.pdf> (26/10/2017).
- Lamadrid, S. (2013). "Avances y retrocesos de las políticas de género en Chile. *Seminario interdisciplinario: Nudos críticos de la igualdad de género: ¿en qué estamos y hacia dónde vamos?*" Doctorado Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Disponible en

<http://www.uchile.cl/noticias/96997/avances-y-retrocesos-de-las-politicas-de-genero-en-chile> (31/10/2017).

- Mirosevic, V. (2013). "Chile, el más centralizado de América latina y la OCDE". *Radio Cooperativa*. Disponible en <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/politica/20130330091512/chile-el-mas-centralizado-de-america-latina-y-la-ocde/> (02/11/2017).
- Olavarría, M. (2007). "Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas". Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Santiago: Universidad de Chile.
- PNUD (2010). *Informe de Desarrollo humano en Chile 2010. Género: Los desafíos para la igualdad*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en http://desarrollohumano.cl/idh/download/PNUD_LIBRO.pdf (27/10/2017).
- Podestá Arzubiaga, J. (2001) "Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional". *Revista Última década*, 15, 163-175.
- Serrano, C. (1992). "Estado, Mujer y Política social en Chile". En: Raczynski, D. y Serrano, C. (Eds.). *Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local*. Santiago: CIEPLAN.
- Solar, X. (2009). *Género y políticas públicas. Estado del arte*. Santiago, Chile: Fundación Germina.