

Universidad Autónoma de Barcelona
Institut de Govern i Politiques Publiques

**Estado centralizado y *Policy frames*: impactos
diferenciales en la implementación de la política de
género**

**Estudio de caso de dos comunas rurales, Región del
Maule-Chile**

TESIS DOCTORAL

Doctoranda: María Patricia Baeza Cabezas

Directora: Dra. Raquel Gallego Calderón

Barcelona, Septiembre 2014

“Se entiende que incorporar enfoque de género en el Estado es un proceso de largo aliento, que no sólo requiere ser planificado y programado en el marco de la reestructuración y modernización del Estado sino que conlleva un cambio en la mentalidad de autoridades y funcionarios”

(SERNAM, 2005:6)

INDICE

Índice de Cuadros, Figuras y Tablas	7
Glosario de siglas y acrónimos	9
Resumen.....	10
Abstract	12
Agradecimientos	14
CAPÍTULO I. ÉXITO Y FRACASO EN LA IMPLEMENTACIÓN: EL ROL DE LOS POLICY FRAMES	15
1.1 Objeto de estudio	15
<i>Pregunta de investigación</i>	<i>16</i>
<i>Hipótesis</i>	<i>17</i>
<i>Objetivos.....</i>	<i>18</i>
1.2 Relevancia analítica y empírica del estudio.....	18
<i>Estado centralizado y resultados diferenciados en la implementación.....</i>	<i>19</i>
<i>El rol de los policy frames en el proceso de implementación.....</i>	<i>20</i>
<i>Estados centralizados y capacidad de agencia de los actores político- institucionales</i>	<i>21</i>
1.3 Policy frames e implementación de políticas de género.....	23
<i>Resultados en la implementación: éxito y fracaso</i>	<i>24</i>
<i>Perspectiva top down y Estados centralizados</i>	<i>28</i>
<i>Perspectiva bottom up y Estados descentralizados</i>	<i>29</i>
<i>Implementación de políticas de género y construcción de los marcos interpretativos</i>	<i>31</i>
<i>Actitud, ideología y discurso. Decisiones en el marco de la implementación.....</i>	<i>33</i>
<i>Políticas de género. Tipologías y enfoques.....</i>	<i>35</i>
<i>Políticas de igualdad de género y policy frames</i>	<i>41</i>
<i>Mujeres rurales y policy frames de igualdad</i>	<i>44</i>
Conclusiones	46
CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO: ESTUDIO DE CASO COMPARADO	49
2.1 Introducción.....	49
2.2 Estrategia general: estudio de caso comparado.....	51
<i>Definición y fundamentos de las unidades de estudio</i>	<i>52</i>
<i>Selección de casos: comunas rurales de Curepto y Hualañé.....</i>	<i>53</i>
2.3 Definición y Operacionalización de las variables	56
<i>Variable independiente (X): Policy frames o marcos interpretativos de la política.....</i>	<i>58</i>

<i>Variable dependiente (Y): resultados diferenciados en la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO)</i>	59
<i>Variable interviniente (Xi): capacidad de agencia de los actores político-institucionales</i>	60
2.4 Fuentes y técnicas de recolección de información	63
<i>Estructura de la política de género en Chile</i>	64
2.5 Técnicas de análisis de la información	64
Conclusiones	71
CAPÍTULO III. MARCO INSTITUCIONAL Y SOCIAL DEL PIO EN CHILE	72
3.1 Introducción	72
3.2 Contexto político-institucional para la implementación del PIO	73
3.3 Mecanismos de implementación de la política de género	76
<i>Etapas de la política de género en Chile</i>	81
3.4 Policy frames y contenido del PIO: problema y solución	84
<i>Plan de Igualdad de Oportunidades y ejes de intervención</i>	88
3.5 Descripción general de las comunas seleccionadas	92
<i>Antecedentes generales. Comuna de Hualañé</i>	92
<i>Institucionalización local: Municipalidad de Hualañé y Oficina Comunal de la Mujer 95</i>	
<i>Antecedentes generales. Comuna de Curepto</i>	96
<i>Institucionalidad local: Municipio de Curepto</i>	99
Conclusión	99
CAPÍTULO IV. POLICY FRAMES Y FRACASO EN LA IMPLEMENTACIÓN: EL CASO DE CUREPTO	102
4.1 Introducción	102
4.2 Análisis cualitativo: variable independiente <i>policy frames</i>	104
4.3 Análisis cualitativo: variable interviniente capacidad de agencia	107
4.4 Policy frames y actores locales. El problema de igualdad	110
<i>Actitud de los actores político-institucionales frente al tema de igualdad</i>	111
4.5 Policy frames e ideología de género de los actores político-institucionales ...	113
<i>Policy frames: valores de género y actores locales</i>	118
4.6 Capacidad de agencia de los actores político-institucionales	121
<i>Institucionalización de género: implementación de la Aenda Comunal de Género</i>	122
<i>Gestión de recursos para implementar acciones de género en la comuna</i>	128
<i>Participación política y social de las mujeres de la comuna</i>	129
<i>Mujeres y autonomía económica</i>	131
Conclusiones	134

CAPÍTULO V. POLICY FRAMES Y ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN: EL CASO DE HUALAÑÉ	137
5.1 Introducción	137
5.2 Análisis cualitativo: variable independiente <i>policy frames</i>	139
5.3 Análisis cualitativo variable interviniente: capacidad de agencia	144
5.4 <i>Policy frames</i> y actores locales. El problema de igualdad	146
<i>Actitud de los actores frente al tema de igualdad.....</i>	<i>147</i>
<i>Policy frames e ideología de género de los actores político-institucionales.....</i>	<i>149</i>
<i>Policy frames y valores de género de los actores político-institucionales locales.....</i>	<i>152</i>
5.5 Capacidad de agencia de los actores político-institucionales locales.....	156
<i>Institucionalidad de género: implementación de la Oficina Comunal de la Mujer.....</i>	<i>156</i>
<i>Institucionalidad de género: implementación Agenda Comunal de Género.....</i>	<i>162</i>
<i>Gestión de recursos para implementar acciones de género en la comuna.....</i>	<i>165</i>
<i>Participación política y social de las mujeres de la comuna</i>	<i>167</i>
<i>Mujer y autonomía económica</i>	<i>171</i>
Conclusiones	172
CAPÍTULO VI. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS RESULTADOS: COMUNAS DE CUREPTO Y HUALAÑÉ.....	175
6.1 Introducción	175
6.2 Variable independiente: <i>policy frames</i> y el problema de igualdad	176
<i>Actitud de los actores político-institucionales locales frente a la igualdad.....</i>	<i>176</i>
<i>Ideología de género. Machismo en el territorio</i>	<i>180</i>
<i>Valores de género: productivo v/s reproductivo</i>	<i>181</i>
6.3 Variable interviniente: capacidad de agencia de los actores político-institucionales.....	183
<i>Institucionalidad de género: Agenda de Género y Oficina Comunal de la Mujer.....</i>	<i>187</i>
<i>Gestión de recursos propios y externos</i>	<i>188</i>
<i>Participación de las mujeres</i>	<i>189</i>
<i>Autonomía económica.....</i>	<i>190</i>
6.4 <i>Policy frames</i> y dinamismo en la implementación.....	193
Conclusiones	198
CAPITULO VII. CONCLUSIONES.....	200
7.1 Introducción	200
7.2 Contrastación de objetivos, preguntas e hipótesis	201
<i>Policy frames e implementación</i>	<i>201</i>
<i>Problema de igualdad y soluciones propuestas a nivel local.....</i>	<i>202</i>

<i>Variable interviniente: capacidad de agencia de los actores político-institucionales en la implementación del PIO a nivel comunal.....</i>	<i>205</i>
7.3 Principales hallazgos	207
<i>Evolución del problema de igualdad en el contexto de la nueva ruralidad rural. 207</i>	
<i>Top down y bottom up. La coexistencia de dos modelos de implementación....</i>	<i>208</i>
<i>Perspectivas de implementación y enfoque de la política en el territorio</i>	<i>209</i>
<i>Ideología política y enfoque de género.....</i>	<i>210</i>
7.4 Limitaciones y recomendaciones analíticas para futuros estudios	211
<i>Alcances del estudio.....</i>	<i>211</i>
<i>Recomendaciones para investigaciones futuras</i>	<i>212</i>
 BIBLIOGRAFÍA	 214
 ANEXOS	 221
Anexo 1. Modelo carta solicitud de entrevista.....	222
Anexo 2. Lista de entrevistados/as	223
Anexo 3. Protocolo de entrevistas	224
Anexo 4. Lista de documentos oficiales fuentes secundarias	227

Índice de Cuadros, Figuras y Tablas

CUADROS	Pág.
Cuadro 1. <i>Policy frames</i> en el ciclo de la política pública	21
Cuadro 2. <i>Policy frames</i> en el ciclo de la política	34
Cuadro 3. Enfoque de la política y roles de género	39
Cuadro 4. Estrategias de estudio comparado	51
Cuadro 5. Resumen Operacionalización de variables	62
Cuadro 6. Diseño matriz de codificación Atlas Ti	65
Cuadro 7. Matriz de Diseño Metodológico. Proceso de implementación del PIO (outputs).....	70
Cuadro 8. Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010	89
Cuadro 9. Actores entrevistados.....	103
Cuadro 10. Familias de códigos <i>Policy frames</i>	107
Cuadro 11. Retórica discursiva de los <i>policy frames</i> de igualdad.....	112
Cuadro 12. Ideología de Género.....	115
Cuadro 13. <i>Policy frames</i> e ideología	117
Cuadro 14. Actores entrevistados.....	138
Cuadro 15. Reducción analítica Atlas Ti: actitud	140
Cuadro 16. Familias de códigos.....	142
Cuadro 17. Resumen de marcos	196
Cuadro 18. Cuadro de resultados comparados	197

FIGURAS

Pág.		
Fig. 1.	Proceso de transferencia de los <i>policy frames</i> 23	
Fig. 2.	Estructura metodológica..... 50	
Fig. 3.	Definición de variables	57
Fig. 4.	Relación entre variables	61
Fig. 5.	Operacionalización de las variables.....	61
Fig. 6.	Instrumentos de Género en la política pública en Chile	77
Fig. 7.	Estructura institucional del Plan de Igualdad de Oportunidades.....	78
Fig. 8.	Dinámica de implementación Plan de Igualdad de Oportunidades	80
Fig. 9.	Etapas de la política de género en Chile	81
Fig. 10.	Ejes de intervención del PIO	86
Fig. 11.	Plan de Igualdad e implementación de los marcos interpretativos	88
Fig. 12.	Objetivos por lineamientos del PIO.....	91
Fig. 13.	Mapa división político-administrativa Región del Maule	93
Fig. 14.	Frecuencia de los <i>policy frames</i>	106
Fig. 15.	Gráfico relación de códigos conceptuales <i>Policy frames</i>	106
Fig. 16.	Gráfico de relación conceptual	109
Fig. 17.	Variable interviniente capacidad de agencia	110
Fig. 18.	Organigrama estructura institucional.....	126
Fig. 19.	Asignación de recursos. Micro-emprendimiento, año 2009.....	129
Fig. 20.	Relación conceptual actitud	142
Fig. 21.	Gráfico familia conceptual: <i>policy frames</i>	143
Fig. 22.	Frecuencia de los <i>policy frames</i>	144
Fig. 23.	Gráfico semántico capacidad de agencia.....	145
Fig. 24.	Variable interviniente capacidad de agencia	146
Fig. 25.	Oficina de la Mujer y estrategias de implementación.....	161

Fig. 26.	Priorización de ejes y objetivos por nivel territorial	162
Fig. 27.	Influencia de marcos. “Actitud” en la implementación.....	178
Fig. 28.	Actitud de género y PIO	180
Fig. 29.	Valor de género y preferencias de marcos.....	183
Fig. 30.	Agencia e implementación	186
Fig. 31.	<i>Policy frames</i> e impacto de las decisiones locales	192
Fig. 32.	Esquema de relaciones de la investigación	199

TABLAS

	Pág.	
Tabla 1.	Resumen criterios de similitud de los casos: comunas de Curepto y Hualañé.....	54
Tabla 2.	Distribución de la población según condición de pobreza	56
Tabla 3.	Datos geográficos y censales (proyección estimada 2010), Comuna de Hualañé.....	94
Tabla 4.	Datos geográficos y censales (proyección estimada 2010), Comuna de Curepto.....	97
Tabla 5.	Atlas Ti Cooccurring Codes: <i>Policy frames</i>	105
Tabla 6.	Atlas Ti Cooccurring Codes: Capacidad de agencia.....	108
Tabla 7.	Asignación de recursos por género	129
Tabla 8.	Atlas Ti Cooccurring Codes: <i>Policy frames</i>	141
Tabla 9.	Atlas Ti Cooccurring Codes: Capacidad de agencia.....	144
Tabla 10.	Voto femenino. Elecciones comunales 2011	158
Tabla 11.	Inversión comunal (Millones de pesos) FNDR, Región del Maule	165

Glosario de siglas y acrónimos

CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEDAW	Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEM	Centro de Estudios de la Mujer
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CORE	Consejo Regional
DC	Democracia Cristiana
DDETT	Dirección de Desarrollo y Transferencia Tecnológica
DIDECO	Dirección de Desarrollo Comunitario
EDR	Estrategia de Desarrollo Regional
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
GORE	Gobierno regional
GED	Género en el Desarrollo
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
MED	Mujer en el Desarrollo
ONG	Organización no gubernamental
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local
PIO	Plan de Igualdad de Oportunidades
PPD	Partido por la Democracia
PRODEMU	Fundación para la Promoción de la Mujer
RN	Renovación Nacional
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SERNAC	Servicio Nacional del Consumidor
SERVEI	Servicio Nacional Electoral
SECPLAC	Secretaría de Planificación Comunal
TRICEL	Tribunal Calificador Electoral

Estado centralizado y *policy frames*: impactos diferenciales en la implementación de la política de género. Estudio de caso comparado de dos comunas rurales, Región del Maule-Chile

Resumen

En un Estado centralizado, como es el caso de Chile, la implementación no se ha concebido como un objeto de estudio de interés. En general, se da por supuesto que la variabilidad interterritorial en los resultados de la implementación únicamente puede deberse a factores de orden institucional.

Este hecho encaja con una interpretación de modelo *top down*. Desde esta óptica, los resultados de este proceso están determinados por los quiebres que puedan surgir desde este modelo de implementación (lógica de arriba hacia abajo). La direccionalidad, control y jerarquía de esta propuesta implica que el análisis de los resultados asociados a la implementación se centre puntualmente en factores de orden institucional. Sin embargo, con este énfasis muchas veces se descuiden otras variables que, aunque ajenas a este modelo, también podrían estar influyendo en los resultados de la implementación en este tipo de contextos.

A partir de aquí, se ha identificado en un Estado centralizado unos resultados de implementación diferencial. Aunque los procesos se desarrollan en contextos de cierta homogeneidad territorial e institucional, es posible observar resultados de éxito y fracaso en la implementación. Pero, ¿cómo podemos explicar este hecho?

Situada en este escenario, la presente investigación analiza los *policy frames* como una variable clave asociada a los resultados diferenciales en la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010 (PIO) en dos comunas rurales de Chile. Según nuestra principal hipótesis de estudio, los *policy frames* o “marcos interpretativos” de igualdad de género inciden en los resultados de la implementación: median en la decisión y, por lo tanto, condicionan la capacidad de agencia desplegada por los actores político-institucionales en este proceso.

En términos metodológicos, esta tesis es un estudio cualitativo de caso comparado. El diseño metodológico propone el análisis de tres tipos de variables: variable dependiente (resultados diferenciados de la implementación del Plan de Igualdad), variable independiente (rol de los *policy frames*) y la variable interviniente (capacidad

de agencia de los actores político-institucionales). A partir del análisis del comportamiento de éstas, se concluye que el rol de los *policy frames* es necesario pero no suficiente para que la implementación del PIO tenga mayor probabilidad de éxito. Ello, abre la puerta a la consideración de factores externos a la perspectiva *top down* que -en principio- también pueden incidir en los resultados de la implementación.

El método de análisis propuesto para esta tesis complementa el uso de dos técnicas: Atlas Ti, como sistema de procesamiento de información derivada de la teoría fundamentada; y entrevistas semiestructuradas para el análisis de contenido e interpretación cualitativa. Esto, con el objetivo de enriquecer el análisis y otorgar mayor confiabilidad a los resultados.

Palabras claves: implementación, *policy frames*, Plan de Igualdad de Oportunidades, actores locales, Estado centralizado, Chile.

Centralized state and policy frames: differential impacts on the implementation of the gender policy. Case study compared two rural communes, Maule Chile

Abstract

The implementation of gender policy in centralized states such as Chile has not been a central object of study. Mainly, policy-makers have assumed that inter-territorial varying results have ensued from institutional factors. This interpretation corresponds to a top-down model of public policy. A point of view from which it is considered that the results of any given process are determined by the model itself (top-down logic). The direction, control, and hierarchy of such proposal implies an analysis of implementation focused exclusively on institutional factors. However, this approach many times overlooks other variables not determined by the model, which may also affect implementation results contextually.

Taking this into consideration, and although it has been suggested a degree of background and intuitional homogeneity, this research has identified distinct implementation results within the context of a centralized State, which opens up the question about public policy. This investigation analyzes the *policy frame* approach as key variable of the Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010 (PIO), by comparing two rural communities. The main hypothesis suggests that the policy frame model for gender equality affects implementation results inasmuch as it mediates decision-making processes, which consequently constrains agency capabilities amongst political and institutional actors of the process.

Methodologically, this thesis is a qualitative research is a comparative and qualitative study, which considers the three following types of variables: dependent variable (differentiated implementation results on Plan Igualdad), independent variable (policy frames role), and intervening variable (political and institutional actors' capacity and agency). By focusing on these variables, this study concludes that policy frames are necessary but insufficient tools for the implementation of PIO. This opens the discussions on external factors from a top-down perspective that might also affect implementation results. The method for data analysis used in this study considers the Atlas Ti software for data analysis, and semi-structured interviews. By combining these techniques this investigation seeks to add context and content to its results.

Key words: Local actors, centralized Stated, Chile, implementation, policy frames, Plan de Igualdad de Oportunidades.

Agradecimientos

Este trabajo quizás resume una de las pruebas más complejas que me ha tocado experimentar. Este hecho me ha llevado a la conclusión que el doctorado es solo una “buena excusa” para un aprendizaje mayor de vida. Quizás este sea una buena instancia, para admitir que este se convirtió en el principal lema que imperó durante todo este proceso. No es fácil enfrentarse a uno mismo, y asumir nuestros propios miedos, e inseguridades. Sin embargo, ahora que tengo la sensación de estar cada vez más cerca de la meta, el desafío de continuar por esta senda es mayor.

Agradezco a Raquel, mi directora de tesis quién guío no de manera fácil, este trabajo. Del mismo modo, agradezco infinitamente a Mercedes Prieto, una de mis principales maestras que me impulsó a seguir por el camino de la investigación, en otras palabras siempre creyó en mí.

Agradezco a mi incondicional compañero Gabriel, quien con paciencia y amor convirtió este proceso, muchas veces caótico, en una aventura familiar única. A Monserrat, Salvador y Renata, nuestros amados retoños, quienes aceptaron con todo su amor y ternura un par de “padres” estudiantes muchas veces abducidos por sus tesis. A mi hermana, Andrea Pequeño, que sin su palabra, hombro y sonrisa no sé qué habría hecho durante este tiempo. También agradezco a Marcelo Carrerè, nuestro “cajarito” amigo que siempre estuvo dispuesto a tender su mano, cada vez que lo necesitamos. No puedo dejar de señalar a mi abuela, una mujer siempre presente en mi vida.

A Carmen, la compañera y amiga que gané en este doctorado. A la señora Dina, a Mirta y a Juan, por habernos acogido como familia en España. A la colonia de estudiantes chilenos, que se esmeraron siempre porque cada reunión pareciera un pequeño Chile en el extranjero. Al grupo de “donas”, Olga, Cecy, Carola, Tity, Anita, Andrea, Jocelyn, Pauly, Tabita, todas ellas mujeres valientes y decididas que se convirtieron en una buena excusa para sonreír y arreglar el mundo desde nuestras distintas miradas. En fin agradezco infinitamente a todos y todas aquellas que estuvieron presentes de uno u otro modo durante esta aventura académica.

CAPÍTULO I

ÉXITO Y FRACASO EN LA IMPLEMENTACIÓN: EL ROL DE LOS *POLICY FRAMES*

1.1 Objeto de estudio

Nuestro estudio tiene como objeto de análisis la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) 2000-2010, en Chile. En particular, en el contexto de un Estado unitario con administración desconcentrada¹, se pone énfasis en los resultados diferenciados de este proceso observado en dos comunas rurales pertenecientes a la Región del Maule. Hasta ahora, los efectos diferenciados de la implementación de las políticas públicas se han abordado básicamente en relación a Estados descentralizados. De hecho, existe una abultada producción científica que hace alusión al tema, especialmente en contextos europeos y anglosajones (Morata, 2004; Oszlak, 1991; Subirats, 1989, entre otros). Así, la variabilidad de resultados en la implementación en Estados centralizados que apele a variables ajenas a la perspectiva *top down*, constituye un vacío importante en la literatura comparada. He ahí la importancia y riqueza del presente trabajo.

Entendemos que la insuficiente producción científica, respecto del escenario señalado, se explica a partir del supuesto de homogeneidad territorial; característica dominante en la implementación en Estados centralizados. A partir de aquí, la problematización y abordaje de la implementación de las políticas públicas se reduce con frecuencia a la perspectiva *top down*. La principal debilidad del punto de arranque de este anclaje teórico es descuidar la presencia de otras variables de interés ajenas a esta perspectiva. No obstante, las variables “descuidadas” pueden resultar igualmente significativas en el proceso de implementación. Tal es el caso del rol de los *policy frames* y la capacidad de agencia de los actores político-institucionales locales. En particular, este hecho limita la posibilidad de cuestionar los resultados diferenciados en la implementación, más aun cuando se trata de variables subjetivas asociadas a contextos cuyos regímenes corresponden a Estados centralizados.

Nuestra investigación amplía este horizonte, planteando que inclusive en Estados centralizados es posible observar resultados diferentes en la implementación de una

¹ Constitución Política de la Republica de Chile 1 Capítulo I Bases de la Institucionalidad, 1980.

misma política². En síntesis, proponemos un estudio de caso comparado cuya relevancia empírica y analítica se encuadra en dos líneas: primero, poner en cuestión la variabilidad de los resultados en la implementación del PIO en un Estado centralizado; y, segundo, proponer factores analíticos que no se encuadran necesariamente con la perspectiva de implementación *top down*, y que apuntan a ser los principales responsables de esa variabilidad de resultados. Con ello, nos referimos al rol de las variables de tipo subjetivas y sus posibles efectos en los resultados de éxito y fracaso en la implementación.

En este escenario, nuestra propuesta analítica otorga un rol clave a los *policy frames* o “marcos interpretativos”. Éstos se asumen como factor relevante en el proceso de implementación, capaz de incidir en los resultados de la misma. Por consiguiente, entendemos que la decisión de los actores político-institucionales se ve condicionada por la presencia de valores, actitudes e ideologías de género. Así, el análisis, incluye los *policy frames* en el proceso de implementación del PIO a nivel comunal y los resultados asociados observados en un caso de éxito y en un caso de fracaso, respectivamente.

Pregunta de investigación

En el contexto de nuestro caso de estudio, comunas rurales en un Estado centralizado, la teoría sobre la implementación parece no tener una respuesta convincente que no esté asociada necesariamente a variables que se desprendan de la perspectiva *top down*. En virtud de ello, nos preguntamos: ¿cómo podemos explicar que en dos comunas rurales pertenecientes a un Estado centralizado, por ende con estructuras político-institucionales similares, se obtengan resultados diferentes en el proceso de implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades?

La preguntada general de investigación contiene las siguientes sub-preguntas de trabajo: desde la mirada de los *policy frames*, ¿qué actitud asumen los actores político-institucionales (actores políticos comunales electos) respecto a la política de igualdad y su implementación local?, ¿cómo conciben éstos el problema de igualdad en el caso de éxito y en el caso de fracaso?, ¿qué soluciones se plantean al problema? Influenciado por la ideología y valores de género que manifiestan los actores político-

² No es parte de nuestro interés analítico poner en cuestión el modelo *top down*, sino incorporar nuevos elementos al debate; como, por ejemplo, el rol de los *policy frames* como variable subjetiva presente en la implementación.

institucionales, ¿qué capacidad de agencia asumen respecto a la implementación en cada caso?, ¿cómo afectan los *policy frames* en la decisión de la autoridad local respecto a la implementación de la política de género?

Hipótesis

Nuestra hipótesis principal sostiene que los *policy frames* o “marcos interpretativos” de la igualdad de género, inciden en los resultados de la implementación. Influyen en la decisión y, por lo tanto, condicionan la capacidad de agencia desplegada por los actores institucionales en este proceso.

La relación planteada, nos ayuda a explicar las características y resultados diferenciales en el proceso de implementación del Plan de Igualdad a nivel de comuna. Sospechamos que los resultados diferenciados se deben, en principio, a la existencia de valores, actitudes e ideologías que responden a ciertos marcos interpretativos relacionados con las representaciones de género que tienen los actores políticos locales. Según esto, planteamos que el marco interpretativo que tengan los sujetos respecto a la igualdad repercutiría significativamente en los resultados de la implementación.

Con el propósito de facilitar el análisis, proponemos cuatro su-hipótesis de trabajo contenidas en el marco de la hipótesis general:

H1: A mayor dinamismo (visión de igualdad local), mayor es la posibilidad de los actores político-institucionales de incidir positivamente en los resultados de la implementación

H2: Los *policy frames* de igualdad de género no solo compiten en el diagnóstico (problema) y pronóstico, como señalan Bustelo y Lombardo (2007) y Verloo (2007), sino también en el proceso de implementación (decisión ejecutada a nivel local).

H3: Los *policy frames* favorables a la igualdad favorecen la institucionalización de género y, por ende, posibilitan el éxito en los resultados de la implementación del PIO a nivel local. De acuerdo con esto, a mayor institucionalización de género mayor posibilidad de éxito en la implementación del PIO a nivel comunal.

H4: A mayor sintonía de los actores político-institucionales con respecto a la igualdad, mayor son las posibilidades que el Plan de Igualdad tenga éxito en la implementación

Objetivos

El objetivo general de la investigación pretende contribuir a la comprensión del rol que tienen los *policy frames* en el proceso de implementación del Plan de Igualdad en el contexto de un Estado centralizado, como es el caso de Chile.

Para llevar a cabo el objetivo general de la investigación, se propone el logro de los siguientes tres objetivos específicos:

1. Analizar comparativamente el rol de los *policy frames* en la fase de implementación del Plan de Igualdad en dos comunas rurales de Chile; vale decir, contrastar los elementos convergentes y divergentes asociados a la variable independiente presente en cada uno de los casos (éxito-fracaso).
2. Describir y analizar los *policy frames* (valores, ideología y actitud de género) de los actores político-institucionales locales en la implementación del Plan de Igualdad.
3. Explorar la relación que existe entre la capacidad de agencia de los actores institucionales y los resultados observados en la implementación del Plan de Igualdad a nivel comunal.

1.2 Relevancia analítica y empírica del estudio

La investigación aborda el objeto de estudio desde un marco analítico basado en el rol que cumplen los *policy frames* en la implementación de la política pública de género. A nuestro juicio, ésta constituye una entrada teórica válida que pone en cuestión la ideología contenida en la política; revelando la existencia de un sistema de creencias (valores, actitudes e ideología de género) que se antepone a la decisión que despliegan los actores en esta fase de la política. Con esto, intentamos – adicionalmente- incorporar nuevos elementos de orden subjetivo al debate de los procesos de implementación. Y es que la implementación en Estados centralizados, opera bajo la suposición implícita de que las variables de carácter institucional asociadas a la perspectiva *top down* son las principales responsables de intervenir en este proceso y, a su vez, de incidir en los resultados de la implementación.

Estado centralizado y resultados diferenciados en la implementación

Como ya se ha mencionado, nuestro caso de estudio representa la posibilidad de evidenciar resultados diferenciados en la implementación en un contexto distinto a lo que se ha venido trabajando hasta ahora (Estados descentralizados). Esto, porque partimos de la base de que la estructura del Estado actúa como un condicionante que puede llegar a limitar las perspectivas de problematización en los estudios. Entendemos que dicha situación se debe al rol que cumple la teoría, ya que ésta nos permite partir de supuestos implícitos ya comprobados (Cañis, 1997; Strauss et al 2002; Shuster, 2005; Meynaud, 1971; entre otros). Por consiguiente, resulta más frecuente y familiar preguntarse por los resultados diferenciados en la implementación en contextos como el anglosajón y europeo, producto de su estructura institucional descentralizada, que plantearse esta misma inquietud en el contexto de Estados centralizadas de países de América Latina.

A partir de la lógica institucional podemos inferir que el tipo de Estado modela la estructura institucional y, por ende, el comportamiento entre los actores y el sistema. A partir de aquí, las relaciones causales asociadas a los resultados de la implementación, tanto en Estados centralizados como descentralizados, inscriben sus perspectivas de análisis bajo los modelos *top down* y *bottom up*. Según esto, damos por supuesto que el proceso de implementación en un Estado centralizado se vería interferido, inicialmente, por la presencia de variables de tipo institucional encuadradas en el modelo *top down*. De este modo, según Subirat (1989), las variables generalmente aludidas en este tipo de estudios están principalmente relacionadas con la consecución de objetivos, recursos, comunicación y la variable ambiental.

En correspondencia con la lógica planteada, las variables subjetivas de los actores político-institucionales en Estados centralizados no tendrían mayor trascendencia en los resultados ni en el proceso de implementación. La evidente jerarquía, control y homogeneidad que suelen caracterizar este tipo de implementación (*top down*) limita, en principio, las posibilidades de considerar la presencia de 'otras' variables en juego; las que, igualmente, pueden incidir en los resultados de la implementación.

Producto de ello, el modelo de implementación *top down* ha sido blanco de numerosas críticas. En palabras de Subirats, "tiene el riesgo de explicar poco. Una vez que nos damos cuenta de que: los programas nunca son perfectos, los objetivos son múltiples, contradictorios y ambiguos, porque las administraciones nunca son transparentes ni

racionales y que la sociedad es a menudo hostil y casi siempre contradictoria” (1989:112). No obstante, esta seguidilla de hechos apunta a una ausencia de trabajos y/o reflexiones que aporten nuevos elementos explicativos en relación a los resultados

Con ello, intentamos poner de relieve que en un Estado centralizado existe una variedad de factores que, sin provenir necesariamente de la perspectiva *top down*, son también capaces de explicar el éxito o fracaso en la implementación en este tipo de contextos. Ello, más aún cuando se trata de abordar temas de género en el contexto rural.

El rol de los policy frames en el proceso de implementación

Gran parte de los estudios realizados en el ámbito de las políticas públicas de igualdad y los *policy frames*, se centran en el análisis del diagnóstico y pronóstico de la política. Nuestro estudio, en cambio, propone trasladar este concepto al análisis teórico-empírico a la fase de implementación de la política de igualdad. La capacidad de agencia desplegada por los actores en la fase de implementación, hace posible observar con mayor nitidez los sistemas de creencias (*policy frames*) que subyacen a la decisión desplegada por los actores político-institucionales locales. Así, el principal aporte en esta materia es “identificar la lógica interna (implícita o explícita) de los ‘marcos interpretativos’, poniendo énfasis en las diversas representaciones que los/as actores/as políticos ofrecen al problema de la desigualdad de género y, por tanto, las soluciones propuestas al mismo” (Bustelo y Lombardo, 2006:25).

Siguiendo esta línea, el aporte de nuestro estudio es sugerir que el rol de los *policy frames* contribuye a incrementar la probabilidad de éxito en el proceso de implementación. En esta fase de la política pública, y desde el enfoque de los *policy frames*, la pregunta que nos planteamos se encuadra en la practicidad de la política: en el contexto de la implementación del PIO, ¿qué se hace en el territorio local? Dicha inquietud, tiene lugar en el margen existente entre el contenido de la política y la ejecución de la misma en el territorio. La etapa previa marca las principales directrices de las posibles soluciones dadas al problema. Sospechamos, así, que las representaciones de género, inscritas en las actitudes, valores e ideologías de los actores político-institucionales, influyen en las decisiones que orientan las soluciones a nivel comunal. Dicho esto, la implementación se transforma en un espacio óptimo, dentro del ciclo de la política pública, para observar con mayor nitidez el

comportamiento de esta variable y sus posibles implicancias en los resultados diferenciados que se observan en la práctica.

En consecuencia, nuestra investigación plantea que la importancia de los *policy frames* va más allá del rol que cumplen en el contenido de la política (diagnóstico y pronóstico). Bajo esta premisa, la implementación se transforma en un espacio recomendable para observar la dinámica y comportamiento de esta variable y su impacto en los resultados de la misma. De este modo, se abre la posibilidad de que dicha variable (*policy frames*) no solo resulte significativa en procesos de implementación en contextos de Estados descentralizados, sino que también puede ser una variable de interés en Estados centralizados. El siguiente cuadro, sintetiza el aporte del estudio en la línea de la implementación y el rol de los *policy frames* en los resultados de la misma:

Cuadro 1. *Policy frames* en el ciclo de la política pública

Diagnóstico (Bustelo y Lombardo 2007)	Algún hecho o aspecto de la vida social se considera problemático y necesita cambio ¿Cuál es el problema?
Pronóstico (Bustelo y Lombardo 2007)	Solución al problema. ¿Qué es lo que se debe hacer?
<i>Implementación</i>	<i>Decisión que involucra acciones concretas</i> ¿Qué se hace?

Elaboración propia.

Estados centralizados y capacidad de agencia de los actores político-institucionales

La implementación es una fase dinámica dentro del ciclo de la política pública (Subirats, 1989; Guerrero, 1994; Aguilar, 1993; Lahera, 2005; Revuelta, 2007, entre otros). Las decisiones desplegadas a nivel local así lo confirman. En un Estado centralizado, como es el caso de Chile, la autonomía de los actores locales (alcaldes y miembros del concejo) carece de interés. Ello, porque en principio ven limitadas su gestión, producto de la escasa atribución de competencias otorgadas a la institucionalidad local (municipios) en este tipo de sistemas (Ferrada, 2003; Caro, 2003). Esto, ayuda a entender que el rol de los actores político-institucionales locales se vea disminuido dentro de la estructura estatal y del quehacer institucional.

En vista de ello entendemos que un Estado centralizado, los alcaldes y miembros del concejo -como figuras políticas electas- ven disminuida su capacidad de decisión y, por ende, su capacidad de agencia en el marco de la gestión e implementación de las

políticas a nivel comunal. Ello, surge como consecuencia de la escasa asignación de competencias, producto de la controlada y rígida estructura estatal en la cual se encuentran inmersos (Ferrada, 2003; Caro, 2003). Consiguientemente, y en este contexto, resulta pertinente contemplar, por ejemplo, los *policy frames* de igualdad de las autoridades locales electas como una posible variable subjetiva capaz de incidir en la implementación de la política.

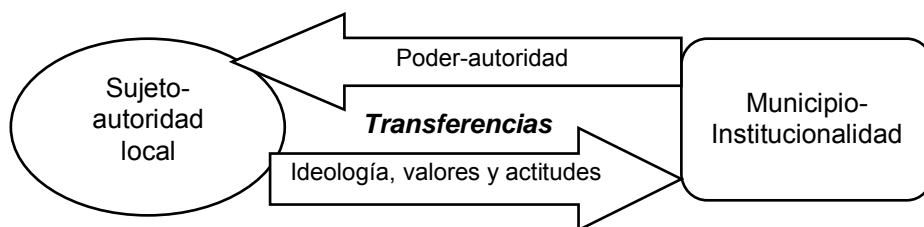
A partir de lo anterior, cobra fuerza nuestra propuesta de estudio, según la cual los *policy frames* de los actores político-institucionales locales favorables a una política estimulan la gestión de acciones que posibilitan llevar a buen término el proceso de implementación. Esta situación, por ejemplo, se refleja en el fortalecimiento de la institucionalidad pública-local para dar cumplimiento a los objetivos propuestos por la política. Según esto, en un Estado centralizado los actores político-institucionales tienen un margen de libertad para decidir y actuar en el marco de la implementación de la política en el territorio. Dicha libertad se manifestaría en la actitud que tienen estos actores frente a la política.

De este modo, nuestro trabajo rescata la parte “subjetiva” de los actores y su influencia en el quehacer local en un Estado centralizado. Del mismo modo, asigna a los actores político-institucionales una alta responsabilidad en los resultados de la implementación del PIO. De acuerdo con esto, proponemos que en un Estado centralizado, configurado como sistema rígido, normado y controlado, *los policy frames* y la capacidad de agencia de los actores político-institucionales son variables que posiblemente inciden en los resultados diferenciados observados en la implementación. Bajo esta premisa, los actores locales políticos comunales electos se incorporan al debate como agentes claves del proceso.

Ahora, el hecho de implementar acciones de igualdad a nivel local implica necesariamente para estos actores, ser partícipes del proceso de confrontar y problematizar la igualdad de género. A partir de aquí, sus experiencias subjetivas cobran especial relevancia. Las ideologías, valores y representaciones que tengan acerca de la identidad de género, nutrirán el concepto de igualdad que asumirán para, posteriormente, abordar el problema y sus respectivas soluciones y acciones. Así, emergen y se construyen posturas locales acerca de los *policy frames*. En consecuencia, en el proceso de implementación los actores se configuran como un vehículo facilitador del encuentro entre los *policy frames* macro (nacionales-contenido) y los *policy frames* micro (local-implementación).

El hecho de que surjan posturas locales acerca de igualdad implica, forzosamente, un proceso de yuxtaposición de los marcos a escala nacional y comunal. En este, ambos marcos intentarán posicionarse desde el contenido de la política (nacional) y desde la “experiencia” en torno a ese contenido (realidad local). El marco que resulte dominante será el principal impulsor y rector de las decisiones y acciones promovidas en la implementación. Este hecho, interpela el eventual dinamismo e irrupción a nivel institucional de este concepto. De este modo, la institucionalidad municipal transfiere a alcaldes y miembros del concejo poder y autoridad a nivel territorial. Mientras que el municipio, por su parte, institucionalmente se torna como receptor de la ideología, valores y actitudes que los actores tengan respecto de la acción pública y sus políticas de gobierno. En este marco, los actores políticos-institucionales cobran un rol preponderante: su mayor sintonía con la política, favorece la capacidad de agencia e institucionalización para abordar los diferentes temas. La siguiente figura ilustra dicha propuesta.

Fig. 1. Proceso de transferencia de los *policy frames*



Elaboración propia.

1.3 *Policy frames* e implementación de políticas de género

El presente apartado da cuenta del marco teórico propuesto en el presente estudio, el que se encuadra en base a tres lineamientos. El primero, se refiere a los debates acerca de la implementación en Estados centralizados. Con ello, se pretende dar cuenta de las principales variables que, según la perspectiva *top down*, son las que se encuentran presentes e inciden en el proceso de implementación de la política. Desde esta óptica, se enfatiza en aquellas variables de tipo institucional como posibles factores que inciden en el proceso de implementación en un Estado centralizado; y, como se ha señalado anteriormente, se descuida aquellas variables de carácter subjetivas que pueden influir en los resultados de este proceso.

La segunda sección del documento, por su parte, recoge los debates teóricos acerca de los *policy frames* y su impacto en las políticas públicas. Busca dar cuenta del

debate en torno a la presencia de variables subjetivas como factores claves que inciden en este proceso en Estados descentralizados. En esta perspectiva, importa conocer las características y dinámicas que asume la implementación bajo una perspectiva *bottom up*. De forma simultánea, se da cuenta de los principales factores que se asocian como responsables del éxito o el fracaso en los procesos de implementación. De esto modo, se intentará demostrar, de forma inversa, cómo esta variable también puede ser de interés en el proceso de implementación; pero, esta vez, en un Estado centralizado.

Por último, nos permitimos abordar las políticas de género con el objeto de dar cuenta de las principales tipologías y enfoques que adquieren en el ámbito de la acción pública. Con ello, buscamos entender sus principales características, funcionamiento e impacto en el territorio. Producto de lo anterior, proponemos los marcos de la política *policy frames* como una entrada teórica válida que permite enmarcar las cuestiones de género y la política definida a partir de los debates de la dicotomía público/privado.

Resultados en la implementación: éxito y fracaso

La implementación de las políticas públicas se reconoce como una etapa del proceso de la política pública, ubicada entre la decisión y los resultados de la misma (Navarrete et al., 2013). Desde los años setenta en adelante se han generado numerosos análisis de los procesos de implementación. Gran parte de ellos han estado centrados, principalmente, en los diversos factores que condicionan el proceso y que, por ende, afectan los resultados finales de la misma desembocando en el éxito o fracaso (Derthick, 1972; Pressman y Wildavsky, 1973; Sabatier y Mazmanian, 1981; Aguilar, 1993; Revuelta, 2007; Subirats, 1989, entre otros).

Lahera (2005) define el fracaso de la implementación, como “un déficit en la implementación que corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de los factores sobrevivientes o inesperados” (2005:2). Ayoub, por su parte, califica el éxito en la implementación “como el grado en que cada unidad administrativa ha llevado a cabo acciones para lograr la satisfacción del cliente, el desarrollo de los funcionarios, la gestión del capital intelectual, administración de la información y la tecnología y la planeación, gestión y mejora de procesos de impacto y el resultado de estas acciones” (2008:167).

Pressman y Wildavsky (1973), por su parte, concluyen que “es posible llevar a cabo la implementación y tener éxito en ello”. Proponen, asimismo, “la falta acuerdo y la falta de financiamiento, como factores claves que desencadenan el fracaso” (en Aguilar 2007:754). Sin duda, la implementación “suele ser abordada y representada como un problema complejo. Esto debido a que es una actividad confusa, construida por actores diversos que se confrontan, negocian y se comprometen sobre intereses, posiciones y ventajas” (Navarrete, et al., 2013:85). La magnitud e intensidad de este hecho, va a depender del tipo de política que se desea implementar; vale decir, va a estar condicionada a la esencia de la misma y a los valores e ideologías que convoca entre los actores.

De este modo, la “complejidad de la co-operación es el determinante de que no sucedan o sucedan fuera de tiempo y sin impacto las acciones que eran predecible y esperable que sucedieran, dado que eran congruentes con las condiciones iniciales, por todos aceptadas sin reparo” (Aguilar, 1993:49). Según esto, el primero de los factores identificados como relevantes en los resultados de la implementación es la multiplicidad de participantes y perspectivas.

Sobre este último punto, tanto Aguilar (1993) como Subirats (1989) coinciden en señalar que entre menos involucrados en poner en práctica las acciones, mayores son las probabilidades de alcanzar el éxito en la implementación. Ello, porque aumenta la probabilidad de llegar a consensos acerca del proceso. Por otra parte, Aguilar agrega que se requiere de “un *fixer*, un político de altura, comprometido enteramente con el éxito de una determinada política, por convicción más que por interés” (1993:76).

A modo de ejemplo, este autor sostiene que un líder comprometido “posee jurisdicción sobre la materia de la política o de su implementación, percibe que sus intereses pueden ser reforzados o debilitados en el proceso, tiene una opinión sobre cómo hacer las cosas, se encarga técnicamente de la puesta en práctica [...] e interviene con diversas actitudes y grados de compromiso” (Aguilar, 1993:50).

Por otro lado, siguiendo a Lowi (1964) y Froman (1968), entendemos que el proceso de implementación variará de acuerdo con las características de la política a ejecutarse: “será más difícil poner en práctica aquellas políticas que obligan a cambios profundos de las relaciones entre los participantes durante la implementación, que

aquellas otras que demandan únicamente cambios marginales en las relaciones establecidas” (en Aguilar, 1993:112).

Por otra parte, y en relación con lo anterior, resulta útil el análisis de Dolbeare y Harrnmond (1971) sobre el impacto de las decisiones en los resultados de la implementación. Estos autores, identifican cuatro categorías que moldean la respuesta frente a la implementación de la política: la naturaleza de la decisión, los mecanismos y procedimientos institucionales, el contexto político-cultural y los intereses y prioridades de los actores en este proceso. A su vez, Van Meter y Van Horn (1970) plantean que la “actitud” de los encargados de la implementación es un factor importante a tener en cuenta a la hora de analizar los aspectos que han incidido en el éxito o fracaso de una política. De hecho, sostienen que la “buena voluntad” que manifiesten éstos puede llegar a afectar el proceso de ejecución de una política (en Aguilar, 1993:128).

Del mismo modo, argumentan la existencia de tres factores que condicionan el resultado de una política: el conocimiento de la política (compresión discernimiento), orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta (que denominaremos acción concreta). En este marco, destacan como hecho importante que los responsables sean conocedores de la intención general de la política, así como de sus normas y objetivos específicos. Más aún, “el éxito de la implementación puede malograrse cuando los funcionarios no son conscientes de un desacuerdo con la política” (Aguilar, 1993:128). Con ello, se hace especial referencia a “la importancia del comportamiento de los actores políticos en el proceso” (Aguilar, 1993:111).

Kaufman (1973) es otro de los tantos autores que analiza la implementación desde el punto de vista administrativo. Identifica tres variables que condicionan el éxito o fracaso de una política pública: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política (en Revuelta, 2007:142). Agrega, además, como variable clave significativa, la “actitud hacia la política” por parte de los que ostentan una responsabilidad en el proceso de implementación. De este modo, la “actitud” que los autores muestran hacia la política permite –según los intereses y prioridades manifestadas- tomar ciertas decisiones en el menor tiempo posible, determinando así el mayor éxito una política al moldear y aceptar los objetivos de la misma.

Precisamente, la actitud de los actores político-institucionales frente a la política es una variable que cobra sentido en nuestro estudio. Pese a que esta ha sido abordada más desde el punto de vista de los burócratas, creemos que cumple un papel fundamental en el proceso de micro-implementación. En esta línea, el debate se encuadra en la “intensidad” de la actitud de los actores encargados frente a la política y su influencia en los resultados de la implementación. Una postura opuesta a la política va a dificultar su implementación y, por ende, sus resultados. De esta manera, según Aguilar, “pueden llegar a desafiar directa y abiertamente los objetivos del programa. Cuando esto ocurre, la implementación queda en entredicho, ya que los subordinados -como los estados o las localidades- pueden negarse por completo a participar en el programa (1993:129).

En este mismo sentido, Pressman y Wildavsky (1973) señalan que los actores involucrados en el proceso de implementación cumplen un rol fundamental en el proceso a partir de la decisión y la colaboración mutua. No obstante, postulan que entre menos actores involucrados en el “punto de decisión”, existe mayor probabilidad de que una política pública se implemente con éxito. La multiplicidad de actores participantes en los puntos de decisión y en las aprobaciones requeridas en cada una provocan, en principio, dos efectos negativos: “la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión” y “la aparición de decisiones inesperadas” (Aguilar 1993:53). Suponemos, por tanto, que los “puntos de decisión”, entendidos como consenso respecto al problema y sus posibles soluciones dentro del proceso, son coyunturas importantes de tener en cuenta al momento de la implementación.

Para Oszlak, por su parte, el éxito de la implementación se mide en la cadena de comportamientos que conduce a resultados anticipados propuestos inicialmente por la política; vale decir, “requiere reagregar las acciones atomizadas para recuperar su sentido, para restablecer el vínculo entre praxis y norma, entre acción y formulación” (1991:6). Este planteamiento se basa en la racionalidad como factor principal que conduce el proceso. Identifica, así, dos tipos de racionalidad: la técnica y política. Ambos factores, y su comportamiento, serían los principales responsables del éxito o fracaso en la implementación de una política.

Por último, hay que señalar aquella línea que plantea que el éxito de la política se relaciona con el “tipo” de política a implementar. Por lo tanto, su eficiencia va a depender, parcialmente, de la política en cuestión y de los factores específicos que facilitan o impiden la realización de los objetivos de un programa. Dicha dinámica

posibilita, en principio, la variación de los resultados en la implementación de una política a otra. De este modo, la hipótesis que se inscribe en esta línea apunta a que la implementación tendrá más éxito en la medida que requiera “cambios marginales y el consenso en torno a las metas sea alto” (Aguilar, 1993:117).

La literatura propone dos modelos para analizar la implementación en términos de estructura institucional. Ambos se encuentran asociados de manera directa con el tipo de Estado donde se lleva a cabo el proceso: en Estados centralizados, nos encontramos frente a un tipo de implementación conocida como *top down*; y en Estados descentralizados, estamos ante una implementación conocida como *bottom up*. Dichos modelos, constituyen tipologías que aportan elementos para analizar los resultados de la implementación, según sea el caso.

Para tener mayor claridad de las variables que se ponen en juego en cada uno de los casos, caracterizaremos desde el punto de vista teórico cada uno de los modelos. Pese a que nuestro caso de estudio analiza la implementación en un Estado centralizado, abordamos también las variables significativas en la implementación en Estados descentralizados. Esto, porque tenemos sospechas de la fuerte influencia que ejercen las variables subjetivas en la implementación en Estados centralizados. Este tipo de variables se encuentran más cercanas a la perspectiva *bottom up*.

Perspectiva top down y Estados centralizados

El marco conceptual de la perspectiva *top down* (de arriba hacia abajo), como propuesta teórico-analítica surge en 1981 con Sabatier y Mazmanian –reconocidos especialistas en el tema de implementación–. Estos autores centran su propuesta en los diversos factores que condicionan la implementación de una política y que, por tanto, afectan los resultados finales de la misma. Su principal aporte al debate radica en plantear la existencia de una serie de variables presentes en este proceso, las que condicionan el éxito o fracaso de una política.

Este modelo suele ser usado en la implementación de políticas en Estados centralizados. Asume que, “luego que las autoridades han definido una política pública, es puesta en práctica por la administración pública, tal y como fue estipulado en su diseño” (Navarrete et al., 2013:82). De este modo, la implementación se transforma en una fase técnica y especializada. A esta característica se suma el hecho

de ser una implementación controlada, rígida y jerárquica. A partir de aquí, el supuesto que predomina es la transformación de objetivos que se da entre la formulación y la implementación. La principal crítica a este modelo, es la “excesiva” racionalidad que asume y que difícilmente se da en la práctica (Navarrete et al., 2013). Esto, porque el proceso es llevado a cabo por sujetos “racionales” que también son influenciados por subjetividades personales. Esta racionalidad excesiva, convoca a la existencia errada de un sistema mecánico y controlado.

De este modo, entran en juego en la implementación una serie de variables que afectan sus resultados finales. Los factores que suelen ser emplazados bajo este modelo son: el contexto, la magnitud del cambio requerido, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, etc. Estas variables, son consideradas en el mismo nivel de importancia que las relaciones burocráticas, las relaciones jerárquicas entre la burocracia y las reglas para la toma institucional de decisiones. En esta concepción, lo realmente determinante es la decisión política que se toma en los altos niveles del gobierno y que desciende a los niveles inferiores para ser simplemente ejecutada (Aguilar, 1993:86).

Por otra parte, según Navarro (2013), los recursos dispuestos normalmente son menores y las condiciones ambientales son muy cambiantes. Los funcionarios, en su calidad de sujeto, no implementan tal y como ha sido dispuesto pues, son fácilmente influenciados; y, finalmente, aplican la política tal y como ellos la entienden. Según este enfoque, para alcanzar el éxito en la implementación de la política pública “se requiere del alcance de variables que están fuera del control de los ejecutores, como son: contexto político, marcos institucionales, condiciones ambientales similares” (Navarro et al., 2013:84).

Perspectiva bottom up y Estados descentralizados

Este enfoque en la implementación surge como respuesta a la existencia de un aparato racional y controlado, como lo propone el modelo *top down*. La argumentación en favor del enfoque teórico-práctico, comúnmente llamado *bottom up* (de abajo hacia arriba), tiene su origen en los escritos de Lipsky (1976). Este autor, reivindica el rol clave que ejercen en la implementación los “burócratas al nivel de la calle”. Su tesis contradice así una tradición intelectual predominante, que estudia problemas y

recomienda soluciones desde la perspectiva de la "estructura jerárquica de las organizaciones" (*top down*) (en Aguilar, 1993:85).

De acuerdo con la tesis de este modelo, cuya perspectiva es inversa a lo que se ha venido planteando, los factores que inciden en los resultados de la implementación no se encuentran en las cúpulas políticas; sino en el nivel más micro de la escala de ejecución. Según esto, la mirada debe estar centrada "en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y la transmiten" (Lipsky, 1978:391). Así, el nuevo modelo propone una visión alternativa que rescata los elementos que se encuentran en el territorio micro donde se llevará a cabo la política. En este mismo sentido, Berman (1978) insiste en la función decisiva de la micro-implementación, en tanto el éxito global de una política depende del desempeño y las consecuencias de la prestación local de servicios, y lo conceptualiza como la "adaptación mutua" (en Aguilar, 1993:83).

Sin embargo, este mismo autor se cuestiona sobre el consenso entre los actores y se pregunta hasta qué punto concuerdan los funcionarios responsables respecto a las metas del programa. En esta línea, Dolbeare y Hammond (1971) insinúan la importancia que para un programa puede tener el conflicto en torno a las metas. Tal como ellos señalan, "las posiciones valorativas de funcionarios y líderes [...] pueden ser determinantes para el resultado final de la política" (en Aguilar, 1993:113). De este modo, asigna una valoración especial al territorio más micro (nivel local); otorgando, consiguientemente, especial relevancia a variables como la participación e involucramiento de la población local en la relectura de los objetivos.

En esta misma lógica, para Van Meter y Van Horn (1970) la presencia e intensidad de la participación constituyen una variable clave para el éxito en la implementación. Como explican: "1) la participación favorece el surgimiento de un buen espíritu de equipo entre el personal, y un buen espíritu es una condición necesaria para que la implementación tenga éxito; 2) la participación permite que haya mayor compromiso, y un alto grado de compromiso es necesario para realizar el cambio; 3) la participación permite comprender mejor las razones para introducir una innovación dada, y una mayor claridad es requisito indispensable para la implementación; 4) tomando en consideración el postulado de la resistencia básica al cambio, puede afirmarse que la participación permitirá reducir la resistencia inicial y, en consecuencia, facilitará el éxito en la implementación; y 5) los subordinados tenderán a oponerse a cualquier innovación, cuando ésta haya sido puesta en marcha por iniciativa exclusiva de los superiores" (en Aguilar, 1993: 114).

Sin embargo, la participación es una variable que resulta poco compatible con la visión mecánica que rige en la perspectiva *top down*; y que se ha aplicado en su mayoría en Estados centralizados. Según esto, difícilmente será pensada como una variable clave capaz de incidir en los procesos de implementación en contextos cuyas estructuras institucionales corresponden a Estados centralizados.

Implementación de políticas de género y construcción de los marcos interpretativos

La noción de marcos de interpretativos es una entrada teórica que se ha nutrido de ideas de diversas disciplinas, como la psicología, la lingüística y la comunicación (Atherton, 2011). De forma reciente, se ha incorporado con fuerza en el ámbito de estudio de las políticas públicas. La cuestión de los estereotipos, los prejuicios y sus disonancias cognitivas, las perspectivas culturales, los supuestos, entre otros, constituyen las grandes áreas de abordaje de esta literatura. Sin embargo, el punto neurálgico del debate es la atribución de sentido que los sujetos otorgan a determinados hechos, situaciones o cosas. Ante ello, “el sistema de creencias se convierte en un marco de referencia dentro del cual todas las nuevas ideas y la información están localizados y evaluados” (Atherton, 2011. Acceso 28/07/2014 <http://www.doceo.co.uk/tools/frame.htm>).

Desde el punto de vista lingüístico, en palabras de Atherton (2011), desarrollamos un vocabulario para servir a nuestros marcos de referencia y para sensibilizar las diferencias en las percepciones que se consideran importantes. Este hecho, nos remite a la forma en cómo los sujetos ven y explican el mundo a partir de sus propias realidades y experiencias frente a un determinado hecho. Sin embargo, como indica Evans, estas experiencias están situadas en un espacio que resulta importante para nutrir el modelo de referencia que los sujetos construyen. De esta manera, los tipos de experiencia subyacen a representaciones temporales; vale decir se dan en un determinado lugar y espacio. Producto de ello, las referencias de los sujetos sobre un determinado tema se construyen cognitivamente a través de una amplia gama de tipos de experiencia (Evans, 2013:393).

La literatura de marcos de referencia ha conseguido importantes aportes en cuanto al modo de categorizar las representaciones. Así, cobran fuerza, por ejemplo, las hipótesis que indican “la posibilidad de que las personas procesan conceptos mediante

la simulación de sus referentes. Aunque estas simulaciones pueden ser a veces conscientes pueden, a su vez, proceder inconscientemente” (Barsalou et al., 1993:97).

En síntesis, Atherton (2011) define los marcos de referencia como el contexto, el punto de vista o el conjunto de presuposiciones o de criterios de evaluación en el que la percepción y el pensamiento de una persona parecen ocurrir siempre; y que las obliga selectivamente al desarrollo y al resultado de esas actividades.

Ahora bien, importa el engranaje de estos elementos -la representación y prejuicios de los sujetos-como factor fundamental presente, en la base o previo, a la toma de decisiones sobre una determinada acción. En esta línea, y acotado al ejercicio de las políticas públicas, éstos debates han sido abordados desde diferentes aristas. No obstante, el punto en que coinciden es la presencia de sistemas de creencias arraigados desde el punto de vista de la cognición y la experiencia de los sujetos (Surel, 2000); y en la consideración de los marcos como dadores de sentido a las características claves de algún tema o problema (Lau, 2005:80).

A partir de aquí, de acuerdo con Surel, emergen lógicas de construcción social del conocimiento y significado de la acción estatal (2000:495). Siguiendo a este autor, es posible comprender las formas de acción a partir de los valores que caracterizan los mapas mentales y que, a su vez, determinan prácticas y comportamientos. Es así cómo se ponen en práctica prioridades para la acción. En principio, y bajo esta mirada, las jerarquizaciones en las decisiones van a coincidir con el sistema de valores de los sujetos frente a una determinada problemática. De este modo, surgen paradigmas que compiten en cualquier contexto y que se sostienen a través de las configuraciones de los actores (Surel, 2000:503). En consecuencia, los lentes a través de los cuales los actores observan y analizan el problema configurarán los contenidos y los parámetros para juzgar la aceptabilidad de las soluciones propuestas en el marco de la política (Lau, 2005:81).

En síntesis, hemos argumentado que los marcos interpretativos tienen dos funciones principales: ayudar a las personas a interpretar o comprender soluciones políticas propuestas y a formar las preferencias entre alternativas de solución (Lau, 2005:86). Con ello, se pone de manifiesto cómo los sujetos son portadores de subjetividades que los hacen pensar y relacionarse con el mundo y sus problemáticas de una determinada manera. Las experiencias, como las representaciones que se van forjando, son constructos sociales moldeables y cambiantes. Es posible, por tanto,

observar que no siempre existe coherencia entre el discurso y la práctica (acción). El discurso puede ajustarse a los marcos macro dominantes. En la práctica, sin embargo, éstos se representan –en principio- más coherentes con los marcos interpretativos. Esto, porque implica “concretar” acciones que se encuadren con la manera subjetiva que ellos tienen de explicar el mundo.

Actitud, ideología y discurso. Decisiones en el marco de la implementación

Como sistema cognitivo, la ideología es compleja. No sólo consiste en conocimientos y creencias, sino también en opiniones y actitudes. O, más aún, se podría decir que es un particular sistema de actitudes en el que el conocimiento, las creencias y las opiniones están organizadas y se manifiestan en los discursos y traducidos concretamente en decisiones. En este sentido, Van Dijk (1980) sostiene que “una ideología es un instrumento, para ‘interpretar el mundo’ y para “actuar sobre el mundo”. A partir de esto, entendemos que es un elemento generador de acciones y decisiones concretas y, por consiguiente, apelamos a la existencia de un mínimo de coherencia entre los elementos (ideología-decisión) en el proceso de implementación de una política.

La ideología, como recordamos, se plasma y refleja en el discurso de los actores políticos. En tal sentido, entendemos que no es ajena a las instituciones. Estas, son el organismo formal concreto que acoge los discursos filtrados por la ideología de los actores. En este ámbito, el institucionalismo discursivo surge como propuesta útil que “considera a las instituciones como algo *dado* (el contexto en el cual los agentes piensan hablan y actúan) y como algo *contingente* (los resultados de los pensamientos las palabras y las acciones de los agentes). Las instituciones no son externas, sino internas a los actores que se sirven de ellas: si las estructuras los restringen, son los agentes los que crean y mantienen las instituciones mediante sus habilidades ideacionales, es decir, la capacidad de dar sentido y significado a las reglas institucionales (Guzmán, 2012:37). Schmidt (2008), desde el nuevo institucionalismo, profundiza sobre el papel de las ideas y el discurso de la política, que funcionan como marcos de referencia (*referentiels*) que permiten a los actores de la política (re)construir las visiones del mundo y (re)situarse en este (Schmidt, 2008:304).

Cuadro 2. *Policy frames* en el ciclo de la política

Nivel	Tipo de idea	Intervención	
		Superior	Política
Intermedio	Programática	Programas generales	Articula ideas políticas
<i>Básico</i>	<i>Concreta</i>	<i>Decisión</i>	<i>Sustentan la política y programas con ideas, valores y principios organizadores del conocimiento y la estructura social.</i>

Elaboración Propia.

Para Schmidt (2008), los programas, políticas y filosofías contienen dos tipos de ideas que basan su dinámica en la lógica del interés y la necesidad. Las ideas normativas apelan a los valores de los individuos; permitiendo esclarecer lo que es y lo que hay que hacer, distinguiendo “lo que es bueno o malo de lo que ya es”, a la luz de lo que “uno debe hacer”. En este marco, las ideas proporcionan valores a la acción política y sirven para legitimar o deslegitimar las políticas en un programa haciendo referencia a la propia conveniencia (Guzmán, 2012:38). En consecuencia, para Guzmán (2012), el éxito de un programa no solo depende de la presencia de las ideas cognitivas, sino también de ideas complementarias capaces de satisfacer a los actores políticos responsables de la implementación de los programas.

De este modo, la aproximación cognitiva, vista desde las políticas públicas (acción pública), construye los marcos de sentido a través de los cuales los diferentes actores van a definir y redefinir sus problemas, sondear soluciones y confrontar si éstas se encuentran en consonancia con sus propios mapas mentales. Desde esta perspectiva, destaca la influencia que tienen las ideas, prejuicios, representaciones y funcionamiento de la sociedad en general. Cobran así, especial relevancia los elementos simbólicos, retóricos y argumentativos presentes en la determinación de las políticas públicas. En este contexto, surgen los discursos de los actores institucionales con respecto a la política. Para Schmidt (2008), el discurso es el proceso interactivo de transmitir ideas y, por lo tanto, no sirven solo para expresar intereses estratégicos de los actores y sus valores, sino también para persuadir a otros actores de la necesidad de seguir un determinado curso de la acción. De este modo, el discurso se transforma en una herramienta lingüística cognitiva capaz de convencer a otros sujetos, para reafirmar determinadas decisiones y posiciones con respecto a la implementación de ciertas líneas de acción en una política.

Políticas de género. Tipologías y enfoques

Gran parte de la literatura de género y políticas públicas se ha desarrollado en torno a tres grandes líneas: institucionalización de los mecanismos de género y toma de decisiones en la política; efectividad de las instituciones de igualdad; y capacidad del Estado para enfrentar el conservadurismo político, junto con la reducida presencia de las mujeres en el ámbito público (Valiente, 2005). No obstante, la principal crítica es el carácter descriptivo de los estudios. Esto, porque gran parte de éstos se han centrado en el diseño de características y estrategias que conducen al cumplimiento de objetivos de las políticas públicas, evaluación de las metas propuestas y los resultados alcanzados (Guzmán, 2001). Ante ello, sostenemos que el gran vacío continúa siendo profundizar en las principales causas que facilitan la reproducción de sesgos de género en el ciclo de las políticas públicas.

La importancia de cómo se diseñan e implementan las políticas de género, radica en que éstas puedan mitigar y, efectivamente, disminuir las desigualdades sociales entre hombres o mujeres; o, por el contrario, reafirmar la posición de subordinación de las mujeres con respecto a los hombres. En base a lo anterior, Astelarra plantea que “la discriminación de las mujeres, se producía, y aún se produce, por la existencia de fenómenos que provienen de la organización social [patrones socio-culturales] y por la implementación de las políticas públicas que tienden a mantener y en algunos casos a reproducir dicha discriminación” (2005:65).

Así, la literatura de género y políticas públicas ha girado en gran medida en torno a la desigualdad como un problema político dotado de complejidad (Bustelo y Lombardo, 2006). Por ello, se han definido las políticas de igualdad como aquellas que pretenden eliminar la amplia gama de desigualdades existentes entre hombres y mujeres y que, además, forman parte estable de la agenda política en la mayor parte de los países (Alonso Álvarez, 2007; Bustelo y Lombardo 2006; Astelarra, 2005). En un claro esfuerzo por ir conceptualizando las políticas de género, Astelarra se ha convertido en una de las principales referentes respecto de la caracterización y tipología de las mismas. Propone la existencia de tres tipos, según el énfasis de sus acciones: políticas de igualdad de oportunidades, políticas de acción positiva y políticas de transversalidad y paridad. A continuación, presentamos una breve caracterización de cada una de ellas.

Tipología de las políticas de género

Cada una de las tipologías propuestas representa diferentes estrategias de intervención pública, que apuntan a transformar los distintos aspectos del sistema social de género (Arriagada, 2006; Astelarra, 2005). Estas estrategias van a ser diseñadas en consonancia con los marcos interpretativos que se plasman en la política. De este modo, se plantean como soluciones coherentes conforme a cómo se ha representado, construido y definido el problema. De este modo se proponen tres tipos de políticas de género: políticas de igualdad de oportunidades, políticas de acción positiva, y políticas transversales y paritarias (*mainstreaming*).

Sin embargo, la experiencia demuestra que el diseño de las políticas de género antes que responder a un único tipo es una clara mezcla de tipos de políticas de igualdad. A modo de ejemplo, existen políticas de género que entremezclan estrategias de igualdad de oportunidades con estrategias de acción positiva. Sin embargo, cabe señalar que, de forma reciente, los esfuerzos han estado más encaminados a utilizar la estrategia de la transversalidad de género en las políticas, obteniendo un éxito relativo según Guzmán (2001).

Políticas de igualdad de oportunidades: este tipo de políticas busca garantizar la participación de las mujeres en el ámbito público. Por ello, ponen especial atención a los marcos legales del país con el afán de eliminar -por esta vía- las desigualdades entre los sexos. Uno de los principales planos de interés es la educación. La formación de las mujeres es imprescindible para desempeñar actividades públicas y ser parte en la promoción de la conciencia de sus derechos. Este tipo de política, busca el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer. Estos, son considerados como entes normativos y coordinadores de las políticas públicas. Desde el punto de vista jurídico, apoyan la búsqueda de la igualdad formal de las mujeres. A modo de ejemplo, la elaboración de los planes de igualdad de oportunidades deviene en el principal mecanismo que conduce a la igualdad entre los géneros. En síntesis, en este tipo de política la solución propuesta está encaminada a buscar el reconocimiento de la mujer y sus derechos a través de una reestructuración normativa.

Políticas de acción positiva: este tipo de política se plantea en los ámbitos en que persiste la discriminación y la desigualdad entre hombres y mujeres. Por lo tanto, como mecanismo de género, intenta apoyar a las mujeres para el logro de la igualdad en los diferentes ámbitos. Sobre todo en lo que respecta a su inclusión en la esfera de

lo público. Consiguientemente, el acceso al trabajo y la participación política son ámbitos que se potencian con mayor fuerza. Este tipo de política viene a ser un complemento a las políticas de igualdad de oportunidades, por ello suelen fusionarse.

Sin embargo, no logran eliminar las discriminaciones que se encuentran en la base de la estructura de género. En esa medida se convierten en estrategias que se compatibilizan con el concepto de igualdad real. Para Astelarra, “este tipo de política consiste en un mecanismo para corregir la desventaja inicial de las mujeres. Esto implica igualdad de condiciones, primar una mujer por sobre un hombre” (Astelarra, 2007:31).

Políticas públicas transversales y paritarias (mainstreaming): este tipo de política se define a partir de la aplicación de la dimensión de género en la actuación pública (Astelarra, 2005). Por consiguiente, su punto de arranque radica en el reconocimiento de la importancia de la participación de hombres y mujeres. No obstante, admite que la participación es un elemento que se encuentra condicionado por las estructuras de género dominantes. Por lo tanto, es un tipo de política que examina más fehacientemente las decisiones políticas y sus efectos previstos y no previstos y el posible impacto de la acción en hombres y mujeres. Desde el punto de vista paritario, se plantea como un tipo de acción positiva; vale decir, promueve que los géneros tengan la misma representación en todas las actividades, especialmente en el ámbito político. De este modo, la paridad se traduce en la aplicación de cuotas que se resuelve en una relación de 40% a 60% entre géneros o, en su versión más extrema, 50% a 50%. Así, se busca garantizar una igualdad sustancial en los diversos ámbitos.

Enfoque de las políticas de género

Otro elemento que está presente en la estructura de las políticas de género son los enfoques. Éstos van a ser definidos en función del rol que las acciones atribuyen a hombres y mujeres en el desarrollo de las sociedades. Moser (1993) es una de las principales exponentes de este tema. Su aporte al debate se centra en la distinción del rol que cumplen hombres y mujeres en el desarrollo. A partir de aquí, señala que las acciones implementadas en el territorio para resolver el problema de género se orientan en dos vías: “necesidades prácticas” o las “necesidades estratégicas” de los géneros. El primero de ellos, responde a un enfoque conocido como Mujer en Desarrollo (MED). Las acciones encuadradas en este enfoque, están orientadas al

cumplimiento de un rol más doméstico; vale decir, al rol de la mujer como madre y esposa. El segundo de ellos, se conoce como enfoque de Género en Desarrollo (GED) y se caracteriza por la implementación de acciones orientadas a la generación de un cambio en las estructuras de género; vale decir, en las relaciones entre hombres y mujeres. A continuación, presentamos un breve acercamiento a cada uno de los enfoques propuestos.

Enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED)

El enfoque de Mujer en Desarrollo surge con mayor fuerza entre la década de 1970 y 1980. Se habría caracterizado por poner un fuerte énfasis en las necesidades prácticas de las mujeres, derivadas, como señalábamos anteriormente, del rol de madre y esposa. Los estudios que surgen en torno al tema comienzan a analizar y visibilizar esta idea. Escobar (2004), por ejemplo rescata que “hasta finales de los años setenta, la mujer aparecía en el aparato del desarrollo sólo como madre encargada de alimentar al niño, embarazada o lactante, o dedicada a buscar agua para cocinar y limpiar, o tratando las enfermedades de los hijos o, en el mejor de los casos, cultivando algunos alimentos en la huerta casera para complementar la dieta familiar” (en Pequeño, 2008:7). De este modo, vemos que la acción pública no es neutra en términos de género. Según la visión que tengan respecto al rol que cumple la mujer, tanto en la sociedad como en el desarrollo, van a proponer e impulsar un determina tipo de acción.

La dinámica y la forma en cómo se incluía a las mujeres en el desarrollo, llevó a Moser a concluir que el modelo impuesto en los diferentes países tenía un claro sesgo patriarcal. En tal sentido, las políticas implementadas no eran capaces de cuestionar el trasfondo que generaba la desigualdad. Producto de ello el enfoque de las políticas es clave, pues pueden llegar a contribuir al aumento de las ya conocidas brechas entre hombres y mujeres. De hecho, Escobar (2004) concluye que el modo de incluir a las mujeres en el proceso de desarrollo tuvo un efecto contraproducente: contribuyó al deterioro de su posición a lo largo de la época.

Los trabajos de Moser (1994) y Escobar (2004) enfatizan que en el ámbito de las políticas desplegadas en el periodo de los sesenta y ochenta, los hombres fueron los únicos considerados como sujetos activos dentro del ámbito productivo. En razón de ello, se entiende su mayor acceso a capacitación y a recursos provenientes del sector

público. Escobar (2004), lo explica del siguiente modo: sólo el hombre se consideraba ocupado en actividades productivas y, por consiguiente, los programas orientados a mejorar la producción agrícola y la productividad estaban dirigidos a él. Si había capacitación para la mujer, era en áreas consideradas naturales a su identidad de género, como la modistería o la artesanía. Agrega que incluso cuando los cultivos realizados por mujeres se mecanizaban, ellas eran “desplazadas”; pues la tecnología introducida, era “manejada por los hombres”. Según esto, las mujeres no eran reconocidas como sujetos “productivos”, sino exclusivamente en funciones y papeles reproductivos asociados al cuidado. Así, bajo este enfoque, la inclusión de las mujeres en las políticas públicas se planifica según los siguientes parámetros y predominio de ciertos imaginarios:

Cuadro 3. Enfoque de la política y roles de género

Enfoque	Rol de género	Imaginarios
Enfoque de bienestar	Visibilización del rol reproductivos	Imaginario de mujer madre acentúa roles y aumenta brechas entre hombres y mujeres.
Enfoque antipobreza	Redescubrimiento del rol productivo	Imaginario de mujer como madre, acentúa roles domésticos y aumenta brechas entre hombres y mujeres. Se reconoce desigualdad, pero no se cuestiona su origen.
Enfoque de eficiencia	Apelación al rol reproductivo.	Sobrecarga de trabajo para las mujeres (doble y triple jornada), no se reconocen las labores domésticas como trabajo, ni tampoco el trabajo comunitario. Ambos trabajos no son reconocidos ni valorados.

Fuente: Moser (1993). Elaboración: Pequeño (2008).

En complemento al cuadro 3, Moser (1993) señala que en las acciones de Mujer en Desarrollo imperó el Enfoque de Bienestar. Este, se basaba en la satisfacción de las necesidades derivadas del papel de esposa y madre. En consecuencia, el diseño, contenido e implementación de las políticas públicas se orientaba a priorizar el bienestar de la familia y de los niños. En razón de ello, se generaron una serie de servicios y programas específicos relacionados con nutrición, salud, economía familiar, planificación familiar, entre otros.

Ese enfoque, no considera la existencia de relaciones asimétricas entre los sexos y, por lo tanto, es incapaz de distinguir que las políticas públicas tienen un impacto diferenciado. Del mismo modo, no prevé que al interior del hogar existe una clara división sexual del trabajo. La labor reproductiva se concentra en las mujeres, y no se le reconoce una dimensión de aporte económico. En términos laborales, ignora que las

mujeres se insertan en el mercado remunerado en condiciones menos favorables que los hombres (menor ingreso-mayor informalidad); y, a su vez, desconoce el triple rol que ellas desempeñan.

Enfoque de Género en el Desarrollo (GED)

Autoras como De la Cruz (1998), señalan que a finales de los años setenta surgen los primeros cuestionamientos al enfoque de Mujer en Desarrollo (MED). Ello, estuvo marcado por la incorporación de organizaciones feministas al debate. A partir de aquí, se incorporan a la discusión elementos de género como, por ejemplo, las relaciones de poder; las que son asumidas como el punto medular para entender la subordinación de las mujeres en los diferentes ámbitos. El surgimiento de este debate se convirtió en punto de partida para cuestionar y proponer el segundo enfoque de las políticas públicas de género.

Así, bajo este marco social e institucional surge el enfoque denominado Género en el Desarrollo (GED). Este, promovió la readecuación en cuanto a la definición de herramientas y metodologías que permitieran incorporar esta nueva mirada de género en la planificación de las políticas públicas. Se forjó así un nuevo escenario, caracterizado entre otros elementos por la presencia cada vez mayor de mujeres planificadoras en el aparato gubernamental. Ello, en el marco de nuevas situaciones macroeconómicas de los países; y el inicio de procesos de transición de los Estados hacia la descentralización y las autonomías locales (Moser, 1993; Escobar, 2004). Cabe señalar que el surgimiento de este enfoque, coincidió con el crecimiento económico que experimentaron los países latinoamericanos. Por ello, no es extraño que uno de los principales esfuerzos del enfoque GED esté encaminado a buscar la unión entre la redistribución económica y la equidad de género.

El enfoque de Género en el Desarrollo (GED), tiene como punto de partida el reconocimiento de la subordinación histórica de las mujeres; en cuya base se encuentran las estructuras de poder. Este sería el responsable de la generación de jerarquías y diferencias entre los sexos. En virtud de ello, apunta a que las mujeres adquieran mayor poder en los diferentes ámbitos a fin de construir y participar de relaciones sociales más equitativas. Esta nueva mirada complejizaría y ampliaría las categorías y roles de género al interior de las sociedades. Por lo tanto, a través de él

se busca garantizar la inclusión de la perspectiva de género en las intervenciones de planes y programas de los Estados.

En síntesis, el enfoque GED pone en consideración el impacto diferencial de género en las políticas públicas y estrategias de desarrollo. En esa medida, hace hincapié en la valoración del total de ámbitos de acción; vale decir, reproductivo, productivo y comunitario. A su vez, propone la flexibilización en el cumplimiento de todos los roles, de manera que posibilite la ruptura de aquellos asociados a la división sexual del trabajo. Ello implica un cambio estructural en las relaciones de género y en la división público/privado. En esta línea, los objetivos propuestos demandan un enfoque integrado de las políticas públicas, con un fuerte componente político-institucional que revierta la distorsionada distribución de oportunidades por género que hasta el momento ha imperado en la región latinoamericana (Arriagada, 2006:15).

Políticas de igualdad de género y policy frames

Esta entrada teórica resulta válida, en la medida que es una propuesta que explora las diversas representaciones (marcos interpretativos) que los actores/as políticos ofrecen al problema y solución de la desigualdad de género (Bustelo y Lombardo, 2006:118). A partir de aquí, nuestra propuesta teórica retoma los *policy frames* de la política como concepto válido y útil para ser aplicado y analizado en la fase de implementación de la política de Igualdad en un Estado centralizado.

Las principales exponentes de esta vertiente teórica desde la perspectiva de género, son Lombardo (2006), Bustelo (2007) y Verloo (2007). Estas autoras, han venido explorando el análisis de los marcos interpretativos de la política (*policy frames*) desde la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y políticos en sus respectivos discursos. Su principal argumento radica en que la igualdad puede entenderse a partir de diferentes visiones. Así, destacan aquellas que hacen referencia a la "inclusión", "inversión" y "desplazamiento". Si bien es cierto que cada una hacen referencia a los principios de igualdad, su terminología puede entenderse a partir de la diferencia y transformación, respectivamente. De modo que la identificación de los marcos interpretativos de igualdad en una política de género, son útiles para explicar las diferencias y soluciones establecidas entre las políticas de igualdad (Bustelo y Lombardo, 2006). El concepto ha sido testeado por estas autoras a través del estudio de tres temas de género: la conciliación familiar y laboral, la violencia y la desigualdad.

Bustelo y Lombardo (2006) plantean que la forma en que los actores aborden y entiendan el concepto de igualdad influirá en la formulación y contenido de las políticas. Producto de ello, sostienen que la mayor preocupación teórico-práctica debería estar centrada en la solución más que en el diagnóstico del problema. Esto, porque cabe la posibilidad de que en las primeras fases del ciclo de la política se encuentren acciones que hacen parte de un discurso encaminado a reforzar los roles tradicionales de los sexos; tendiendo a “subrayar el papel opresor de la política de bienestar [...]”. La mayor parte de esas políticas presuponen la dependencia de la mujer respecto del hombre, y la relegan a funciones de esposa y madre” (Mcdowell, 1999:279).

De este modo, los *policy frames* en la fase del diseño de la política son planteados como cruciales. Ello, debido a que con frecuencia la mujer se representa como un sujeto social ligado al desarrollo de cierto tipo de roles y funciones como, por ejemplo, el de “cuidadora”. Este hecho, incorpora otro elemento al debate de los *policy frames*: la existencia de una tensión no resuelta que convoca la confrontación del ámbito público y privado, de lo productivo y reproductivo. Ambas posturas evocan el inicio de una competencia de *frame* basada en ideas, percepciones y posturas valóricas, sociales y culturales acerca de la mujer. Sin duda, este hecho constituye “un claro ejemplo de cómo compiten dos marcos por la definición de un mismo problema y de cómo el que se impone como dominante contribuye más a la reproducción de los roles de género que a su cuestionamiento” (Álvarez, 2007:206).

En síntesis, las políticas públicas pueden transformarse en potenciales instrumentos públicos encargados de reforzar y reproducir las desigualdades de género. De ahí el énfasis de poner más atención en el pronóstico (solución), por ser la fase que apela al diseño de acciones encaminadas a dar solución al problema planteado. Entendemos que ésta constituye una de las principales razones para que estas autoras hayan centrado sus estudios en los “*marcos interpretativos*” en las fases de diagnóstico y pronóstico de las políticas de igualdad.

En este mismo sentido, Lombardo (2008) agrega un nuevo componente a la discusión: el rol que juegan los partidos políticos en cuanto a la definición del *marco interpretativo* de una política. Para la autora, es en la fase de diagnóstico donde éstos juegan un rol importante; en tanto plasman sus intereses a través de la forma de interpretar el problema. En esta línea de reflexiones, esta autora concluye que los conservadores se muestran más resistentes al tema de género, mientras que los socialistas muestran

una tendencia más progresista o más abierta a incluirlo en sus agendas. Con ello, evidencia que los partidos políticos y sus ideologías no son neutros al género.

Ahora bien, la forma en cómo se resuelve el tema de la desigualdad, vale decir, el enfoque que adopta la política y el tipo de política, van a moldear las decisiones que se toman en el marco de la implementación. En este sentido, podríamos señalar que el *frame* de las políticas de género continúa basándose en un enfoque de “mujer” y no de “género”, como se postula en los discursos políticos. De hecho, se señala que resulta frecuente que el contenido de las políticas de igualdad esté dirigido -“tanto el problema como la solución”- “al sexo (en la gran mayoría de los casos, a las mujeres) y no al género (mujeres y hombres y su relación)”. Como hacen ver Bustelo y Lombardo, “la tendencia a no involucrar a los hombres en la representación ni del problema ni de la solución, podría dificultar el avance hacia la igualdad de género” (2006:132).

En este marco, cobra sentido e importancia el tipo de preguntas que se formula y los problemas que se tratan de resolver (Schmidt, 2008:304). La respuesta, es el diseño de lineamientos y acciones políticas y sociales. No obstante, los marcos interpretativos no acaban ni en el diseño de acciones encaminadas a la solución del problema: avanzan en el transcurso de todo el proceso de la política, especialmente en la fase de implementación.

En ese contexto, surge una nueva pregunta respecto a los marcos interpretativos de la política, pero esta vez más acotado a la fase de implementación en un nivel micro: ¿qué se hace finalmente? Con la intención de llevar un poco más allá la discusión teórica, proponemos que los marcos interpretativos de la política también constituyen una entrada teórica válida para analizar los resultados diferenciados en el proceso de implementación de una política de igualdad.

Los marcos interpretativos se definen en la etapa inicial de la política y se reflejan más claramente en el contenido de la misma. No obstante, intuimos que en la fase de implementación comunal se produce tensión ideológica de los marcos interpretativos ya establecidos. Emerge, así, una disputa ideológica centrada entre los marcos establecidos por la política macro y las estructuras mentales y valores de género arraigados en las estructuras de género local, nivel micro.

El resultado de dicha coyuntura va incidir en las decisiones que se toman en el marco del proceso de implementación de la política, determinando con ello la variabilidad de

los resultados observados a posteriori en la implementación del Plan de Igualdad. Bajo esta premisa, la decisión de los actores institucionales en el marco de los procesos de implementación cobra especial protagonismo: suponemos que el tipo de decisión llevada a cabo, va a estar permeada por las estructuras mentales que tengan los sujetos acerca de cómo deberían ser organizadas socialmente las relaciones de género.

Mujeres rurales y policy frames de igualdad

Los estudios rurales en América Latina experimentan su mayor auge y desarrollo en la década de 1970, cuando la coyuntura política y económica da al movimiento campesino un mayor protagonismo social producto de la Reforma Agraria. De forma paralela, el movimiento feminista iniciaba los primeros esfuerzos por visibilizar a la mujer y denunciar la existencia de una cultura opresora que la relegaba al ámbito de lo doméstico, ubicándola en una posición de desventaja con respecto al hombre.

En la década de 1990, la tendencia de los estudios rurales y el género no parecía tener grandes variaciones: continuaban centrados en el papel de la mujer y su desempeño en el ámbito productivo y los roles que le suceden. En dicho contexto, se aprecia como una constante la mezcla de las actividades domésticas con las productivas. El autoconsumo es referido como uno de los principales roles de la mujer rural, actividad fundamental en el sostenimiento de la economía de mercado rural.

Este ha sido el contexto dominante sobre el que se han desplegado los estudios en el área. Desde aquí, la mujer se representa como un sujeto “vital en la reproducción masculina, ellas producen la tierra, se encargan de los hijos y buscan los recursos necesarios para la supervivencia familiar; tienen efectivamente un carácter de proveedora” (Prieto et al., 2007:169). Sin embargo, en las últimas décadas esta realidad ha sufrido importantes cambios. Producto de la modernización incipiente que ha irrumpido en el sector rural se han generado una serie de transformaciones. Estas, no solo tienen que ver con la diversificación del ámbito productivo, sino que también ha implicado cambios en las estructuras de género dominantes.

En la literatura, este cambio se ha denominado “nueva ruralidad” (Gómez, 2002). Esta, se plantea como un paradigma emergente que ha modificado la forma de cómo se concebía hasta ahora lo rural. Desde el Estado, en términos económicos, sociales y de género, esta transformación es vista positivamente. En el plano económico, el agro

deja de existir como único foco de producción para dar paso a la expansión de una economía rural multisectorial (Gómez, 2002). En términos sociales, esta apertura económica marca la concertación de nuevas relaciones de género, producto de la incursión cada vez mayor de la mujer en el mercado laboral; y, por lo tanto, se establece una nueva forma de organización social en el medio rural.

Acotando la entrada a lo que sucede en las estructuras de género, es posible observar, por ejemplo, que “la posición de la mujer en el medio rural, y específicamente de las jóvenes, están desempeñando un papel de cambio y modernización de la agricultura, e incidiendo decisivamente en el resquebrajamiento de las tradicionales estructuras patriarcales” (García Bartolomé, 1992:454). Ello, porque la mujer ha irrumpido en el mercado laboral logrando alcanzar independencia y autonomía económica. Para autores como García Bartolomé, este hecho ha implicado un cuestionamiento a la identidad y a los roles tradicionales en este contexto. Frente a ello, vislumbra un estado de crisis de identidad en las estructuras de género en el sector rural: “la redefinición de las relaciones sociales entre los sexos en la agricultura es indicativa de la doble crisis de identidad: *una crisis de la identidad como agricultora y como mujer*” (García Bartolomé, 1992:168).

Esta crisis, tiene como trasfondo una estructura de género tradicional basada en un modelo patriarcal. Su amplio dominio en el sector rural, genera dinámicas de resistencia frente a los cambios que favorecen la autonomía y empoderamiento de las mujeres. “La participación de las mujeres en organizaciones sociales y su incorporación al mundo laboral asalariado las ha conllevado a cuestionar la ideología dominante teniendo en cuenta que su vida organizativa contradice en la práctica su rol tradicional” (Pérez Alemán, 1990:162). En consecuencia, el rol que ha cumplido la mujer en estos procesos de cambio parte del “análisis crítico del sistema patriarcal como sanción de la posición subordinada de la mujer en la sociedad, sistema que en el medio rural, tiene su configuración más acabada” (García Bartolomé, 1992:162).

En este marco, resultan significativos algunos estudios que evidencian que “la mayoría de las mujeres campesinas percibe su participación en el trabajo fuera del hogar como una ayuda al hombre, proveedor principal de los ingresos de la unidad familiar. De hecho, conciben su participación en las actividades generadoras de ingresos como transitorias y las justifican mientras perdura la necesidad. De poder el marido cubrir los gastos familiares, la mujer retomarí­a su papel tradicional de ‘ama de casa’ y madre, actuando acorde al discurso dominante del género femenino” (Pérez

Alemán, 1990:161). Así, desde el género femenino situado en el mundo rural, comienzan a nacer críticas a los supuestos patriarcales que definen la identidad de género y sus roles asociados.

Pero este proceso de cambio en los patrones de género en el sector rural no se encuentra exento de contradicciones: “el proceso de aceptación y rechazo de elementos de ideología patriarcal, es contradictorio y simultáneo. Por un lado, aceptan las tareas reproductivas; y, por otro, cuestionan su relegación al espacio doméstico. Hay una ambigüedad frente a lo que gana al integrarse al empleo y la organización, y frente abandonar su misión principal, tener hijos, atender al marido, y la casa” (Pérez Alemán, 1990:163).

En este escenario, la mujer se encuentra en una fase de pleno conflicto de identidad. Por una parte, ha adquirido una mayor conciencia acerca de su subordinación y, por otra, plantea una serie de cuestionamientos. Esto, porque “las prácticas que contradigan las formas autorizadas socialmente aún no se evidencian, ni si quiera se logra afirmar el deseo. La apertura hacia la distribución más igualitaria, existe pero en la práctica no se visualiza un cambio. La distribución de las tareas domésticas entre los hombres y mujeres sigue siendo estricta: lavar ropa, cocinar, preparar el desayuno, zurcir la ropa, planchar, barrer, todos los trabajos exclusivamente femeninos” (Pérez Alemán, 1990:170). En contraste, “muchas mujeres valoran su participación en el mercado laboral, ya que les da una fuente de ingreso propia con la cual pueden negociar mejores relaciones con los hombres y les da un espacio de acción fuera de la dominación patriarcal en el hogar” (Key, 2007:37).

De este modo, se genera un encuentro de miradas que incorpora elementos tradicionales y nuevos o alternos. Frente a ello, las mujeres “pueden cuestionar la autoridad y, al mismo tiempo, seguir aceptando sus responsabilidad en las tareas domésticas. O puede cuestionar ser relegada al ámbito doméstico y demandar su derecho a participación en organizaciones, y continuar concibiendo al hombre como proveedor principal y autoridad dentro del hogar” (Pérez Alemán, 1990:172).

Conclusiones

Este primer capítulo de la tesis, tuvo por objeto contextualizar al lector sobre el tema que aborda la investigación. En este esfuerzo, argumentó la problematización del estudio; la que cuestiona que en un Estado centralizado los factores asociados a la

perspectiva *top down* sean los únicos aspectos responsables de los resultados diferenciados en la implementación. Tras esto, se situó el objeto de estudio: los resultados diferenciados en el proceso de implementación del PIO en un Estado centralizado. A partir de aquí, se identificó detalladamente la investigación como un estudio cualitativo de caso comparado que busca explicar la causa de dicho fenómeno. Para ello, se planteó la pregunta respectiva y su consiguiente hipótesis. A su vez, se expusieron los principales aportes de nuestro estudio.

Por último, este primer capítulo propone el principal anclaje teórico de la tesis. Con este afán, exploró los principales factores asociados a los resultados de éxito y fracaso en la implementación de las políticas públicas. Al mismo tiempo, puso en evidencia que dichos factores cambian en función del contexto donde sean analizados; vale decir, los factores asociados al éxito en un Estado centralizado suelen ser diferentes a los factores de éxito en Estados descentralizados. A partir de aquí, entendemos que el tipo de Estado es una condicionante que define los variables en juego que -en principio- deben ser consideradas en el análisis de los resultados de la implementación.

En dicho sentido, el debate teórico sugiere que los resultados de la implementación en Estados descentralizados favorece a las variables subjetivas como factores claves de este proceso (*bottom up*). Esto, producto de la estructura político-institucional dominante en este tipo de escenarios. Por otra parte, la estructura rígida, controladora y jerárquica que suele caracterizar al tipo de Estados centralizados se traspassa al funcionamiento de las políticas públicas. En vista de ello, el éxito o fracaso de la implementación se asocia a la presencia de variables de tipo institucionales (*top down*).

Tal como se explicó, nuestra principal crítica a esta literatura es el determinismo que engloba; es decir, los modelos asociados a la implementación -*top down* y *bottom up*- limitan la posibilidad de poner en cuestión la presencia de otras variables ajenas a cada una de las perspectivas señaladas; como -por ejemplo- los *policy frames*, en tanto factor clave que incide en los resultados de la implementación en Estados centralizados. Consideramos que estas variables de tipo más subjetivas, también pueden ser relevantes en los procesos de implementación en Estados centralizados.

A partir de aquí, y siguiendo a Van Dijk (1980), se propuso que las estructuras mentales de los sujetos se ponen al descubierto producto de las manifestaciones

ideológicas, entendidas como valores, actitudes e ideología frente a un determinado tema. Desde esta perspectiva, se enfatizó en que los modelos mentales son estructuras subjetivas que reflejan la forma que tienen los sujetos de pensar y representar las estructuras sociales. Ello supone que comprender un fenómeno es construir un modelo mental basado en la “experiencia”, a partir del propio conocimiento con respecto a ese fenómeno.

En otras palabras, la estructura mental de los actores es el punto que alberga y construye conceptos, ideologías y prejuicios que posteriormente se traspasan a la forma en cómo entendemos la sociedad y sus dinámicas. No obstante, las estructuras mentales no están condicionadas únicamente a la forma cómo los sujetos construyen y perciben la sociedad, sino que además son el punto de anclaje del tipo de decisiones que se llevan a cabo en diferentes aspectos que competen a las sociedades. Aquí radica su importancia. La comunión de ambos factores resulta teórica y empíricamente significativa a la hora de analizar los resultados de la implementación en estados centralizados. De este modo, indagar en las estructuras mentales de los sujetos a través del análisis del discurso permite entender el tipo de decisión que se lleva a cabo en el marco de la implementación de una política de igualdad. En consecuencia, “se trata de conocer las pautas culturales que conforman la ideología, las actitudes y los valores; uso del espacio y el dominio del mismo, teniendo siempre como fondo el sistema patriarcal que dirige las pautas de comportamiento de la población en el medio rural” (García Bartolomé, 1992:152).

En dicho sentido, la literatura propuesta sugiere que los marcos cognitivos son relevantes en los resultados de la implementación, en tanto están directamente relacionados con las decisiones que los actores llevan a cabo en el proceso. En vista de ello, la capacidad de agencia se convierte en un reflejo de los marcos cognitivos a partir de la afinidad que tienen los actores respecto a la política.

Por otra parte y ya para finalizar, rescatamos que las decisiones desplegadas por los actores político-institucionales no solo inciden en los resultados de la política, sino que moldean el enfoque de género de las mismas. Consiguientemente, el impacto y los resultados son diferentes. Todo ello, remite a la existencia de variables subjetivas como factores claves en el proceso de implementación en estados centralizados. Ello, pese al supuesto que su tendencia más institucionalista no lo favorece. La mayor o menor afinidad de los actores político-institucionales frente a la política (variable subjetiva), nos lleva a plantearla como significativa en la implementación y los resultados observados.

CAPÍTULO II

DISEÑO METODOLÓGICO: ESTUDIO DE CASO COMPARADO

2.1 Introducción

El diseño metodológico de la investigación que se presenta a continuación, es la manifestación escrita de una serie de decisiones tomadas en el marco del estudio. Por consiguiente, hemos diseñado una estrategia que está conformada por cuatro partes: 1. Estudio de caso de selección múltiple; 2. Descripción empírica de las comunas; 3. Definición y Operacionalización de variables; y, 4. Fuentes y técnicas de recolección de información. Con el objeto de facilitar la lectura, los aspectos complementarios a la metodología serán adjuntados en el ítem de Anexos.

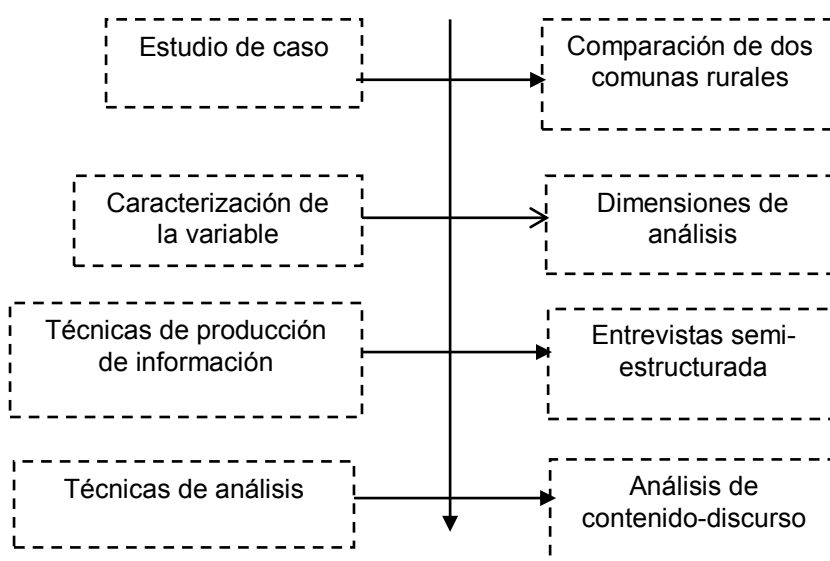
A partir de la problematización de la investigación, el tipo de pregunta conduce a entender el cómo de un proceso. Metodológicamente, este tipo de inquietud -que indaga en las explicaciones que originan el fenómeno- encierra un mecanismo causal entre variables (Yacuzzi, 2005:36). A partir de aquí, el estudio establece una relación entre variables de causa-efecto (Sartori et al., 1991; Caïs, 1997; Schuster, 2005; Strauss, 2002, entre otros). Dicha relación de “origen causal”, en palabras de Yacuzzi (2005), es posible de abordar a través del estudio de caso comparado. Este tipo de metodología permite explicar, entonces, la relación entre variables asociadas a un problema.

Por otra parte, estamos conscientes que uno de los mayores problemas que presenta este método es la pérdida de objetividad. Esto, porque la selección de la muestra es subjetiva y no aleatoria (Arzaluz, 2005:115). Sin embargo, esta limitante es resuelta a través del planteamiento de criterios basados en la “similitud” o la “diferencia” que exhibe la muestra (Perez-Liñán, 2010; Buendía et al., 2001; Sartori et al., 1991; Caïs, 1997; Schuster, 2005; Strauss, 2002). Así, la selección de los casos resulta menos subjetiva en la medida que planteamos una serie de criterios de similitud, de orden político, social, económico y cultural, entre la muestra.

A continuación, la siguiente figura (Fig. 2) muestra cómo se estructura metodológicamente nuestro estudio: “los cuadros de la izquierda señalan el componente del diseño general y los de la derecha indican las decisiones tomadas. La

flecha del medio, grafica la progresión lógica y lineal del estudio, lo que encierra la coherencia entre componentes” (León, 2013:18).

Fig. 2. Estructura metodológica



Fuente: León (2013:21).

Por otro lado, y en consonancia con la naturaleza de la investigación, se hizo uso de metodología cualitativa. Esta decisión se basa en el supuesto de que la comparación de tipo cualitativa se sugiere en aquellas situaciones en que el número de casos a estudiar es demasiado pequeño y, por lo tanto, dificulta la utilización de un análisis estadístico (Perez-Liñan, 2010). Lo cualitativo, por su parte, lo fundamentamos desde el paradigma interpretativo-constructivista. Este, es útil a nuestro estudio en tanto permite explorar las interpretaciones y sentido que las personas (actores) hacen de la realidad social.

En consecuencia, bajo estas afirmaciones ubicamos el rol de los *policy frames* como variable subjetiva que indaga las intenciones, experiencias y representaciones que los actores político-institucionales locales han construido respecto de la identidad de género. Por consiguiente, se espera obtener de ello “una “descripción densa”, una “comprensión experiencial” y un conocimiento de “múltiples realidades”” (Gómez et al., 1996:34). De otro lado, y desde el punto de vista epistemológico, se apela a la vía inductiva; vale decir, el estudio “parte de la realidad concreta y los datos que aporta para llegar a una teorización posterior” (Gómez et al., 1996:35).

2.2 Estrategia general: estudio de caso comparado

La comparación ha quedado establecida como un proceso analítico central en ciencia política (Perez-Liñán, 2010; Sartori y Morlino, 1994; Meynaud, 1971; Schuster, 2005; Strauss y Corbin, 2002; Caïs, 1997; entre otros). Las cátedras de política comparada muestran el método comparativo como rasgo distintivo de este campo de estudio: “se presenta como una estrategia analítica que tiene fines no solamente descriptivos sino también explicativos, un procedimiento por sobre todo tiene la capacidad de poner a prueba las hipótesis” (Pérez-Liñán, 2010:126).

El estudio comparado ofrece dos modelos o estrategias de comparación. Ambas, gozan de relativo consenso y giran en torno a la distinción entre “sistemas similares” o “sistemas diferentes”. Esta constituye la principal estrategia metodológica para definir la muestra (Pérez-Liñán, 2010:129). El procedimiento basado en la estrategia de similitud de los casos, “se produce escogiendo como sistemas similares o idénticos en el máximo de variables posibles, con la excepción de la variable que caracteriza el fenómeno que se quiere examinar. Sin embargo, ambos diseños son compatibles, puesto que su lógica es la misma ya que ambos son usados para detectar relaciones causales y controlar factores externos” (Caïs, 1997:25). Por su parte, Pliscoff et al. (2003) sintetizan dicho ejercicio a través del siguiente cuadro (Cuadro 4) que refiere a la estrategia, método y técnica de los estudios comparados.

Cuadro 4. Estrategias de estudio comparado

Estrategia	Método	Técnica de investigación
1. Análisis de casos	Método comparativo	Sistemas similares Sistemas diferentes
2. Análisis de variables	Método estadístico	Análisis estadísticos

Fuente: Pliscoff et al. (2003: 8).

Una vez que hemos expuesto las principales referencias de cada técnica, planteamos que nuestro caso de estudio se basa en un “sistema similar”, conocido también como “estudio de variación concomitante” (Yin, 1994). Este sistema, se sustenta principalmente en la creencia de que los sistemas son tan similares cómo es posible con respecto a hechos (Arzaluz, 2005:117). Por consiguiente, y en función del número de casos que propone nuestro estudio, encaja -en principio- con lo que Yin (1994) denominó un modelo sencillo de diseño “incrustado”; es decir, un caso de estudio con múltiples unidades de análisis.

En este escenario, el esfuerzo analítico se concentra en explorar y analizar las principales diferencias y similitudes entre dos unidades de análisis distintas. Dicho análisis se apoya en la lógica inductiva: “una de sus principales características es su flexibilidad en el uso de las variables a comparar que se determinan a partir de los elementos teóricos que entrega un marco conceptual de análisis” (Pliscoff et al., 2003:9). El objetivo de ello, es desarrollar argumentos posibles de contrastar con la teoría basada en los *policy frames* o marcos interpretativos de la política. Desde esta óptica, junto con la interpretación, se verificarán las hipótesis para intentar inferir relaciones de causalidad.

El tipo de comparación utilizada es de tipo sincrónica. Comprende el periodo de implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010, para dos casos diferentes (comunas rurales de Curepto y Hualañé, Chile). La estrategia de investigación está dada por la inducción analítica modificada. Es decir, se persigue “el desarrollo y contrastación de ciertas explicaciones en el marco representativo de un contexto general, pudiendo realizarse una comparación constante contrastando las hipótesis extraídas en un contexto dentro de contextos diversos” (Rodríguez, et al, 1996:94). En síntesis, el esfuerzo analítico busca explorar las diferencias y similitudes entre distintas unidades político-institucionales. Este, se transforma en “la base para desarrollar argumentos teóricos, verificar hipótesis, inferir relaciones de causalidad y producir generalizaciones teóricas” (Anduiza, 1999:119).

Definición y fundamentos de las unidades de estudio

Como hemos venido señalando, y en consideración de criterios de similitud para cada caso, se ha puesto especial atención a las características socio-culturales del contexto rural. En este escenario, el territorio y el género se configuran como componentes importantes en la investigación. La literatura especializada en el área nos sugiere que la geografía rural, y el lugar en sí mismo, son significativos en relación al análisis de género. Esto, porque proporcionan explicaciones acerca de cómo los procesos socioeconómicos, políticos y ambientales crean, reproducen y transforman tanto los lugares donde vivimos como las relaciones sociales entre hombres y mujeres (Bailyna y Salamaña, 2006).

En el caso de Chile, la organización territorial administrativa se encuentra dividida en regiones, provincias y comunas. Dada las dinámicas y la caracterización del sector rural en términos de género, argumentamos nuestro interés analítico en este sector.

Por ello, el primer criterio para la selección de la región fue el porcentaje de ruralidad de ésta respecto del país.

Según datos oficiales³ la región de Chile que cumplió con este requisito fue la Región del Maule con un 34.0% del total de su población se sitúa en comunas rurales. Como reflejo de un sistema centralizado, la ciudad de Talca (capital regional) concentra territorialmente la mayor parte de instituciones públicas político-administrativas que operan en toda la región. Su extensión territorial es de 30.296 km². La región se caracteriza por tener un sistema de centros poblados heterogéneos, de diverso tamaño y bien distribuidos en el territorio. Sin embargo, producto del crecimiento diferenciado y las dinámicas territoriales, se observa un fuerte desequilibrio entre las comunas (Ávila, 2010). Esta situación, la ha llevado a posicionarse como la segunda región con mayor índice de inequidad territorial en el país (0,831) (SERNAM, 2010).

Selección de casos: comunas rurales de Curepto y Hualañé

Tal y como proponen Pliscoff et al. (2003), la selección de los casos de estudio se encuentra directamente relacionada con la pregunta de investigación planteada inicialmente. Esta requiere de dos casos posibles de comparar y en los cuales sea observable indicios de éxito y fracaso en el proceso de implementación de una política. Por ello, una vez definida la región, procedimos a la selección de las comunas. Reforzamos el criterio de similitud como factor clave en este proceso en cuanto a aspectos político, sociales, y culturales. Las comunas de la Región del Maule que cumplieron con dichos criterios fueron las comunas rurales de Curepto y Hualañé.

En términos de contexto, ambas comunas se caracterizan por formar parte de un territorio fuertemente rural, con una economía dependiente de la agricultura (Berdegué et al., 2010:18). Geográficamente pertenecen al sector secano-costero, caracterizado por escasez de agua, desarrollo de monocultivos y explotación forestal. Esto no es menor, ya que define un tipo de dinámica social, cultural y económica que forja una determinada identidad local; en este caso, fuertemente ligada al agro. Los hombres se perciben como agricultores y como los principales sostenedores económicos de la familia.

Ambas son sociedades tradicionales, en cuanto a la construcción de identidades de género. La familia constituye el pilar fundamental de la sociedad rural. Sin embargo,

³ Instituto Nacional de Estadísticas, 20002.

debido a la escasa oportunidad laboral, existe un alto porcentaje de migración de población joven. Este grupo, se desplaza a los centros urbanos en busca de oportunidades laborales y de perfeccionamiento académico.

La muestra está constituida, entonces, por dos municipios rurales, pertenecientes a dos comunas de la Región del Maule. La tabla siguiente (Tabla 1), resume el comportamiento de los datos por comuna. Dichos datos corresponden a diferentes periodos de tiempo, por lo tanto no deben ser interpretados como una tendencia.

Tabla 1. Resumen criterios de similitud de los casos: comunas de Curepto y Hualañé

Comunas fuertemente rurales con economía dependiente de la agricultura			
Criterio	Indicadores	Curepto	Hualañé
Criterio Institucional (municipio)	Grado autoridad local	6	6
	Nro. de miembros del concejo	6	6
	Partido líder político	1	1
	Gasto Municipal 2008	72.2	89.0
Criterio Territorial	Demografía (proyección 2012)	9.408	10.340
	Índice de masculinidad (proyección 2012)	118.8	110.9
	Población femenina (proyección 2012)	4.299	4.902
	Equidad territorial 2010	0.796	0.807
	Población rural 2011	5.224	4.987
Criterio Social	Pobre no indigente 2011	24.2%	15.4%
	Hogares con jefatura femenina 2011	1.412	996
	Nro. De organizaciones sociales	171	103

Fuente: Ministerio del Interior, Sistema Integrado de Información Territorial, 2008-2012.

La similitud numérica de los indicadores evidencia cierta homogeneidad territorial. Este hecho, resulta relevante a la hora de analizar los resultados de la implementación del PIO en un Estado centralizado. Según la lógica racional, la homogeneidad territorial, reflejada en aspectos políticos, sociales y culturales entre ambas comunas, sumada a las condiciones de similitud institucional, devendría en una implementación cuyos resultados fueran más o menos semejantes. Sin embargo, la realidad indica otra cosa: la comuna de Curepto, presenta resultados más asociados a un fracaso en la

implementación del PIO a nivel local, mientras que la comuna de Hualañé evidencia mayores indicios de llevar a cabo una implementación exitosa. En la sub-sección que refiere a las variables de estudio, detallaremos con más precisión cómo se aborda el éxito y fracaso en la implementación en nuestro estudio.

Con respecto al desglose de cada uno de los indicadores propuestos en la tabla 1, podemos señalar que, en términos institucionales, ambas comunas son parte de la unidad territorial-administrativa más básica del país (comuna-municipio). Cada comuna está presidida por una figura política administrativa y por un concejo comunal. Estas autoridades son elegidas mediante votación popular. En nuestros casos de estudio, los jefes comunales electos poseen estudios superiores, por ello dentro de la escala de funcionarios públicos califican con grado seis⁴. En términos de ideología política, ambas autoridades militan en el mismo partido –Renovación Nacional (RN)-, que pertenece a la corriente de derecha. Producto de ello, eventualmente los *policy frames* de ambos responderían a una misma línea política-ideológica. Este antecedente resulta relevante, pues estudios existentes evidencian que la ideología de las autoridades es significativa a la hora de incidir en la implementación de acciones de género en el territorio (Lombardo, 2003). Sin embargo, en este caso, y como veremos en el desarrollo del análisis, no se observa dicha relación: si bien ambas figuras militan en el mismo partido político, en la práctica se aprecian posturas diferentes en cuanto a la visión de igualdad y, por ende, es posible observar diferencia en la implementación de acciones de género en el territorio respectivo.

En lo que respecta al gasto municipal, éste es más o menos homogéneo en ambas comunas. La labor fiscalizadora de la gestión del principal líder político comunal en el territorio, está a cargo del concejo comunal. Cada comuna cuenta con un total de seis concejales, que desempeñan esta tarea.

Los indicadores demográficos son, igualmente, semejantes. Por ejemplo, en ambos casos la tendencia es un declive en las tasas de natalidad. Esto hace que ambas comunas presenten problemas de envejecimiento de la población, baja fertilidad y escasez de fuerza de trabajo flexible. Por otra parte, continuando con la dinámica demográfica en términos sexuales, ambas comunas presentan Índices de Femenidad similares. En Chile, éste indicador se expresa como la composición por sexo

⁴ Título profesional universitario o título profesional de a lo menos 8 semestres de duración, otorgado por un establecimiento de Educación Superior del Estado o reconocido por éste; Ley N° 19.280 Modifica Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y establece normas sobre plantas de personal de las municipalidades. 16 de Diciembre de 1993, Congreso de Chile.

distribuida en el territorio. El informe del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), plantea una composición desigual en términos demográficos sexuales en el país. Según éste, “en todos los años censales la población femenina, supera a la población masculina. Por razones biológicas no explicadas en todos los países del mundo nacen más niños que niñas, para luego la biología favorecer a las mujeres con mayores tasas de sobrevivencia, completando así un mayor volumen de la población”⁵ (SERNAM, 2004:50).

El indicador social no muestra mayores variaciones en ambas comunas. La población en condición de pobreza es más o menos similar.

Tabla 2. Distribución de la población según condición de pobreza

Año	Curepto	Hualañé
2000	22.6	22.9
2003	15.7	29.7
2006	18.2	20.1

Fuente: Reporte estadístico comunal, Curepto, Hualañé. . Sistema Integrado de Información Territorial Biblioteca Congreso Nacional de Chile. 2008

Por su parte, el número de organizaciones sociales constituidas formalmente en cada uno de los casos muestra mayor variabilidad: la comuna de Curepto cuenta con mayor número de organizaciones sociales (171) respecto a la comuna de Hualañé (103). No obstante, dichos antecedentes, como veremos con posterioridad, no se condicen con el nivel de activismo y participación de las mismas.

2.3 Definición y Operacionalización de las variables

Con respecto a los resultados de la implementación, Aguilar sostiene que “el éxito, fracaso o empate dependerá de las situaciones en que se juegan y de la bravura del jugador” (1993: 73). La similitud de ambos casos, en términos institucionales y de contexto, nos permite sospechar que la variable independiente se encuentra en los “actores político-institucionales” electos y no en la institucionalidad, como es lo esperable en el caso de Estados centralizados.

⁵ Esta situación resulta interesante, si tomamos en cuenta que en Chile existen regiones y comunas donde no siempre resulta proporcional el número de mujeres respecto a los hombres.

Dicho esto, proponemos que tanto la variable independiente como la hipótesis estarán centradas en los actores político-institucionales locales como agentes claves que intervienen en la implementación, provocando resultados diferenciales en dicho proceso.

Retomando nuestra hipótesis de estudio, planteamos que los *policy frames* o “marcos interpretativos” de igualdad de género inciden en los resultados de la implementación. Influyen en la decisión y, por lo tanto, condicionan la capacidad de agencia desplegada por los actores institucionales en este proceso. Si desmenuzamos nuestra hipótesis nos da como resultado la presencia de tres variables:

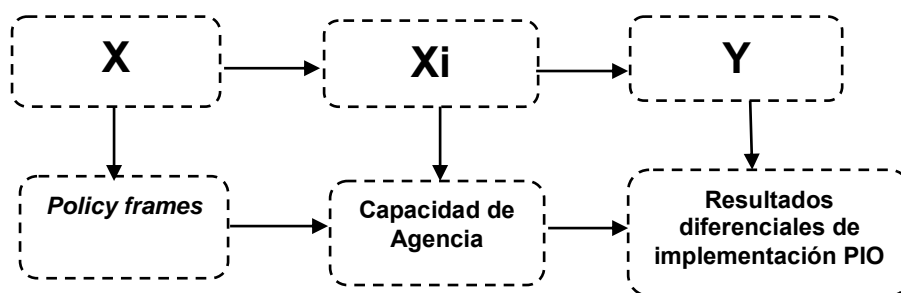
Variable Independiente: (X) *Policy frames* (marcos interpretativos)

Variable interviniente: (Xi) Capacidad de agencia de los actores político-institucionales

Variable dependiente: (Y) Resultados de éxito y fracaso en la implementación del PIO

En principio, la relación entre dichas variables estaría incidiendo en lo que hemos identificado como el problema de estudio; vale decir, resultados de éxito y fracaso en la implementación del PIO. La relación que planteamos entre variables está dada por: los *policy frames* (marcos interpretativos) de los actores político-institucionales (X), que inciden en la decisión que se toma en el marco de la implementación del PIO. Este hecho favorecería la institucionalidad de género, producto de un mayor despliegue de la capacidad de agencia de los actores (Xi). Por ende, afectaría los resultados de la implementación a nivel local (Y). La siguiente figura (Fig.3) esquematiza la relación entre variables:

Fig. 3. Definición de variables



Elaboración propia

Variable independiente (X): Policy frames o marcos interpretativos de la política

La teoría indica que la variable independiente es aquella que puede tener su origen en el sujeto o en el entorno del sujeto. Es conocida también como variable estímulo o *input*. Su manipulación permite ver los efectos en otra variable (Buendía et al., 2001). A partir de esta definición consideramos los *policy frames* como la variable independiente de nuestro estudio. Por consiguiente, la abordamos como un sistema de creencias y referencias que dan origen a un proceso de producción de sentido. Son, entonces, “formas de acción apropiadas por las trayectorias, en lo que concierne a los valores que caracterizan un marco. En otras palabras, marcos interpretativos, no solo construyen los mapas mentales, sino que también “determinan prácticas y comportamientos” (Surel, 2000:496).

A partir de aquí, las prácticas y comportamientos acerca de la igualdad de género serán entendidos y analizados a través de tres subcomponentes de la variable: actitud, ideología y valores de género.

La actitud, como subcomponente de la variable independiente *policy frames* (marcos interpretativos) de la política, será entendida como una norma subjetiva (Tummers et al., 2012). Por tanto, será abordada y analizada a partir de todas aquellas afirmaciones y/o acciones que los actores políticos-institucionales emitan en su discurso en el marco de la igualdad de género. La actitud de los actores locales respecto al Plan de Igualdad, se asociará con aquellas decisiones encaminadas a favorecer o limitar la adopción de medidas y acciones de igualdad de género a nivel comunal. Producto de ello, este subcomponente de la variable aportará elementos de análisis que permitirán dar cuenta hasta qué punto los actores político-institucionales legitiman la implementación del Plan de Igualdad de Género en el territorio.

La ideología, para efectos de nuestro estudio, será entendida como un sistema cognitivo complejo. Esto significa que dicho subcomponente de la variable independiente será concebida como una “representación mental, almacenada (a largo plazo) en la memoria, que puede ser usada para actividades tales como la interpretación de acontecimientos y acciones, la comprensión de un discurso o la producción de (inter-) acciones” (Van Dijk, 1980:37). A su vez, entendemos que la ideología, antes que ser algo individual, es compartida y, por tanto, social. En dicho sentido, Van Dijk argumenta que la conducta de los sujetos, en general, puede ser

controlada y/o moldeada por dicha ideología. De este modo, las ideologías “están relacionadas con amplios dominios de nuestra vida social, por lo tanto organizan muchas de nuestras actividades, muchos de nuestros pensamientos” (1980:38).

En consecuencia, la ideología desde el punto de vista del género, será abordada a través del análisis del contenido del discurso. Desde esta perspectiva se rescatará la presencia y/o ausencia de patrones culturales machistas; vale decir, todas aquellas manifestaciones emitidas por los actores político-institucionales locales respecto a las representaciones dominantes acerca de la identidad de género. De este modo, será fundamental poner de manifiesto aquellas afirmaciones acerca de la visión de igualdad de los actores locales.

Por último, los valores de género serán entendidos desde la construcción social ligadas a la identidad de género. Por lo tanto, esta sub-categoría de la variable nos remite a la dicotomía de lo público/privado (Sagot, 2007; Stoltz, 1982; MacKinnon, 1989; Sosa, 2008; McDowell, 1999); esto es, a través del análisis del contenido del discurso que apelan a la representación de la identidad de género en función de los roles que cumplen hombres y mujeres en el ámbito privado y doméstico, así como en el ámbito público del mercado laboral.

Variable dependiente (Y): resultados diferenciados en la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO)

La variable dependiente estará representada por Y. Teóricamente esta variable se conoce como variable respuesta o variable salida o *ouput*. En términos comportamentales, es el comportamiento resultante de un organismo que ha sido estimulado (Buendía et al., 2001). Dicho esto, la variable dependiente de nuestro estudio recae en los resultados diferenciados del proceso de implementación del PIO a nivel comunal. En consideración de ello, nos permitimos explicar que esta variable será conceptualizada a partir de los resultados de éxito y fracaso observados en la implementación a nivel comunal.

Por éxito de la implementación, vamos a entender el despliegue de una serie de acciones orientadas a impulsar la igualdad de género en la comuna. Sin embargo, para que ésta sea considerada como un caso de exitoso, las acciones deberán tener un determinado impacto en la población femenina. Se trata, entonces, de un proceso capaz de articular decisiones y acciones encaminadas a lograr mayor

empoderamiento, participación y autonomía económica de las mujeres rurales de la localidad.

Del otro lado, por fracaso en la implementación entenderemos todas aquellas acciones locales de género vinculadas a la promoción de la mujer, pero con un bajo impacto en el grupo objetivo de la política: por ejemplo, en el eje de autonomía económica observaremos acciones de inserción laboral femenina a corto plazo; abordadas principalmente como mecanismo instrumental generador de ingresos. Junto a ello, constituirán referentes importantes la baja participación femenina o, en su caso, una participación más bien de carácter instrumental con bajo nivel de asociatividad y escaso empoderamiento de las mujeres rurales de la comuna.

Variable interviniente (Xi): capacidad de agencia de los actores político-institucionales

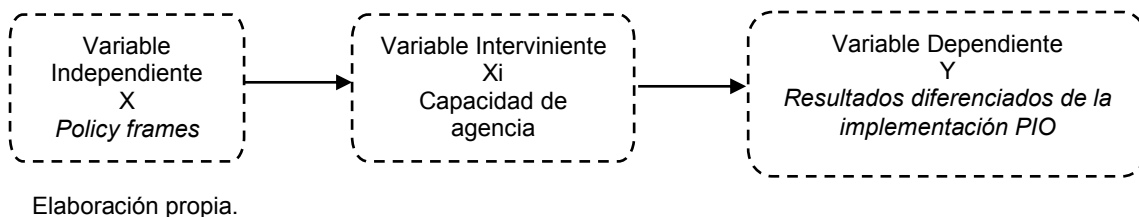
Teóricamente, la variable interviniente es aquella que afecta a la variable dependiente (Buendía et al., 2001) y se representa con la sigla Xi. Tal y como lo indica su nombre, media la relación entre la variable independiente y la variable dependiente. En este marco señalamos que si bien no nos centramos exclusivamente en su conducta, damos cuenta de su presencia y posible influencia en los resultados de la implementación del Plan de Igualdad. Con ello, nos permitimos dejar en claro que la presencia de esta variable descarta a priori la existencia de una relación lineal causa-efecto entre la variable X e Y.

De este modo, la variable interviniente identificada para efectos de este estudio es la capacidad de agencia de los actores político-institucionales (locales). En principio, asumimos su presencia en la relación causal entre variables. Por lo tanto, somos conscientes que puede igualmente ser una variable que interfiere en los resultados de la implementación del Plan de Igualdad a nivel local. En síntesis asumimos que el alcance de esta variable mediatiza los resultados de la implementación del Plan de Igualdad, aun cuando exista un *policy frames* favorable o desfavorable a la igualdad de género.

Ahora bien, la capacidad de agencia la entenderemos como el despliegue de decisiones y de acciones de los actores político-institucionales orientadas a la institucionalización de género e igualdad. Su comportamiento lo observaremos en cuatro sub-componentes definidos para esta variable: institucionalidad de género,

gestión de recursos, participación y autonomía económica de las mujeres. La siguiente figura ilustra la relación que se establece entre variables (Fig. 4).

Fig. 4. Relación entre variables

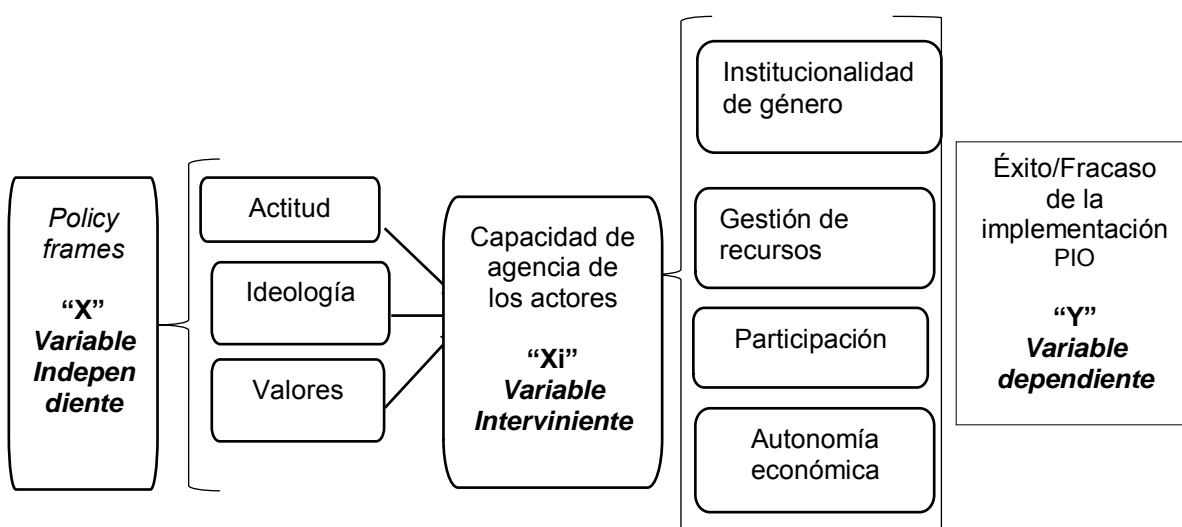


En síntesis, la lógica de las variables en el marco de nuestro estudio se traduce del siguiente modo:

X influye a Y aún cuando exista la presencia de Xi

A continuación, la figura 5 esquematiza la Operacionalización entre variables para su abordaje teórico en el desarrollo del estudio y refleja la relación conceptual entre éstas.

Fig. 5. Operacionalización de las variables



Para cerrar la sub-sección que refiera a los aspectos metodológicos, presentamos a continuación un cuadro resumen que esquematiza la operacionalización -desde el punto de vista teórico-empírico- de las variables de estudio (Ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Resumen Operacionalización de variables

Variable Independiente	Subcategorías	Medición	Variable Interviniente	Subcategorías	Medición	Variable Dependiente	Medición	
X <i>Policy frames</i>	Actitud	Favorable	Xi Capacidad de Agencia de los actores político-institucionales	Institucionalidad de género	Agenda comunal de género	Y Resultados de la implementación PIO	Caso de fracaso	
		No Favorable			Oficina de la mujer			
	Ideología	Machismo		Gestión de recursos	Gestiona			Caso de éxito
		Prácticas de género ⁶		Fomento de la participación	No gestiona			
	Valores	Público		Autonomía económica	Instrumental			
		Privado			efectiva			
					Inserción laboral			
					Micro-emprendimiento			

Elaboración propia.

⁶ Se excluye el uso del término feminismo como “oposición” al machismo. Esto, porque feminismo es un concepto mucho más amplio que se encuadra con la teoría del poder y la subordinación de los géneros. Por lo tanto, conceptualmente contiene al machismo como uno de los principales elementos responsables de la subordinación. A ello se suma que, conceptualmente, el feminismo ha sido adoptado como una “posición política” (Castells, 1996). Frente a ello, Prieto et al. (2007) proponen el concepto de “prácticas de género” para referirse a la presencia de prácticas no machistas. Estas, si bien se orientan al fomento de la igualdad y el género escapan –en la autodefinición que hacen los/as actores/as- a una identificación expresa con el feminismo.

2.4 Fuentes y técnicas de recolección de información

Nuestro enfoque investigativos es de tipo cualitativo. En correspondencia con esta entrada, se hizo uso de la entrevista semi-estructurada como principal instrumento de recolección de información. En términos prácticos, podemos señalar que en esta tesis se entrevistaron a un total de veintidós actores. De éstos, nueve corresponden a la comuna de Hualañé y ocho corresponden a la comuna de Curepto. Los cinco restantes, corresponden a técnicos institucionales regionales encargados de la temática de género. Sin embargo, la selección de entrevistados encaja principalmente con tres tipos de perfiles que son: actores con cargos políticos electos, mujeres líderes de organizaciones sociales y técnicos institucionales encargados de género. Cabe señalar que para cada perfil se ha redactado un protocolo de entrevista distinto. Para ello, se elaboró una pauta de entrevista acotada según las variables propuestas en el estudio. Entendemos que dicha pauta “incluye factores más complejos que el simple intercambios de estímulos y respuestas verbales” (Padua, 1992:17).

Las entrevistas realizadas a los diferentes actores tuvieron una duración promedio de 40 minutos. En cuanto al procedimiento, corresponde señalar que el entrevistador no conocía de antemano a los entrevistados. Por lo tanto, fue necesario concertar citas y sondear los contactos de forma bastante anticipada. Se contactó a los miembros políticos electos de las diferentes comunas vía correo electrónico (contacto en la *web* institucional) y, posteriormente, vía telefónica. Los contactos de mujeres líderes de organizaciones sociales, fueron obtenidos por referencia de los municipios y de SERNAM regional.

La aplicación de este instrumento tuvo por objeto medir no lo máximo que el sujeto puede decir, sino lo que hace o siente realmente en cuanto a la valoración de aspectos personales con respecto a la igualdad de género. Es por ello que mediante el uso de las entrevistas recogimos, a través del discurso de los actores sociales e institucionales, los principales aspectos relacionados con la ideología de género que existe en el sector rural y su relación con la implementación del PIO a nivel comunal. Por ello, la entrevista se definió como un procedimiento de recogida de información y como una conversación intencional cara a cara. Se dejó así al entrevistado/a libertad total de expresión. De este modo, se captaron los prejuicios, valores e ideologías patriarcales relacionadas con las estructuras de género.

Análisis de datos y documentos disponibles: esta técnica incluyó la recopilación y revisión del conjunto de materiales ya existentes y disponibles como, por ejemplo, documentos oficiales (ministerios, municipio, servicios públicos), libros, publicaciones en periódicos, documentos de archivos, etc.

Estructura de la política de género en Chile

En Chile, se han formulado al menos cuatro políticas públicas mediante las que se han concretado las decisiones de mejoramiento de igualdad de oportunidades para las mujeres. Las cuatro son de carácter universal:

1. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999
2. Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2000-2010
3. Sistema de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)
4. Comisión Asesora para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en el Ministerio de Agricultura.

Para efectos de la investigación, y en función de los objetivos planteados, nos basaremos en el “Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres 2000-2010”, cuya política pública responde al desarrollo de seis lineamientos estratégicos:

1. Cultura de igualdad
2. Promover los derechos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio
3. Participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones
4. Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza
5. Bienestar de la vida cotidiana y calidad de vida
6. Enfoque de género en las políticas públicas

2.5 Técnicas de análisis de la información

Para el análisis de la información se utilizó el *software* de análisis cualitativo Atlas Ti. Su uso permitió ordenar y codificar la información recogida en las entrevistas, en conformidad a las variables propuestas en nuestro estudio. A partir de aquí, fue posible extraer por códigos (unidad básica del análisis) la frecuencia de citas “*quotation*”. Del mismo modo, se utilizó para representar de forma gráfica la asociación entre conceptos del estudio.

A través de Atlas Ti, se elaboró el siguiente cuadro que agrupa las *quotations* (citas del total de actores) (Ver Cuadro 6). Dichas citas se agrupan en función del campo semántico, que emerge en el discurso de los actores. La numeración representa la intensidad o recurrencia con que los actores hicieron referencia en sus discursos a cada uno de los contenidos.

Cuadro 6. Diseño matriz de codificación Atlas Ti

Cantidad de citas (Total actores por caso)			
Quotations Atlas Ti		Variable dependiente	
		Caso éxito	Caso fracaso
Variable independiente <i>Policy frames</i>	Actitud		
	Ideología		
	Valores		
Variable interviniente Capacidad de agencia de los actores	Institucionalidad de género		
	Gestión de recursos		
	Participación		
	Autonomía económica		

Elaboración propia.

El enfoque analítico se realizó mediante el análisis del contenido del discurso ideológico. Tal como señala Bustelo (2007), los marcos ideológicos de la política, conocidos también como *policy frames*, no son simples descripciones de la realidad sino construcciones o representaciones específicas que dan significado a dicha realidad y estructuran la comprensión de la misma. A partir de esta definición, cobra importancia la construcción de “significados simbólicos” de género, asociados a la ideología, actitudes y valores que representan lo masculino y femenino en un determinado contexto. En nuestro caso de estudio, haremos referencia a la construcción de marcos de igualdad formulados por actores institucionales en el contexto rural.

El punto de partida de los *frames* son las estructuras mentales de los sujetos. Estas, son las encargadas de sostener los elementos que resultan significativos en la construcción de marcos de igualdad. En vista de ello, nuestra reflexión se basa en el análisis de discurso ‘ideológico’ narrativo que propone Van Dijk (1996). Desde aquí, intentaremos demostrar que los *frames de igualdad* que construyen los actores institucionales influyen a la hora de decidir qué y cómo llevar a cabo las acciones de implementación del PIO, afectando sus resultados.

En síntesis, el análisis propuesto para esta tesis está complementado por el uso de dos técnicas: Atlas Ti, como sistema de procesamiento de información, y entrevistas

para el análisis de contenido e interpretación cualitativa. Por una parte, esta decisión metodológica obedece al reconocimiento de las entrevistas como una técnica necesaria pero no suficiente para el procesamiento de la información; y que, por lo tanto, debía ser complementada con el uso de otras técnicas -como el Atlas Ti- con el objeto de enriquecer el análisis y dar mayor confiabilidad a los resultados.

PREGUNTA GENERAL: ¿cómo podemos explicar que dos comunas rurales con estructuras político-institucionales similares, obtengan resultados diferentes en el proceso de implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades?

HIPOTESIS GENERAL: los *policy frames* o “marcos interpretativos” de la igualdad de género, inciden en los resultados de la implementación. Antecedan a la decisión y, por lo tanto, condicionan la capacidad de agencia desplegada por los actores institucionales en este proceso.

x <i>Policy frames</i> (Actitud, valores e ideología de género)	Sub pregunta	Sub-hipótesis	Actores	Indicadores		Protocolo	Técnicas de análisis
				Genéricos	Concretos		
Políticos comunales electos	<p>¿Qué imaginarios de género (división sexual del trabajo y ámbito productivo y reproductivo) están presentes en la conceptualización de las mujeres en el ámbito rural, por parte de la autoridad local?</p> <p>¿Cómo esa conceptualización incide en la toma de decisiones con respecto a la implementación de política local de género?</p>	<p>Existe una relación directa entre el estereotipo de género y tipo de decisión que despliega la autoridad local en la implementación del Plan de Igualdad.</p>	Autoridades locales	<p>Enlace entre estereotipo de género y tipo de decisiones de las autoridades locales para abordar el tema de género a nivel local.</p>	<p>División sexual del trabajo y ámbito productivo y reproductivo en el sector rural.</p> <p>Institucionalización del tema de género al interior del Municipio.</p>	<p>¿Cómo percibe Ud. a la mujer rural hoy en día? ¿Qué rol tiene a nivel familiar y a nivel laboral? ¿Qué tipo de proyectos para mujeres se implementa en la comuna? ¿Qué contenidos del Plan de igualdad se implementan con mayor fuerza en el sector rural? ¿Cuál es la participación que tiene el gobierno comunal en la formulación e implementación del Plan de igualdad?</p>	<p>En entrevistas semi-estructuradas</p> <p>Análisis de discurso</p> <p>Revisión y análisis de documentos secundarios</p>
Beneficiarias finales	<p>¿Cuál es la percepción que se tiene de las mujeres rurales hoy en día?</p> <p>¿El Plan de Igualdad local es un instrumento capaz de integrar en su contenido la percepción de la mujer rural, en cuanto a su identidad, intereses y necesidades?</p>	<p>A mayor integración y visibilización de las necesidades de las mujeres rurales en los planes comunales mayor posibilidad de éxito de plan de igualdad en el sector rural</p>	Beneficiarias finales	<p>Enlace entre las necesidades de la mujer rural y su incorporación en el Plan de Igualdad de Oportunidades</p>	<p>División sexual del trabajo y ámbito productivo y reproductivo en el sector rural.</p> <p>Nro. de campañas de género implementadas en la comuna</p> <p>Nro. de capacitaciones realizadas a funcionarios municipales para sensibilización de género en el municipio.</p>	<p>¿En qué proyectos para mujeres ha participado UD en la comuna? ¿Qué tipo de proyectos cree UD que más les interesa participar a las mujeres de la comuna? ¿Cómo eran las mujeres de la comuna hace diez años atrás? A que se dedicaban, que actividades realizaban? ¿A que se dedican las mujeres de su comuna hoy en día, que actividades realizan? ¿Cómo ve UD la organización de las mujeres en la comuna?</p>	<p>En entrevistas semi-estructuradas</p> <p>Análisis de discurso</p> <p>Revisión y análisis de documentos secundarios</p>

Xi Capacidad de agencia (Institucionalización)	Sub pregunta	Sub-hipótesis	Actores	Indicadores		Protocolo	Técnicas de análisis
				Genéricos	Concretos		
Políticos comunales electos	¿Cómo se implican las autoridades locales con el Plan de Igualdad a nivel local en su fase de formulación e implementación.	A mayor nivel de coordinación intergubernamental mayor probabilidad de éxito en la implementación del Plan de Igualdad	Autoridades locales	<p>Espacio de interacción de la política: vínculo entre la formulación e implementación del Plan de Igualdad y tipo de interacción y participación de los diferentes actores</p> <p>Grado de involucramiento y coordinación de los actores locales en la formulación e implementación del Plan de Igualdad.</p>	<p>Elaboración de Agenda Comunal de Género</p> <p>Medidas de gestión interna para la implementación de una agenda comunal de género</p> <p>Diagnósticos comunales de género</p>	<p>¿Cómo se coordina el gobierno comunal para implementar acciones de género en la localidad?</p> <p>Como gobierno local, ¿existe coordinación técnica para implementar acciones de género a nivel de comuna con instituciones tales como INDAP, SERNAM, PRODEMU, CONAF etc.?</p> <p>¿Cuál es la participación que tiene el gobierno comunal en la formulación e implementación del Plan de Igualdad?</p>	<p>Revisión y análisis de documentos fuentes secundarias</p> <p>Entrevista semi-estructurada a autoridades locales.</p> <p>Revisión de documentación oficial de las municipalidades</p> <p>Análisis de discurso</p>
	¿En qué medida influye tener la misma afinidad política en los dos niveles territoriales –región/comuna- en el éxito de la implementación del Plan de Igualdad a nivel comunal?	La afinidad política no es un elemento relevante que condicione el éxito o fracaso en la implementación del Plan de Igualdad a nivel local.	Autoridades locales	<p>Porcentaje de presencia de color político en la región</p>	<p>Cuadro de desglose de cargos políticos y color político</p>	<p>¿Es más fácil gestionar recursos para implementar el Plan cuando hay afinidad política con el gobierno regional?</p> <p>¿Cree Ud. que tener la misma afinidad política con el gobierno regional facilita las acciones de implementación del PIO a nivel comunal?</p> <p>¿Cree Ud. que influye la afinidad política en el éxito de la implementación del Plan a nivel local?</p>	<p>Revisión y análisis de documentos fuentes secundarias</p> <p>Entrevista semi-estructurada a autoridades locales.</p> <p>Análisis de discurso</p>

	¿Cuál es el nivel de compromiso de las autoridades con respecto a fomentar y avanzar en temas como son participación social y laboral y calidad de vida de las mujeres rurales?	En el caso de existencia de descoordinación entre los distintos niveles territoriales, los resultados diferenciales en la implementación serán resultados de la voluntad política de las autoridades locales para abordar el Plan de Igualdad.	Autoridades locales	Inclusión del tema de género en los concejos municipales	Índices de participación laboral y social de la mujer rural Índices de equidad a nivel comunal Nro. de proyectos de género presentados a Fondos de financiación regional	¿Qué avances y retrocesos Ud. observa en las mujeres de su comuna en cuanto a su autonomía económica, y calidad de vida? ¿Cómo cree Ud. que se podría mejorar la calidad de vida de las mujeres en la comuna? ¿Las organizaciones de mujeres de la comuna, participaron en el proceso de diagnóstico del Plan de Igualdad? ¿La comuna tiene una representante que participe en la mesa de mujeres rurales regional?, ¿el municipio facilita recursos para que ellas participen?	Revisión y análisis de documentos fuentes secundarias Entrevista semi-estructurada a autoridades locales. Análisis de discurso
	¿Qué rol cumple la ideología política de los actores político-institucionales en los resultados de la implementación?	La afinidad política no es un factor trascendental, en los resultados de la implementación, cuando los <i>policy frames</i> son favorables a la igualdad de género	Autoridades locales	Promoción de acciones de género a nivel comunal	Campañas	¿Cómo cree Ud. Que influye el tema de la afinidad política en cuanto a la implementación del Plan a nivel comunal? ¿Es más fácil promocionar acciones de género cuando existe coincidencia de color político en los distintos niveles territoriales?	Entrevista semi-estructurada a autoridades político-institucionales locales. Revisión de documentación oficial de las Municipalidades Análisis de discurso Análisis de contenido (Fuentes secundarias)

Beneficiarias finales	¿Qué avances y retrocesos es posible observar en las mujeres de ambas comunas rurales en cuanto a su autonomía económica, bienestar de la vida cotidiana y calidad de vida?	Los avances con mayor visibilidad son los relacionados con la autonomía económica en desmedro de aquellos relacionados con la calidad de vida de las mujeres en el sector rural.	Beneficiarias finales	Proyectos y programas implementados en la comuna para favorecer la inserción laboral y participación social de las mujeres rurales	Estadísticas comunales de participación social y laboral de las mujeres Ejecución de proyectos laborales y de participación en la comuna	¿Qué proyectos para mujeres se han impulsado en la comuna ¿Qué tipo de proyectos cree Ud. que más les interesa participar a las mujeres de la comuna? ¿Cree Ud. que se toma en cuenta la participación de las mujeres cuando se trata de planificar el desarrollo de la comuna? ¿Cómo cree Ud. que se podría mejorar la calidad de vida de las mujeres de la comuna?	Entrevista semi-estructurada a mujeres líderes de la comuna. Revisión y análisis de documentos fuentes secundarias
	¿Qué avances y retrocesos es posible observar en las mujeres de ambas comunas rurales en cuanto a su autonomía económica, bienestar de la vida cotidiana y calidad de vida?	Los avances con mayor visibilidad son los relacionados con la autonomía económica en desmedro de aquellos relacionados con la calidad de vida de las mujeres en el sector rural.	Beneficiarias finales	Proyectos y programas implementados en la comuna para favorecer la inserción laboral y participación social de las mujeres rurales	Estadísticas comunales de participación social y laboral de las mujeres Ejecución de proyectos laborales y de participación en la comuna	¿Qué proyectos para mujeres se han impulsado en la comuna ¿Qué tipo de proyectos cree Ud. que más les interesa participar a las mujeres de la comuna? ¿Cree Ud. que se toma en cuenta la participación de las mujeres cuando se trata de planificar el desarrollo de la comuna? ¿Cómo cree Ud. que se podría mejorar la calidad de vida de las mujeres de la comuna?	Entrevista semi-estructurada a mujeres líderes de la comuna. Revisión y análisis de documentos fuentes secundarias
	¿En qué medida se considera la participación de las mujeres en las actividades de planificación territorial?	La mayor participación de las mujeres favorece los resultados en la implementación	Beneficiarias finales	Participación directa de las mujeres en las iniciativas institucionales para abordar el tema de género desde el punto de vista laboral y social	Nro. de iniciativas sociales y laborales aprobadas para las organizaciones de mujeres de la comuna	¿Cómo ve Ud. la organización de las mujeres en la comuna? ¿Las organizaciones de mujeres se reúnen de vez en cuando con la autoridad local? ¿Ud. cree que la autoridad local apoya las iniciativas que proponen las mujeres? ¿Cree Ud. que en su comuna se promueven los derechos de las mujeres?	Entrevistas semi-estructuradas Análisis de fuentes secundarias (documentos municipales, agenda de género, etc.)

Cuadro 7. Matriz de Diseño Metodológico. Proceso de implementación del PIO (outputs)

Conclusiones

El presente capítulo, tuvo por objetivo, adentrar al lector en las principales decisiones metodológicas de la tesis. La investigación es un estudio cualitativo de caso comparado. La estrategia comparada se basó en la similitud entre los casos. En base a ello, se argumenta la selección de dos comunas rurales de Chile. Ambas pertenecen a una determinada región y cuentan con indicadores sociopolíticos semejantes. Sin embargo, en cada uno de los casos podemos observar resultados diferentes de éxito y fracaso en la implementación del Plan de Igualdad. Todo ello, en el marco político-institucional de un Estado centralizado como es el caso de Chile.

A partir de aquí, se definió la pregunta, variables y objetivos que configuran el diseño metodológico de esta tesis. Con el objeto de facilitar el análisis e interpretación de los datos se argumenta la definición de tres variables, a saber: variable independiente (*policy frames*), variable interviniente (capacidad de agencia) y variable dependiente (resultados diferenciados de la implementación del Plan de Igualdad a nivel local). Las variables, tanto independiente como interviniente, están descompuestas en subcategorías con el objeto de facilitar, como señalábamos anteriormente, su análisis e interpretación.

Del mismo modo, y continuando con este apartado, se argumentó el uso de las técnicas de recolección de información y las técnicas de análisis. La entrevista semiestructurada es la principal herramienta de recogida de información. Para el procesamiento de los datos se propone el uso de dos técnicas de análisis cualitativo: Atlas Ti y el análisis de contenido del discurso. En base a estas dos herramientas se analizará e interpretará la información.

CAPÍTULO III

MARCO INSTITUCIONAL Y SOCIAL DEL PIO EN CHILE

3.1 Introducción

El presente capítulo tiene por objeto caracterizar y analizar el contexto político-institucional en el que se lleva a cabo la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades. Desde esta óptica, el capítulo se divide en dos grandes partes. La primera, examina las principales características de implementación que asume este Plan de Igualdad en un Estado centralizado; tras esto, identifica y explora los diferentes mecanismos que adopta la política de género en este proceso.

La literatura producida en el área, lleva a presuponer que las principales características que adquiere la implementación *top down* es que la actuación pública del Estado es racional, mecánica y jerárquica (Roth, 2006). En razón de ello, adquiere matices de un desempeño más rígido, homogéneo y normado desde el nivel central; esto es, una implementación vertical, de arriba hacia abajo (*top down*). Bajo esta estructura, los gobiernos regionales y comunales se han convertido en una instancia definidora e implementadora de las políticas sectoriales, en lo que respecta a la transversalización de género.

La segunda parte del capítulo, por su parte, identifica y analiza brevemente las etapas por las cuales ha transitado la política de igualdad. Con este objetivo, ofrece un breve recorrido de la vida de la política: se inicia con el posicionamiento del género en el Estado; continúa con la inclusión del tema en las agendas de gobierno; y, finalmente, hace referencia a la formulación e implementación del PIO entre los años 2000-2010. Esta última sección, da cuenta de las principales directrices de intervención que propone el Plan de Igualdad. A su vez, y según dichos lineamientos, pone de manifiesto el enfoque de género que adopta la política. La revisión de esto, nos lleva a concluir que dicho instrumento posee un enfoque "mixto"; vale decir, una mezcla evidente de un enfoque de Mujer en Desarrollo (MED) y Género en Desarrollo (GED).

Esta híbrida se convertirá más tarde -en la etapa de implementación- en un terreno fértil que conducirá a la política, producto de las decisiones, a adoptar uno u otro enfoque. Este hecho resulta relevante si recordamos que el contexto macro corresponde al de un Estado centralizado. Dicho esto, se deja en duda que la

perspectiva de implementación *top down*, rígida y controladora, arroje como resultados procesos de implementación más o menos homogéneos. En síntesis, el documento recoge los principales antecedentes descriptivos del contexto institucional que permiten situar al lector en el escenario en el cual se implementa la política de género en el país.

3.2 Contexto político-institucional para la implementación del PIO

En el Estado centralizado chileno convergen y se solapan intervenciones públicas en los diferentes niveles de gobierno (regional, provincial y comunal). Bajo este sistema institucional, se fundan las principales directrices que asumirá la implementación de las políticas públicas en los tres niveles territoriales del país (nacional, regional y comunal).

En Chile, el Presidente de la República, aparte de ser Jefe del Poder Ejecutivo, es colegislador. Ello, porque la Constitución Política adopta el modelo de gobierno presidencialista, el cual otorga amplias facultades al Presidente. Esta clase de gobierno se traduce en un desbalance de potestades a favor del Presidente en desmedro del Poder Legislativo. En efecto, el Presidente puede presentar proyectos, determinar la velocidad y agenda en la tramitación de una ley (a través de las 'urgencias' y de la legislatura extraordinaria), vetar total o parcialmente un proyecto, dictar Decretos con Fuerza de Ley previa aprobación del Congreso a través de una Ley Delegatoria, etc. Esta serie de atribuciones explica que el Presidente de la República, sea el Jefe del Gobierno y el Jefe de Estado.

En cuanto a la estructura de poder podemos señalar que es única: el aparato gubernamental cumple todas las funciones estatales, siendo además el encargado de promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional. En este escenario, los ciudadanos obedecen a una sola autoridad, viven bajo un régimen constitucional y son regidos por una legislación común que abarca todo el territorio estatal. Por lo tanto, existe una desconcentración y descentralización en el ordenamiento jurídico-político del Estado Chileno.

Con respecto a la administración interior del Estado, territorialmente Chile se divide en regiones y éstas en provincias. Para efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas.

Por otra parte, el traspaso de competencias a los gobiernos regionales apunta a profundizar el proceso de descentralización entregando más poder, competencias y capacidades a las regiones, de modo tal que sean éstas las que lideren los procesos que les son propios, sumando talentos, proyectos, instituciones y recursos para potenciar y desarrollar la vocación de cada uno de los territorios del país.

En este sentido, cabe señalar que los gobiernos de la Concertación⁷ a lo largo de su mandato “han ratificado su compromiso con la descentralización, promoviendo una disminución del centralismo que históricamente ha caracterizado a nuestro país. Entre las distintas iniciativas llevadas a cabo se encuentran: la democratización de los municipios, la creación de los gobiernos regionales, el aumento de la inversión de decisión regional, el llevar servicios básicos a muchas localidades aisladas, la conexión del país a través de una red de infraestructura y comunicaciones, y la dotación de mayores recursos tanto a los gobiernos regionales como a las municipalidades” (Henríquez, 2008:4).

En dicho escenario, por tanto, no se puede desconocer los constantes avances en el tema de la descentralización⁸ en el país (Serrano, 2001; Boisier, 2003; Massolo, 2006; Lira, 1999; Ferrada, 2003; Kraushaar, 2004, entre otros). Ello, ha introducido una serie de nuevas dinámicas en la implementación de las políticas públicas. Estos cambios, sutiles, pero importantes, en su gran mayoría han estado generados por reformas relacionadas con la mayor atribución de competencias de los actores políticos-institucionales locales (regionales y comunales). En dicho sentido, “los alcaldes ya no son simples agentes administrativos considerados como engranajes del gobierno central” (Roth, 2006:45): éstas autoridades político-institucionales tienen la posibilidad de adquirir un rol más protagónico en el desarrollo de sus territorios.

Las políticas públicas en el caso chileno continúan siendo formuladas desde los ministerios y, posteriormente, implementadas en regiones. Sin embargo, estratégicamente se ha dejado un espacio abierto en el contenido de las mismas, que permiten a las administraciones regionales y gobiernos comunales la adecuación de objetivos a la realidad local. De forma general, ello implica una concesión de ciertos

⁷ La Concertación de Partidos por la Democracia, conocida popularmente como “la Concertación”, es la coalición política de partidos de centro, centro izquierda y de izquierda que asumieron el poder, tras el retorno de la democracia en Chile el 11 de marzo de 1990.

⁸ Según Massolo, en el caso de Chile el proceso de descentralización ha puesto énfasis en el tema económico-financiero (2006:10).

márgenes de autonomía a las respectivas autoridades representantes de los diferentes niveles institucionales.

Desde esta mirada, “los territorios municipales ya no son una simple subdivisión administrativa del territorio nacional, sino que adquieren una cierta autonomía frente a éste” (Roth, 2006:46). Esta misma afirmación es ratificada por Massolo, quien señala: “las políticas y procesos de descentralización en América Latina han tenido una orientación marcadamente municipalista, donde el terreno municipal constituye el principal escenario que refleja las tensiones, conflictos, contradicciones, avances, estancamientos, y logros de la descentralización y protagonismo de los gobiernos locales” (2006:7). En dicho sentido, los actores políticos-institucionales asumen un rol de mayor protagonismo. Este, se refleja en la capacidad de agencia que despliegan en este proceso y, a su vez, en los resultados que se observan en la implementación. En este actuar, confabulan y aparecen en escena nuevos elementos relacionados con los sujetos, actores político-institucionales, que limitan o favorecen la decisión en el marco de la implementación del PIO a nivel comunal.

Por una parte, se asume que la capacidad de agencia de los actores se relaciona con su fuerza e identidad. En esta línea, Serrano destaca: “su sentido particular de existencia, cómo se ven a sí mismos y cómo se relacionan con el conjunto del sistema, así como con su capacidad de interpelar al entorno, ya sea a nivel horizontal hacia otros actores similares; o hacia arriba, al nivel central del Estado y/o las sedes empresariales y sociales situadas en Santiago. Se trata de actores fuertes, con una importante capacidad de acción e impacto en el desarrollo regional; lideran procesos, convocan, son convocados, manejan información, relaciones sociales, tienen capacidad de llegada a la opinión pública, intervienen en las grandes discusiones y decisiones regionales y están dotados de propuesta y capacidad para articular iniciativas” (Serrano, 2001:19).

En síntesis, éste escenario de descentralización -más administrativa que política- es el contexto en el que se lleva a cabo la implementación de las políticas. Su diseño y formulación proviene del nivel central, que desemboca en la implementación regional y comunal. Aunque, algunos autores (Serrano, 2001; Boisier, 2003; Massolo, 2006; Lira, 1999; Ferrada, 2003; Kraushaar, 2004, entre otros) proponen que el proceso de descentralización ha sido lento y fallido; en la práctica, se observa que la agencia de los actores político-institucionales resulta fundamental para llevar a buen término la implementación de las políticas. Ello implica el involucramiento de una serie de

factores de orden personal (liderazgo, actitud, voluntad, compromiso, etc.) para hacer de las políticas públicas acciones más acordes a la realidad local de las comunas.

3.3 Mecanismos de implementación de la política de género

Es preciso señalar que por política pública de género vamos a entender “toda acción impulsada y desarrollada por el Estado en sus distintos niveles (central, autonómico y local) y en sus distintas ramas (ejecutivo, legislativo y judicial). En esta aceptación general podría hacer equivalente la política pública, con la acción estatal” (Astelarra, 2005:62). Dicha definición, aplicada en el contexto de un Estado centralizado, sugiere que la perspectiva de implementación de la política actúa en sintonía al modelo *top down* (implementación de arriba hacia abajo).

Para el Estado chileno, incluir la perspectiva de género en las políticas públicas tiene por objeto visibilizar las desigualdades de género y corregir inequidad entre los sexos. La tarea de incluir la perspectiva de género en el quehacer público del Estado es también una estrategia, que permite “incrementar la eficacia y eficiencia de las políticas para mejorar su focalización, promover la participación ciudadana, fortalecer la democracia, contribuyendo así a la modernización del Estado y de la gestión pública” (Aninat, 2009:3). En este sentido, el Plan de Igualdad de Oportunidades aparece como una muestra del enfoque de género que el Estado adopta en pos de intentar revertir las desigualdades existentes en el país.

En Chile, el Plan de Igualdad de Oportunidades se inserta en la política nacional de género. Ésta, surge al alero de los gobiernos de la democracia -en 1999- con el objeto de impulsar la igualdad en el país. Dicha iniciativa se vio favorecida por los compromisos internacionales contraídos, entre ellos, la ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). La suscripción de éste y otra serie de acuerdos internacionales⁹, actuaron como instancias de presión que facilitaron la creación de un mandato presidencial¹⁰ para abordar el tema de género.

⁹ Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como “La Carta Magna de las Mujeres”. Asamblea General de las Naciones Unidas (1979); Plataforma de Acción de Beijing; Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre otros.

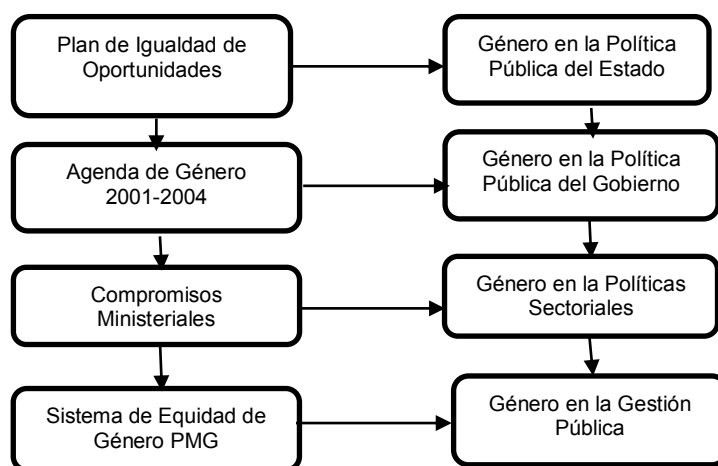
¹⁰ El 24 de agosto del año 2000, el Instructivo Presidencial N° 15 crea el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, a fin supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010, de modo de incorporar políticas específicas con contenidos de género en ministerios, servicios y empresas del Estado.

Así, se va instalando el género como parte de las políticas públicas del Estado. Simultáneamente, se favorece la institucionalización mediante la creación de un organismo de alto nivel público encargado de impulsar el progreso de la mujer: en 1991 se crea la ley que da origen al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), institución con rango Ministerial.

En síntesis, la política de género en el país surge a partir de tres hitos importantes: suscripción de acuerdos internacionales, exigencias de los movimientos sociales y mandato presidencial.

A continuación, la figura 6 ilustra los principales instrumentos de política pública propuestos por el SERNAM para llevar a cabo los objetivos de la política de género a nivel de país.

Fig. 6. Instrumentos de Género en la política pública en Chile



Fuente: SERNAM (2010)

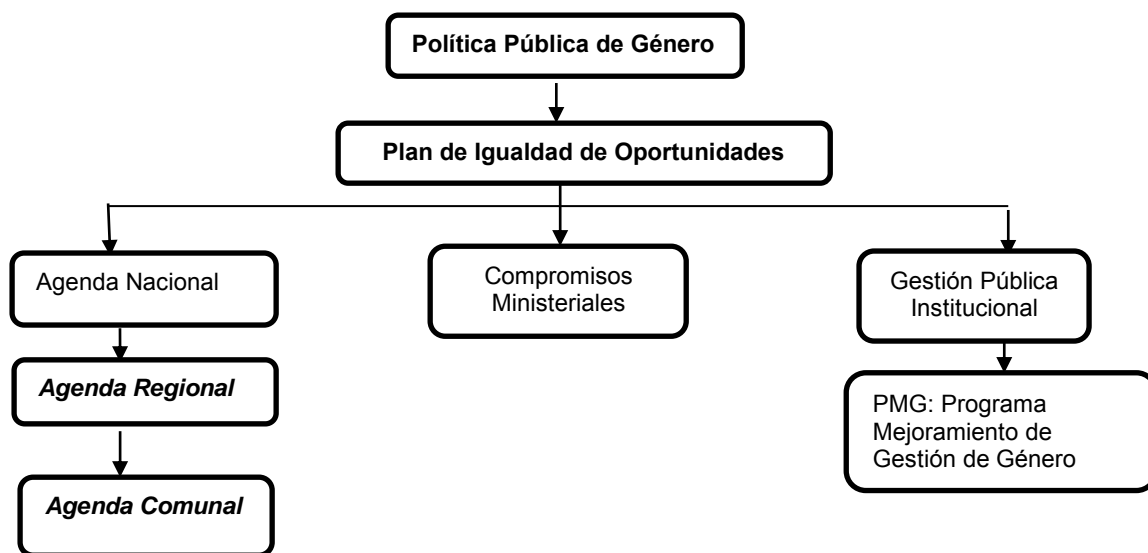
Tal como se aprecia en la figura anterior (Fig. 6), en Chile existen cuatro instrumentos de la política de género: Plan de Igualdad de Oportunidades, Agendas de Género, Compromisos Ministeriales y Sistemas de Equidad de Género. Sin embargo, y como ya hemos mencionado, para efectos de la investigación nos centraremos únicamente en el primero. Esto, porque es el instrumento de la política que cruza los tres niveles de administración pública-territorial: nacional, regional y comunal.

El Plan de Igualdad, y su respectiva implementación, se traducen en la formulación de agendas de género, nacionales, regionales y comunales. Dicho proceso, se constituye

como un espacio clave desde el punto de vista político-administrativo para la implementación. Ello, porque abre paso a la negociación y reformulación de objetivos y prioridades territoriales: los objetivos pueden ser reformulados y, a su vez, las prioridades reorganizadas.

En este marco, los actores político-institucionales cobran especial relevancia: en sus manos queda el adaptar las agendas regionales y comunales de género y definir acciones de implementación acorde a las necesidades locales (regionales-comunales). En resumen, la política regional de género concreta su implementación mediante una estructura institucional que contempla los seis ejes de trabajo propuestos por el Plan de Igualdad de Oportunidades. Estos bajan a las regiones para ser implementados a través de tres instancias: agendas regionales, compromisos ministeriales y gestión pública institucional¹¹.

Fig. 7. Estructura institucional del Plan de Igualdad de Oportunidades



Elaboración propia.

La figura 7, además de plantear la estructura institucional a través de la cual se implementa la política, refleja la institucionalización de las políticas públicas de género. Esta es entendida como el “proceso mediante el cual una nueva práctica se incorpora a las instrucciones del Estado; se hace estable, se reitera en el tiempo y, por lo tanto, permite su seguimiento y evaluación” (Astelarra, 2005:70). Por otra parte, la estructura

¹¹ Indicadores de desempeño por parte de los servicios públicos en el tema de género. Está ligado a la confección de balances integrales de gestión, y a los convenios y esquemas de bonificación por desempeño institucional.

antes esquematizada forma parte -en la práctica- de lo que hemos definido el curso de la política.

En su gran mayoría, la Región del Maule está compuesta por comunas rurales. La implementación del Plan de Igualdad se plasma en la Agenda Regional de Género. El Gobierno Regional, a través del trabajo intersectorial, impulsa, coordina y evalúa las medidas sectoriales. En dicho sentido, las Comisiones Regionales constituyen una poderosa estrategia de transversalización de las políticas de género en el territorio. Desde aquí, se implementan las líneas de género establecidas por el gobierno de turno, insertando de éstas formas la perspectiva de género en los procesos de desarrollo considerados relevantes para la región.

Cabe recordar que el Plan de Igualdad al que hacemos referencia, se implementa en el contexto de un Estado centralizado y unitario. Sin embargo, el proceso de descentralización emprendido hace un par de décadas hace posible que las políticas formuladas a nivel central consigan, o al menos intenten, adaptarse a las particularidades del territorio. Según esto, la implementación del Plan en la región tiene, en principio, la posibilidad de sufrir modificaciones en sus prioridades y enfoques.

En el nivel regional, por ejemplo, el intendente -como máxima autoridad territorial designada políticamente- tiene la facultad de “redefinir” los objetivos del Plan de Igualdad. De este modo, es posible que jerarquice y priorice aquellos ejes u objetivos que resulten más relevantes para el desarrollo de la región. En virtud de esta atribución, la autoridad de la Región del Maule estableció como ejes prioritarios de implementación del Plan de Igualdad los lineamientos referidos al tema productivo y de superación de pobreza.

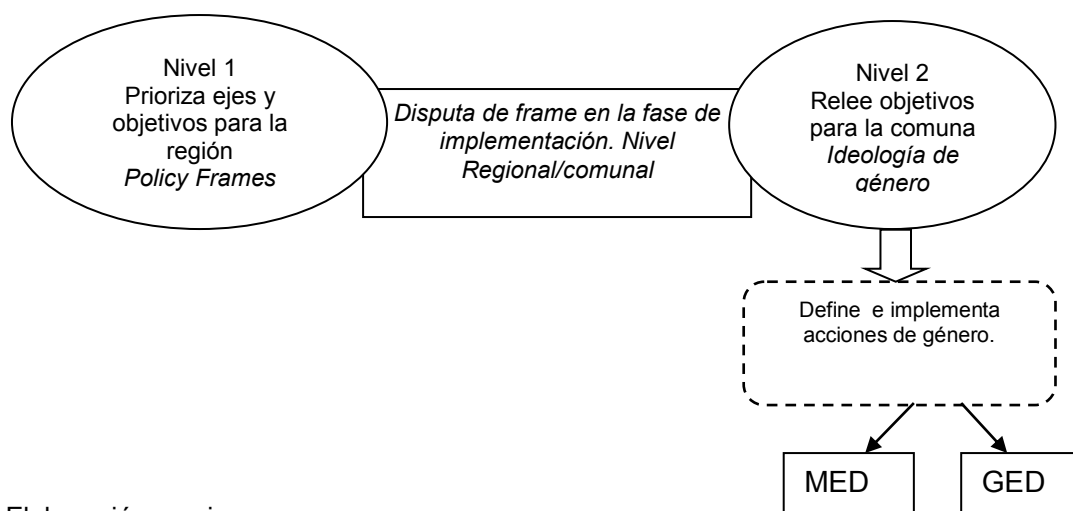
La definición de los lineamientos prioritarios en el nivel regional es la primera pauta orientativa, que guiará a las administraciones locales (municipio) a la hora de diseñar sus agendas comunales de género. En este segundo nivel de administración gubernamental, la autoridad política electa local también tiene la posibilidad de releer los objetivos planteados en la agenda regional y definir los lineamientos que estime prioritarios para la implementación en la comuna.

A partir de aquí, las autoridades comunales tienen dos posibilidades de implementación: desplegar acciones adicionales a las ya dadas, encaminadas a

potenciar de forma real y efectiva el tema de género a nivel local (*bottom up*); o implementar las medidas tal y como vienen dadas desde el nivel central (*top down*). La estrategia de implementación adoptada en cada comuna, dependerá de los actores político-institucionales y su capacidad de agencia. En dicho sentido, proponemos que ésta última guarda estrecha relación con las estructuras mentales de los sujetos (mapas cognitivos) respecto al tema de género. Por lo tanto, la menor o mayor capacidad de agencia de éstos se verá influenciada por las estructuras de género (valores, prejuicios, e ideologías).

De este modo, los agentes locales han ido adquiriendo mayor protagonismo en la implementación desde el punto de vista institucional. Así, “las regiones se están transformando de forma lenta y continuada en actores públicos que persiguen sus intereses de modo independiente y activo diseñando, implementando y gestionando nuevas políticas de modernización y desarrollo económico local” (Ingeborg, 2004:100).

Fig. 8. Dinámica de implementación Plan de Igualdad de Oportunidades



Elaboración propia.

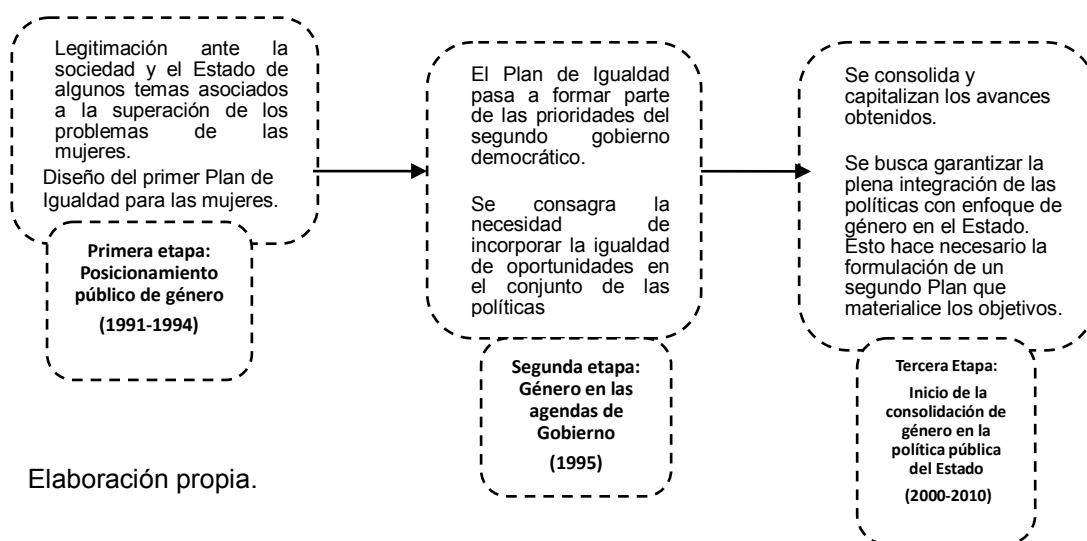
Queremos destacar que la agencia de los actores institucionales, además de incidir en los resultados de la implementación, influiría también en el enfoque de género que adopta la política; esto es, la decisión tomada en la fase dos de la implementación del Plan de Igualdad determinará si las acciones de ésta responden a un enfoque MED o GED.

A partir de aquí, “texto” (plan de igualdad) y “contexto” (cognición social) constituyen el soporte de los diferentes niveles de acción que se llevarán a cabo en la implementación por parte de los actores institucionales. Como ya se señaló, los resultados de la implementación del Plan de Igualdad y la agencia de los actores institucionales, condicionada por la estructura mental de los sujetos, constituyen las variables que actúan como sustento empírico del estudio. El comportamiento de dichas variables permite observar resultados diferenciados en el proceso de implementación en dos comunas rurales con un marco político-institucional similar.

Etapas de la política de género en Chile

En este contexto, y una vez consagrado el mandato legal para incorporar el tema de género como política de Estado, es posible identificar tres etapas “históricas” de institucionalización de la política de género: posicionamiento público del tema de género, inclusión de la temática en las agendas de gobierno e inicio de la consolidación de género en la política pública (Ver Fig.9).

Fig. 9. Etapas de la política de género en Chile



Primera etapa: posicionamiento del problema de la igualdad de género (1991-1994)

Esta etapa estaría marcada por la legitimación del tema de género ante la sociedad civil y el Estado. En el caso de Chile, se posicionó como un “problema de las mujeres”. En dicho sentido, las acciones implementadas a nivel país adquirieron claramente un

enfoque MED y, por ende, se centraron básicamente en la satisfacción de las necesidades primarias. Como ya se hizo ver, en este tipo de intervenciones no se cuestionaba la raíz o el punto de partida de los graves problemas de desigualdad e inequidad de género que tenía la sociedad en ese momento. En dicho sentido, predominaron acciones asistencialistas que no lograron trascender en términos de incorporar a la mujer al desarrollo. De acuerdo con Moser (1993), las políticas impulsadas en los diferentes países de América Latina continuaban teniendo un impacto menor en términos de género. En consecuencia, muchas de las decisiones tomadas en el marco de la implementación perpetuaban los roles tradicionales y, por tanto, las mujeres continuaban estando relegadas al ámbito de lo doméstico.

Más allá de la breve contextualización de los primeros esfuerzos por trabajar el género desde el ámbito público del Estado, nuestra intención es rescatar que tras este accionar se esconden ideologías y representaciones socioculturales dominantes acerca de la mujer y el rol que ésta cumple en la sociedad. Los actores, representantes de los diferentes sectores, se convierten en los principales vehículos transmisores de dicha ideología, desencadenando una cierta actitud frente al tema de género¹².

Segunda etapa: género en las agendas de gobierno (1995-2000)

En esta etapa, que hemos denominado segunda fase del ciclo de la política de género en Chile, es posible observar que el tema de igualdad se va posicionando con mayor fuerza, tanto en el aparato público del Estado como en la sociedad civil. El gobierno de turno, presionado por los organismos internacionales y por las organizaciones de mujeres, se ve forzado a incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas a través de diferentes instrumentos y mecanismos públicos. Bajo este marco, por ejemplo, surge el primer Plan de Igualdad de Oportunidades en el país, en el año 1994-1999. Este, no obstante, no cuestiona las relaciones de poder como factor fundamental de la desigualdad de género. Guzmán (2012), agrega que la formulación final del Plan se orientó a resolver las situaciones de desventaja y desprotección evidente de las mujeres y niños que se encuentran en posiciones de mayor debilidad.

¹² El principal ejemplo de ello, se refleja en la ley de violencia. Tras una serie de enfrentamientos ideológicos principalmente entre actores políticos, se terminó por denominarla como “Ley de violencia intrafamiliar”; vale decir, que si bien condena la violencia contra la mujer, se centra en la violencia y conflictos familiares. Estudios como los de Guzmán (2012) rescatan la pugna política ideológica que este hecho produjo entre los sectores más conservadores de Chile.

El contenido de dicho instrumento se nutrió en base a PIOS de otros países y su elaboración fue encargada a una feminista que se desempeñaba en el Centro de Estudios de la Mujer (CEM). Los objetivos menos desarrollados fueron los referidos a la participación, la representación política y el reconocimiento de los derechos individuales, incluidos los derechos sexuales y reproductivos (Guzmán, 2012:100).

Como reflexión desde los *policy frames*, podemos señalar que la elaboración del primer Plan de Igualdad chileno fue un ejercicio que acabó en la movilización de nuevas concepciones de género a nivel de país. Constituyó una apuesta política que implicó la negociación y confrontación de actores conservadores (iglesia católica y sectores de derecha), cuyos sesgos ideológicos quedaron plasmados en dicho documento al concebir a la mujer como un actor social, débil y vulnerable, posicionado al mismo nivel de los niños. A partir de aquí, se comprende que las acciones del Plan se hayan encaminado a trabajar desde la pasividad de la mujer; y que temas como participación social y política hayan sido postergados en dicho instrumento.

Tercera etapa: inicio de la consolidación de género en la política

En esta tercera etapa, hemos identificado una tendencia al reconocimiento formal a los derechos de las mujeres como condición necesaria pero no suficiente para avanzar en términos de igualdad. La transversalización de género se posiciona como la principal estrategia, combinada con la “acciones de discriminación positiva”. La intersectorialidad se adopta como una potente estrategia a nivel institucional. En este marco surge el segundo Plan de Igualdad de Género 2000-2010. El recorrido y evaluación del primer Plan, constituyen insumos para la elaboración de este segundo instrumento. Ello, aun cuando existe una crítica generalizada respecto del primer plan: su enfoque centrado en la mujer, no convence en la implementación de la política (Guzmán, 2012).

En este marco, se procura poner mayor atención en la formulación del segundo Plan. Se hace evidente un esfuerzo por otorgar un enfoque de género más integral, orientando el esfuerzo a dar una mirada GED. Con este motor, los lineamientos se enfocan en romper –básicamente- la dependencia económica de la mujer. En razón de ello, comienza un proceso encaminado a visibilizarla como un sujeto más activo dentro de los procesos de desarrollo. Pese a ello, mujer y familia continúan concibiéndose mancomunadamente como objeto de la política. Se manifiesta, así, una ideología

política incapaz de extirpar la unión cultural entre ambas. De este modo, el sistema de creencias y valores dominantes, que se hacen visibles en esta fase de la política, ponen de manifiesto la existencia de patrones sociales que posibilitan observar las lógicas de la construcción social y el conocimiento en el significado de la acción estatal, a la hora de poner en marcha la acción pública, vista desde la implementación (Surel, 2000).

En este sentido, desde la óptica institucional se plantea que “Chile comienza a transitar desde un enfoque sectorial hacia modelos de gestión más integrales y coordinados, acordes con los procesos de modernización [y descentralización] del Estado. Por lo tanto, institucionalizar el enfoque de género requiere insistir en centrar las políticas hacia la mujer de forma transversal, de modo que incluya tanto las políticas sociales como las de desarrollo económico; fomento productivo y, en especial, las relativas al acceso a las decisiones políticas” (Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010:8).

Como se indicó anteriormente, el segundo Plan de Igualdad nutre su contenido de la evaluación realizada al primer Plan. Las principales modificaciones se concentran en el “enfoque” de género: se produce así un “tránsito de enfoque” de MED -asumido en el primer Plan- a GED, instaurado en el segundo. Este instrumento se formula, en principio, de forma participativa: se convoca a organizaciones de la sociedad civil, principalmente cabildos y organizaciones de mujeres formalmente constituidas. También existen registros de la realización de talleres con los funcionarios de los distintos servicios públicos. La redacción del documento final estuvo a cargo de una consultora externa al SERNAM.

3.4 *Policy frames* y contenido del PIO: problema y solución

El segundo Plan de Igualdad de Oportunidades parte contextualizando los cambios que han experimentado las mujeres en el transcurso del siglo XX. Argumenta que dichas transformaciones han irrumpido en los diferentes ámbitos, por lo tanto se requiere de un avance y adaptación de la política a estos nuevos escenarios. En este contexto, se insiste en destacar y ligar a la mujer con la familia, como si se tratase de otro elemento importante que se circunscribe en esta dinámica de cambios trascendentales en la vida de las mujeres. De este modo, el contenido del Plan plantea

el género como un concepto relacionado intrínsecamente con la familia. Al punto de prescribirlos casi como sinónimos.

Por otra parte, y continuando con el contenido del Plan, podemos señalar que las medidas propuestas se encuentran dirigidas a grupos específicos (mujeres) y el objetivo apunta a resolver los atrasos o posiciones de partida desiguales entre ambos sexos. La situación que se visualiza y logra plasmarse como un problema a solucionar, es la evidente desventaja que tienen las mujeres respecto de los hombres. Este hecho se traduce en que ellas, por ejemplo, perciben menos ingresos que los varones; presentan mayor dificultad para acceder a los sistemas de salud y previsión social; y experimentan un bajo acceso a espacios de poder y procesos de toma de decisiones.

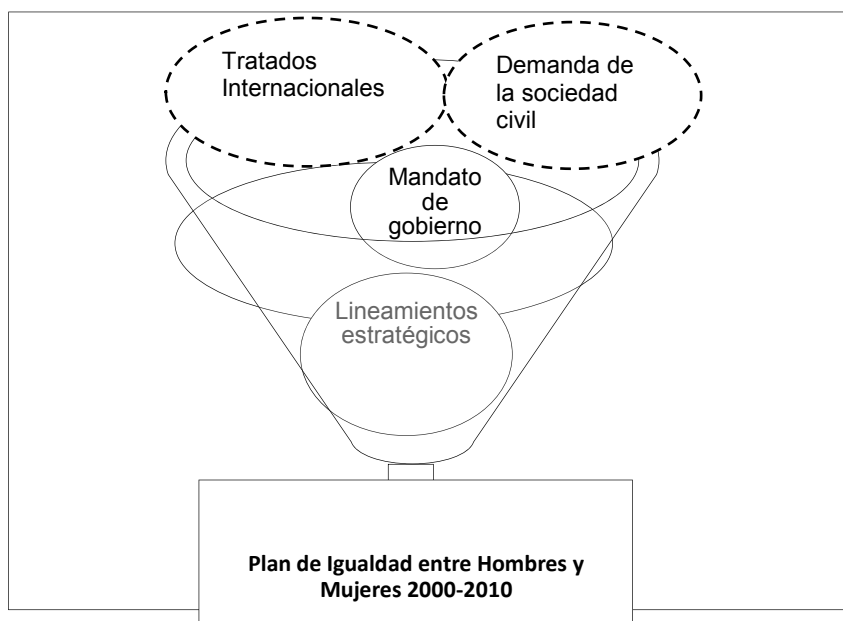
Así, el problema de género en Chile se perfila en función de las brechas existentes. En coherencia con ello, las soluciones apuntan a disminuirlas y eliminarlas. En este sentido, la igualdad de género en el contexto macro se concibe como un problema en tanto constituye una limitante para el progreso del país; ya que, en principio, afectaría las distintas áreas del desarrollo. En esta lógica, debemos tener presente el proceso de modernización y globalización económica que experimenta Chile; que ha cambiado de forma profunda la vida de los ciudadanos y la de las instituciones públicas.

Frente a ello, los objetivos del Plan apuntan a producir un cambio sustantivo en las relaciones entre hombres y mujeres; y, consiguientemente, apela a la transformación en la estructura de género. Este hecho, nos lleva a presuponer que el arsenal de acciones y ejes propuestos en su contenido se encuentran alineados con el cuestionamiento a las estructuras de poder responsables de mantener las desigualdades.

Este segundo Plan de Igualdad, objeto de nuestro estudio, centra su contenido en la formulación de seis ejes de intervención: cultura de igualdad, promoción de los derechos de la mujer y garantía de su pleno ejercicio; participación en las estructuras de poder y adopción de decisiones; autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza; bienestar de la vida cotidiana y calidad de vida; y, por último, el enfoque de género en las políticas públicas.

La figura 10 muestra cómo estos seis ejes representan las vías de “solución” al problema de la desigualdad.

Fig. 10. Ejes de intervención del PIO



Elaboración propia.

Los lineamientos y objetivos planteados en el PIO, lo transforman en un instrumento de política pública orientado a promover e institucionalizar el tema de género dentro del quehacer público del Estado y sus servicios asociados. En dicho sentido, Aninat (2009) identifica dos tendencias en el tipo de políticas de género implementadas en Chile: políticas correctivas y políticas propositivas. Ambas tendencias, responderían a una alineación con los enfoques MED y GED reseñados por Moser (1993). Desde nuestro punto de vista, el Plan de Igualdad y, por consiguiente, la institucionalización de la política, discursivamente plantean un abordaje desde el enfoque GED. Sin embargo, su contenido evidencia que no necesariamente es así.

En este campo, ponemos de manifiesto que los enfoques MED y GED tienen una forma particular y diferente de percibir el problema de la subordinación y el trabajo de las mujeres. Esto, en lo que se refiere a los modelos y estrategias globales de desarrollo (De la Cruz, 1999); vale decir, ambos enfoques representan estrategias diferentes de inclusión.

Vale recordar que el enfoque de MED es “la ampliación caracterizada por la instalación de políticas de género asociadas directamente a políticas específicas para grupos de mujeres; con el objetivo de incorporar o visualizar a las mujeres en áreas claves para el desarrollo” (Aninat, 2009:4). Por otro lado, el enfoque de GED implica una

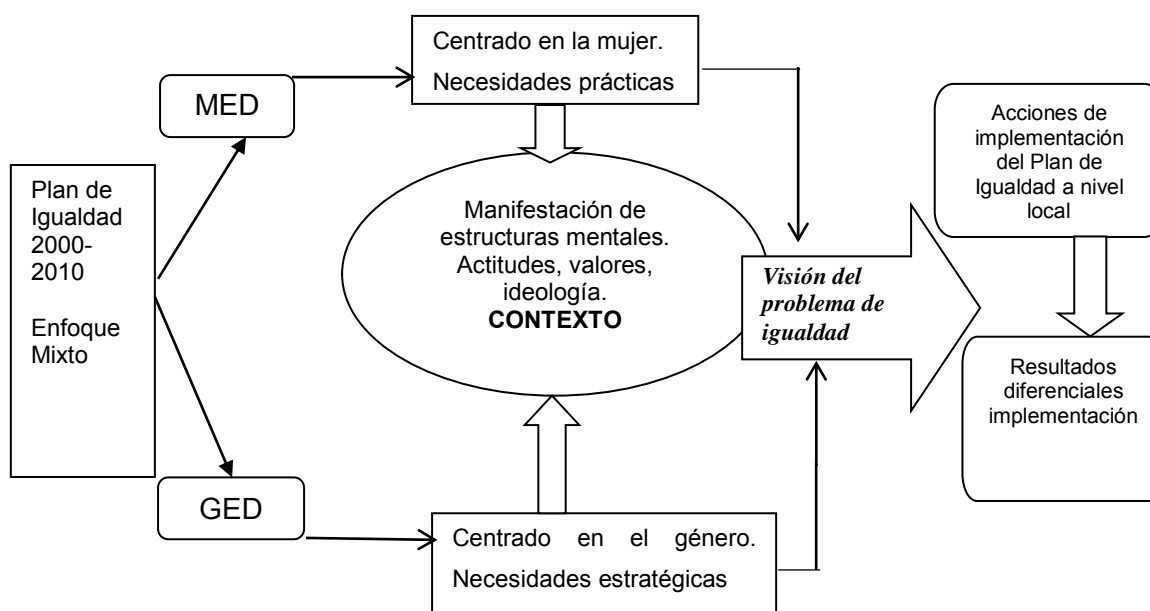
“aplicación del género en las políticas públicas caracterizada por impulsar estrategias para el trato igualitario de las mujeres y para la igualdad de derechos” (Aninat, 2009). A lo anterior, añadimos el despliegue de una serie de estrategias encaminadas a cuestionar las estructuras de poder encargadas de mantener la desigualdad entre los sexos.

Según lo anterior, el impacto de las acciones tiene relación con el enfoque de género que asume la intervención. Ésta, nos habla también de aquellos elementos que resultan relevantes respecto de cómo se concibe el problema de género en el ámbito público. Por ello, la inclinación por uno u otro enfoque tiene que ver también con la forma en que los sujetos conciben la integración de la mujer y el género al desarrollo.

En esta medida, la definición del enfoque nos remite a una forma concreta de aunar criterios acerca de las soluciones planteadas al problema. A su vez, refleja los mapas cognitivos o estructuras mentales que se solapan tras el tipo de decisión que se implementa.

La figura 11 ilustra el entramado conceptual que se alberga en el contenido del Plan de Igualdad. Expone, además, la forma cómo la implementación transita en los diferentes niveles territoriales. Dicho tránsito, facilita la modificación de los “marcos interpretativos” propuestos inicialmente en el contenido macro del instrumento. Inicia así un proceso de moldeamiento que re-significa nuevamente la política a nivel territorial. Dicho esto, cabe recordar las palabras de Ruesta (2005): “es difícil que al decir ‘igualdad de género’ todos/as los/as actores/as entiendan lo mismo, por lo tanto cada actor pondrá en práctica las medidas de igualdad según su propia interpretación del concepto, sin haber aclarado previamente cuál es su manera de entender la igualdad, puesto que probablemente, haya asumido y dado por hecha una comprensión común y unívoca del concepto” (2005: 17).

Fig. 11. Plan de Igualdad e implementación de los marcos interpretativos



Elaboración propia.

Plan de Igualdad de Oportunidades y ejes de intervención

La literatura acerca de los *policy frames* para comprender de mejor forma la política de género, sugiere hacer dos preguntas a su contenido: cuál es el problema y cómo se resuelve. La respuesta a ello, nos lleva a plantear que los seis lineamientos propuestos en el contenido del Plan de Igualdad chileno no cuestionan la norma masculina como núcleo del problema. Por el contrario, parecen estar más orientados a imitarla para llegar a un estado de plena igualdad. Dicho de otro modo, el contenido del Plan se encuentra representado por la idea de igualdad como un valor democrático, necesario para alcanzar mayores estándares de desarrollo y modernización del país.

Ahora bien, a través de la descripción de los lineamientos propuestos en el contenido del Plan, intentaremos demostrar cómo la política se transforma en un instrumento basado en un enfoque de género híbrido, que mezcla acciones tanto de MED como de GED. A continuación, en el cuadro 8, se ordenan los ejes estratégicos conforme al enfoque que adopta la acción.

Cuadro 8. Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010

Enfoque Mujer en Desarrollo (MED)	Enfoque Género en Desarrollo (GED)
Promover los derechos de la mujer y su pleno ejercicio.	Una cultura de igualdad.
Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza.	Participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones.
	Enfoque de género en las políticas públicas
	Bienestar de la vida cotidiana y calidad de vida.

Elaboración propia.

Como podemos observar, dos de los seis ejes encajan en el tipo de acción que se proponen en un enfoque MED. Mientras que los cuatro ejes restantes, se encuentran más alineados con un enfoque GED. Este hecho, nos permite afirmar que el Plan de Igualdad de Oportunidades tiene una estrategia que apela a la utilización de un enfoque mixto. No obstante, ninguno de los ejes propuestos plantea un cuestionamiento a la norma masculina y las relaciones de poder entre los sexos. En este sentido, podríamos señalar que el concepto de igualdad “se utiliza como un término genérico para todo tipo de acciones que persiguen principalmente la justicia redistributiva, dejando de lado la quintaesencia de la perspectiva de género: la transformación de los sistemas y estructuras con el fin de resolver los sesgos de género” (Verloo, 2003:14).

A continuación, proponemos un acercamiento descriptivo a cada uno de los ejes correspondientes al Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010.

Lineamiento cultura de Igualdad: este eje se centra básicamente en los cambios culturales orientados a la modificación de los patrones de género. La familia se identifica como un espacio de reproducción cultural de los mismos y, por ello, cumple un rol fundamental en los procesos de igualdad. En dicho sentido, se convierte en un núcleo social maleable; capaz de gestar cambios, o bien de convertirse en una experiencia primaria de autoritarismo y subordinación. La educación y los medios de comunicación son los otros núcleos desde donde se pretende abordar la cultura de igualdad. En síntesis, el desglose de los objetivos apunta a llevar a cabo acciones orientadas a generar cambios en el plano social sobre el imaginario que se ha construido de la mujer. De este modo, este eje muestra mayor afinidad con el enfoque GED al centrar las acciones en necesidades más estratégicas desde el punto de vista del género.

Promover los derechos de la mujer y garantizar su pleno ejercicio: los antecedentes que argumentan el problema, enfatizan en que la promoción de la igualdad se ha transformado casi en un requisito de las sociedades modernas. Chile ha seguido esta tendencia. De este modo, ha aprobado una serie de normativas orientadas a proteger los derechos de la mujer. Entre las más emblemáticas, se encuentra la Ley de Violencia Intrafamiliar. Como se ha indicado antes, los debates políticos legales que dan cuerpo a esta normativa se encuentran cruzados por tensiones valóricas. A modo de ejemplo, puede decirse que -en muchos casos- la ley busca proteger a la familia por sobre el interés general de la mujer que ha sufrido maltrato. Por otra parte, bajo el concepto de violencia intrafamiliar como delito, se reafirma a la mujer como víctima. Así, este eje tiene como misión promover los derechos de la mujer centrados en la prevención de la violencia intrafamiliar. Dicha promoción es un lineamiento que, por sí mismo, tiene un enfoque GED en tanto responde a una de las principales necesidades estratégicas desde el punto de vista del género: mayor empoderamiento y concientización acerca de los derechos.

Participación en las estructuras de poder y adopción de decisiones: la participación de las mujeres es vista y analizada en relación a la participación de los hombres. Como antecedente del problema se plantea la baja participación de las mujeres en el ámbito de la toma de decisiones. Paro, además, “se observa una relación inversamente proporcional entre el nivel de participación de las mujeres y el ejercicio de poder” (PIO, 2000-2010: 27). En este escenario, la participación se visualiza como un aporte real en términos de igualdad: enriquece el quehacer público y favorece, a su vez, la erradicación de los problemas sociales. Por lo tanto, este eje también se encuadra con el enfoque GED.

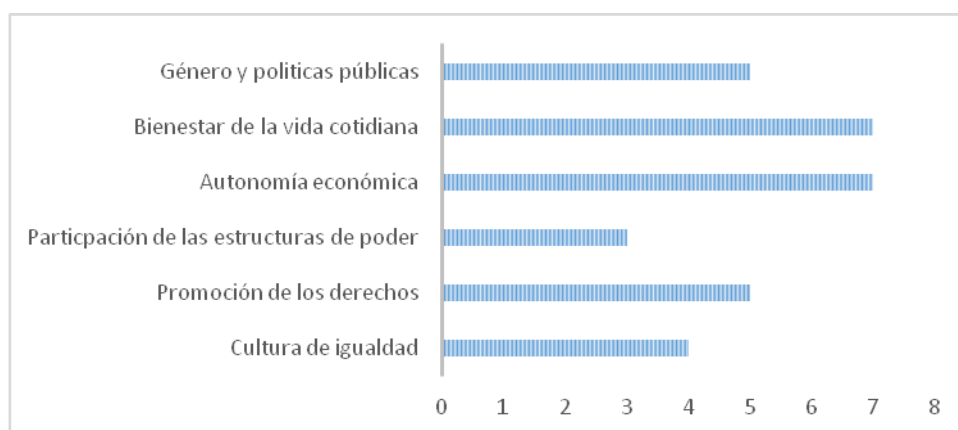
Autonomía económica y superación de la pobreza: este eje es estratégico en la medida que busca la incorporación laboral de la mujer. A través de esta acción se propone paliar una de las principales necesidades: el acceso al mercado laboral se asocia a una “necesidad inmediata”. Mediante la concreción de este lineamiento se espera que logre mayor autonomía económica. Así, por un lado, se favorece su empoderamiento y, por otro, permite disminuir los indicadores asociados a la pobreza. Este eje es funcional, en la medida que integra a la mujer al espacio público a través de una estrategia de desarrollo ya dada (De la Cruz, 1999). Dicha situación se condice con el enfoque MED. El foco de intervención se encuentra centrado en la mujer como sujeto social.

Bienestar de la vida cotidiana: el contenido de este lineamiento se aborda desde los sentimientos y las expectativas de los sujetos, así como las vivencias de malestar. Se enmarca en los patrones dominantes de género presentes a la hora de relacionarse con los otros y, a la par, con el clima de seguridad e inseguridad que les rodea. Este lineamiento considera que el entorno tiene especial relevancia en cuanto al género. En razón de ello, importan la calidad del medio ambiente, la infraestructura y la calidad de los servicios públicos a los cuales acceden las mujeres; vale decir, el contexto en el cual se desarrolla la vida cotidiana y las relaciones de género.

Género y políticas públicas: este eje tiene por objeto institucionalizar las acciones de género. Implica, por ende, atribuir de manera estable nuevas responsabilidades dentro del Estado. Para ello, propone la creación de instancias apropiadas que favorezcan los cambios a nivel institucional. En este sentido, pone especial énfasis en las formas habituales de operar y asignar recursos humanos y financieros para el tratamiento dentro de la institución pública. Por otro lado, destaca la transversalización como estrategia útil para la incorporación del género en las políticas públicas sectoriales.

Ahora bien, para reflejar aquellos ejes que fueron considerados como prioritarios en el contenido del Plan de Igualdad proponemos un ejercicio inductivo; esto es, estableceremos la prioridad de éstos en función del número de objetivos propuestos en cada uno de ellos. Ello, porque entendemos que el mayor número de objetivos supone mayor número de acciones para dar cumplimiento al eje (Ver Fig. 12).

Fig. 12. Objetivos por lineamientos del PIO



Elaboración propia.

La información contenida en la figura anterior confirma nuestras sospechas iniciales: el eje que contiene menos objetivos es el de participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. Para las feministas, estos aspectos son fundamentales para avanzar en la igualdad de género. En este sentido Verloo, por ejemplo, señala que este tipo de instrumento se ve minado por la insuficiente incorporación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones (Verloo, 2003:11). Por el contrario, los lineamientos que contienen un número mayor de objetivos son los referidos al bienestar de la vida cotidiana y autonomía económica y superación de la pobreza. Esto, resulta significativamente coherente con el modelo económico neoliberal que ha adoptado Chile en las últimas décadas.

Este pequeño ejercicio es una clara muestra de cómo conviven ambos enfoques en un mismo instrumento de política pública. Pese a ello, discursivamente se observa un esfuerzo en posicionar el enfoque GED como motor del PIO.

3.5 Descripción general de las comunas seleccionadas

Antecedentes generales. Comuna de Hualañé

La comuna de Hualañé está ubicada en la Provincia de Curicó, al Oeste de la ciudad de Curicó y al Noroeste de la ciudad de Talca, específicamente en la zona del secano interior. Se encuentra a una altitud de 150 m.s.n.m., su superficie es de 629 km². Sus coordenadas geográficas son 35° 27' latitud Sur y 71°40' longitud Oeste. Los límites comunales son: al Norte con las comunas de Lolol y Santa Cruz, al Sur con las comunas de Sagrada Familia y Curepto; al Este con la comuna de Rauco y Oeste con las comunas de Licantén y Vichuquén.

Esta comuna se emplaza en el extremo sur poniente de la región, en el valle fluvial del río Mataquito, extendiéndose desde el borde oriental de la cordillera de la costa, del cual una alta proporción territorial de la comuna corresponde al secano interior. Hualañé es la cabecera comunal y, por lo tanto, principal centro poblado de la comuna que concentra la mayor parte de los equipamientos y servicios. Además, dada su ubicación dentro de la provincia, presta servicios para las comunas de Vichuquén, Licantén y Curepto, ubicadas hacia el poniente. Tales condiciones, le otorgan características potenciales para constituirse en un centro de servicios a escala intercomunal.

Fig. 13. Mapa división político-administrativa Región del Maule



Fuente: www.educarchile.cl.

En la comuna se encuentran principalmente dos tipos de uso del suelo, el agrícola y el forestal que cubren casi la totalidad de la superficie comunal. Un 72 % de los suelos de la comuna son de aptitud preferentemente forestal (Clase VII), seguidos por un 8% de suelos de las clases III que implica moderadas limitaciones para el desarrollo de cultivos de la zona y un 8% de Clase VI, correspondientes a suelos no aptos para cultivos agrícolas pero que pueden ser usados como praderas. En general, sólo un 18,7% de la superficie comunal tiene aptitudes agrícolas con diferentes limitaciones de cultivos a establecer en ellos, y las clases VI y VII suman un 80% de la superficie comunal. Un 4,2% (2.568 hectáreas) de los suelos de la comuna pertenecen a las clases I y II, es decir, que tienen la mayor capacidad productiva para sostener cualquier tipo de cultivo. Sin embargo, la mayor extensión de estos suelos se ubica en la ribera norte del Río Mataquito entre Hualañé y la localidad de La Huerta (Sectores Barándica y Peralillo Posesión) (Ávila et al, 2009:51).

Según el Censo de Población y Vivienda del año 2002, la Comuna de Hualañé tiene una población de 10.130 habitantes, de los cuales 4.825 corresponden a población femenina y 5.305 a población masculina. Acoge a un 1,03% de la población total de la

región, de la cual un 47,81% corresponde a población rural y 52,12% a población urbana. Su densidad poblacional corresponde a 16,18 habitantes/km². El porcentaje de población en situación pobreza asciende al 29,56%: de éste, el 201,15% corresponde a la categoría de “pobre no indigente” y el 9,42% a situación de indigencia (CASEN, 2006). El siguiente cuadro muestra los datos de la proyección de la población para el año 2010:

Tabla 3. Datos geográficos y censales (proyección estimada 2010), Comuna de Hualañé

Datos	Comunal
Población Comunal Estimada para el Año (por el INE)	16,35
Población Masculina Estimada para el Año (por el INE)	10,286
Población Femenina Estimada para el Año (por el INE)	5.400
Porcentaje de Población Rural	4.886
Porcentaje de Población Urbana	48,27
Superficie Comunal (km ²)	51,73
Porcentaje Población Comunal en Relación a la Población Regional	629,00
Población Comunal Estimada para el Año (por el INE)	1,02
Porcentaje de población total de la comuna en condición de pobreza, según la encuesta CASEN	29,60%
Año de elaboración o actualización del último PLADEC (Plan de Desarrollo Comunal)	2009

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, 2010.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano para la comuna de Hualañé corresponde a “Bajo”, puesto que en el ranking nacional se encuentra en el lugar número 254 con un valor de 0,646. El ítem de salud se encuentra en el lugar número 210 con un valor de 0,679, considerado “Bajo”; el ítem de educación con un valor de 0,681 se encuentra en el lugar 295, considerado como “Muy Bajo”; y para el ítem de ingreso con un valor de 0,579 se encuentra en el lugar número 256, considerado “Bajo”.

La comuna presenta una fuerte dependencia de la capacidad generadora de empleo que posee la actividad agrícola. Según el censo de población del año 2002, el 44,6 % de la fuerza de trabajo comunal se empleaba en esta actividad. Esta cifra es muy superior si se compara con las existentes en la Región del Maule y en la Provincia de Curicó. Esto demuestra el alto nivel de especialización que posee la comuna, situación que deberá resolver adaptando su matriz productiva para disminuir su dependencia de la actividad agrícola primaria, la que cada vez tiende a ocupar menor cantidad de mano de obra producto de la incorporación de tecnologías en los procesos productivos. Afortunadamente, las cifras de población ocupada en actividades del sector terciario reflejan que el proceso de diversificación se ha ido desarrollando en la

comuna (cerca del 15 % de la mano de obra comunal se emplea en el comercio y cerca del 19 % lo hace en actividades de servicios). En gran parte, esto ha sido posible debido a la distancia existente entre Hualañé y Curicó (70 km. aproximadamente), lo que ha permitido la localización de abastecimientos menores especialmente en el área urbana de Hualañé.

Desde el punto de vista productivo, la actividad agropecuaria ocupa cerca del 77 % (45.820 hás) de la superficie plantada, con una participación, no menos importante, de la actividad forestal (31% de la superficie explotada): un 15% corresponde a superficie utilizada en agricultura y 52% en praderas y matorrales.

De acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario de 2007, la actividad que ha registrado mayor desarrollo en la comuna es la forestal: más de 23.000 hás de superficie plantada, de las cuales alrededor de 17.000 hás corresponden a plantaciones de pino radiata y unas 500 hás a eucalipto. Le sigue en importancia el desarrollo de la actividad cerealera, que ocupa aproximadamente 1.000 hás de la superficie agrícola sembrada.

La ganadería es otra actividad importante, con una superficie ocupada de unas 28.000 hás. La producción de ovinos es la más importante, con más de 14.000 cabezas; en segundo lugar se encuentra la producción de bovinos con unas 5.700 cabezas; y el resto de la superficie se distribuye en la producción de caballos y cerdos, con un total de unas 1.000 cabezas (Ávila, et al., 2009).

Institucionalización local: Municipalidad de Hualañé y Oficina Comunal de la Mujer

El gobierno local Municipal de la comuna se encuentra conformado por el Alcalde y seis concejales municipales. La municipalidad de Hualañé cuenta con el diseño de un Plan Estratégico de Desarrollo Comunal, instrumento público que tiene como primera pretensión fijar directrices de desarrollo comunal. El diseño de este Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) apunta a llevar a cabo una estrategia de desarrollo basado en la lógica del modelo de desarrollo sostenible, con el fin de elevar los Índices de Desarrollo Humano y la calidad de vida de todos/as los habitantes de la comuna. En este esfuerzo se ha definido como lineamientos u objetivos estratégicos fundamentales: el fortalecimiento de la gestión municipal, el mejoramiento de la habitabilidad social y el emprendimiento económico.

Por otro lado, la Oficina Comunal de la Mujer es una instancia que ha implementado la Municipalidad de Hualañé para la promoción de los derechos de la mujer en el ámbito local. Su objetivo general es impulsar políticas, programas, proyectos y acciones estratégicas para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género en el ámbito local. En cuanto a los objetivos específicos, se proponen:

- Promover la integración de las mujeres al desarrollo de la comuna a través de la información, la capacitación y la participación.
- Brindar información permanente a las mujeres sobre sus derechos y los servicios existentes en distintas instituciones.
- Fomentar la participación, la asociatividad, la conformación de redes, el liderazgo y la toma de decisiones de las mujeres en los distintos espacios locales.
- Gestionar oportunidades de capacitación para las mujeres.

El acceso a este programa está abierto a todas las mujeres de la comuna de Hualañé, concentrando como principales áreas de trabajo la familia, promoción y participación, fondos concursables, apoyo a la empleabilidad y emprendimiento, intersectorialidad a través de la implementación de talleres, focalizados en las siguientes áreas:

- **Habilitación laboral:** desarrollo personal, autoconocimiento, autoestima, relaciones Interpersonales, proyecto de vida, comunicación, habilidades sociolaborales
- **Mujer y Ciudadanía:** derechos ciudadanos y ejercicio activo de la ciudadanía., derechos y garantías que ofrece la red pública.
- **Temática Social y Familia:** difusión del sistema de protección social, resolución no violenta de conflictos (VIF), maltrato infantil, derechos de familia (pensiones de alimentos, cuidado personal, relación directa y regular etc.)
- **Talleres de oficio y técnicas manuales:** telar, manualidades

Antecedentes generales. Comuna de Curepto

La comuna de Curepto está ubicada al noroeste de la provincia de Talca, a unos 90 m.s.n.m. Limita al norte con el río Mataquito y la provincia de Curicó; al sur con la comuna de Constitución y el Huenchullamí; al oriente con la comuna de Penciahue; y al poniente con el Océano Pacífico; al Oeste de la ciudad de Talca, siendo sus

coordenada geográficas 35° 06" latitud Sur y 72° 0" longitud Oeste. Esta comuna posee una superficie de 1.081 km².

Su topografía es predominantemente montañosa, lo que dificulta los accesos y comunicaciones entre los distintos poblados. Dicha situación tiende a agravarse en la temporada de invierno, donde algunas localidades quedan aisladas por algún período.

Según los datos del censo 2002, la comuna de Curepto tiene una población de 10.152 habitantes (4.671 mujeres y 5.481 hombres). Acoge a un 1,19% de la población total de la región. De sus habitantes, un 63,06% corresponde a población rural y 36,94% a población urbana. La densidad de la población es de 9,33 habitantes/km². El siguiente cuadro muestra los datos de la proyección de la población para el año 2010,

Tabla 4. Datos geográficos y censales (proyección estimada 2010), Comuna de Curepto

Datos	Comunal
Densidad Poblacional por Km ²	8,99
Población Comunal Estimada para el Año (por el INE)	9.658
Población Masculina Estimada para el Año (por el INE)	5.233
Población Femenina Estimada para el Año (por el INE)	4.425
Porcentaje de Población Rural	56,54
Porcentaje de Población Urbana	43,46
Superficie Comunal (km ²)	1.073,80
Porcentaje Población Comunal en Relación a la Población Regional	0,96
Porcentaje de población total de la comuna en condición de pobreza, según la encuesta CASEN	21,10
Año de elaboración o actualización del último PLADECOS (Plan de Desarrollo Comunal)	2007

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, 2010.

Según la Encuesta CASEN 2006, esta comuna presenta 21,14% de la población en condiciones de pobreza, del cual el 18,18% pertenece a la población "pobre no indigente" y el 2,92% a la población "indigente".

De acuerdo al informe del PNUD, el Índice de Desarrollo Humano de Curepto para el año 1996 resultó ser "Muy Bajo"; con un valor de 0,53. Este valor indica que para ese año, la comuna se encontraba en la mitad del desarrollo en relación a las comunas posicionadas con valor "1" del índice. Uno de los factores que más influyó en el posicionamiento de la comuna, guarda relación con las altas tasas de mortalidad infantil registradas en ese año (41,5 %), además de los bajos ingresos *per cápita* anual de los hogares.

La principal actividad económica del sector corresponde a la agricultura, la que – aunque escasa- ha perdurado en el tiempo. Se destaca en el ámbito agrícola la producción de leguminosas -como lentejas, garbanzos y porotos- y, en menor grado, el desarrollo de la ganadería. Sin embargo, en los últimos años el sector forestal se ha transformado en una actividad económica de importancia, captando un gran número de trabajadores en el proceso de forestación y extracción de rollizos para su posterior elaboración, además de los elementos requeridos para la producción de celulosa en la ciudad de Constitución. Toda la fuerza de trabajo está concentrada en la actividad forestal y agricultura. El nivel de desocupación se encuentra principalmente entre los 25 y 64 años y equivale a un 30% de la población, aumentando en época de invierno.

En Curepto se pueden identificar dos sistemas productivos agropecuarios: el primero, de mejor potencial productivo, se ubica en torno a las riveras de los ríos que cruzan la comuna. En este sistema se cultivan algunas hortalizas para consumo fresco e industrializado de retornos económicos aceptables; y leguminosas que han mostrado bajos precios en los últimos años. El segundo sistema productivo se ubica hacia el interior de la comuna, en suelos altos que corresponden al secano arable. En ellos se cultivan, básicamente, leguminosas y trigo los que muestran un muy bajo potencial de rendimiento debido a sus limitaciones de riego y a la baja fertilidad natural del suelo.

Otro sistema productivo lo constituyen las viñas que, por su bajo requerimiento de frío y su adaptabilidad a condiciones extremas de suelo y agua, son cultivadas al interior de la comuna. Este cultivo se realiza en sistemas de conducción de viñedos tradicionales, el que permite poca incorporación de tecnología. Sin embargo, es intensivo en mano de obra, la que es aportada por la familia campesina.

Como se señaló, el rubro forestal se ha visto fuertemente estimulado en los últimos años: en el año 1992 existían 25.611 has plantadas con *Pinus radiata*, de las cuales unas 15.000 son plantaciones con más de 10 años, lo que las habilita para comenzar la explotación comercial de ellas. En esta zona se ha plantado el mayor número de hectáreas de las cuatro comunas más próximas llegando, según la Corporación Nacional Forestal (CONAF), a una superficie total de 28.628 has plantadas hasta 1998 (Ávila, 2010).

Sin embargo, en la actualidad la comuna orienta sus esfuerzos, entre otros, a convertirse en un referente turístico de la zona, mostrando todas sus potencialidades arquitectónicas, sus tradiciones y la cordialidad de su gente.

Institucionalidad local: Municipio de Curepto

El gobierno local de la comuna se encuentra conformado por el Alcalde y seis concejales municipales. Este Municipio cuenta con diferentes departamentos, entre otros, el departamento social, de obras, de desarrollo comunitario y desarrollo productivo. No obstante, no contempla una Oficina de la Mujer.

Conclusión

El escenario institucional en el que se lleva a cabo la implementación, está marcado por el proceso de descentralización territorial administrativa, que se viene llevando a cabo en el país desde hace un par de décadas. Sin embargo, pese a la existencia de una perspectiva de implementación *top down* y la engorrosa atribución de competencias a las diferentes autoridades locales, los actores político-institucionales (comunales) cada vez adquieren mayor protagonismo en el desarrollo del territorio.

La mirada descentralizadora ha rescatado el protagonismo de los actores regionales en el desarrollo local, como son los intendentes y concejo regional. Sin embargo, aún no se ha considerado verdaderamente el rol que cumplen las autoridades políticas comunales electas en la puesta en marcha de las políticas. Su rol, aparentemente, se ve disminuido en este tipo de escenarios. No obstante, son éstos actores los que de algún modo “personalizan” la política al estar en contacto directo y permanente con la localidad. Dado que tienen mayores posibilidades de reflejar las reales necesidades y demandas del territorio, la sintonía y afinidad que muestren respecto a una determinada política favorecerá el impacto de la misma.

Ahora bien, retomando el contenido del Plan y sus lineamientos estratégicos, podemos señalar que tanto la institucionalidad como los instrumentos propuestos se encuentran en un proceso de maduración o transición en términos conceptuales. Este hecho, hace que el contenido del Plan tenga un enfoque híbrido al que hemos denominado “enfoque mixto”. Esto, porque mezcla una serie de medidas relacionadas con el enfoque MED y GED en un mismo instrumento de política pública.

Las repercusiones en la práctica, o más técnicamente en la implementación, serán los matices que va adquirir ésta en el territorio; vale decir, el enfoque mixto que tiene el Plan, a partir de la decisión, puede favorecer en el territorio un enfoque más ligado al

MED o al GED o viceversa. Esto dependerá de los *policy frames* que los actores político-institucionales tengan respecto a la igualdad de género. Este hecho, en parte, posibilita encontrar experiencias orientadas a uno u otro enfoque en la etapa de implementación. Así, en un Estado centralizado los actores político-institucionales serán, en último término, los encargados de definir el enfoque “final” aplicado en el territorio en términos de género (MED-GED).

De forma general, podemos señalar que el diseño y contenido de los objetivos del Plan de Igualdad aún se encuentran centrados en la mujer como foco del problema (MED); y no en el desarrollo del género como se pretendía en un inicio. Por otra parte, uno de los principales mecanismos de implementación propuestos se centra en la “acción positiva”. Este hecho, se encuadra en las medidas de igualdad promovidas en el Plan y cuyo punto de partida es la “desigualdad” entre los sexos.

Por otra parte, el contenido del Plan no acaba por liberar la relación entre mujer y familia. Continúa asimilándola como dos conceptos que coexisten y se sostienen mutuamente. La presencia de la familia en el contenido del Plan de Igualdad, nutre y facilita los intercambios culturales y materiales respecto al hogar y lo laboral. Este hecho da mayor cabida a los *policy frames* locales, que pueden definirse más conservadores respecto a las estructuras tradicionales de género. En otras palabras, los *policy frames* de igualdad más orientados a favorecer el rol doméstico, como parte de la identidad de género, serán menos proclives a impulsar a nivel local acciones de género de orden estratégico.

En consecuencia, el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010 formulado a nivel nacional parece constituir un marco general de líneas programáticas antes que un instrumento de implementación con lineamientos de aplicación concretos. Su impacto en el territorio depende no solo del marco general de la política, sino de la voluntad y disposición y afinidad que muestren los actores político-institucionales para implementar acciones de igualdad de género. Dicho de otro modo, las variables subjetivas asociadas a los *policy frames* de los actores cumplen un rol preponderante en el proceso de implementación, inclusive más que aquellas variables de tipo normativas, usualmente asociadas a la perspectiva *top down* en estados centralizados.

CAPÍTULO IV

POLICY FRAMES Y FRACASO EN LA IMPLEMENTACIÓN: EL CASO DE CUREPTO

4.1 Introducción

El presente capítulo tiene por objeto analizar los factores asociados al resultado de fracaso en el proceso de implementación comunal del PIO. El caso de estudio corresponde al municipio rural de la comuna de Curepto, Región del Maule, Chile. Importa explorar y analizar cualitativamente aquellos elementos ligados a los *policy frames* de igualdad en el ámbito local. Para efectos de este estudio, los marcos de la política o *policy frames* son considerados la variable independiente a través del cual los actores político-institucionales dotan de sentido la política y, por ende, afectan en los resultados de implementación de la misma.

En este marco, la hipótesis es que los *policy frames* o “marcos interpretativos” de igualdad de género inciden en los resultados de la implementación. Influyen a la decisión, condicionando la capacidad de agencia desplegada por los actores institucionales en este proceso. Así, el capítulo tiene por objeto contrastar desde el análisis de caso, el comportamiento de las variables con el objeto de aceptar, rechazar o declarar nula la principal hipótesis planteada.

A partir de aquí, el capítulo se divide en dos grandes apartados. El primero, analiza la variable independiente *policy frames* a través de la actitud, ideología y valores que manifiestan los actores político-institucionales respecto al Plan de Igualdad de Oportunidades. La dinámica y comportamiento de dichas sub-categorías, pone de manifiesto, por una parte, cómo los actores entienden y construyen el problema y la coherencia de ello con las soluciones propuestas. Por otra, pone en evidencia el rol y significancia que tiene dicha variable y las sub-categorías asociadas en los resultados de fracaso en el proceso de implementación.

El segundo apartado, por su parte, del documento analiza el comportamiento de la variable interviniente: agencia de los actores político-institucionales locales en el proceso de implementación. Analítica y empíricamente, importa la relación que se observa entre la decisión en el marco de la implementación y su vinculación con la institucionalización del género a nivel territorial. Por consiguiente, el análisis de dicha

variable se aborda a través de cuatro sub-categorías: institucionalidad de género, gestión de recursos, participación y autonomía económica de las mujeres. La conjunción y comportamiento de estas sub-categorías, tiene por objeto confrontar el discurso de los actores político-institucionales con las acciones de implementación de la política para, posteriormente, ser contrastado con el resultado de fracaso en la implementación.

Así, se busca poner de manifiesto las características que asume el proceso de implementación en este caso; y, a su vez, demostrar que la decisión se encuentra mediada por los *policy frames* o marcos interpretativos de los actores político-institucionales asociados a la igualdad de género.

En síntesis, el capítulo explora y analiza cualitativamente el comportamiento de los *policy frames* a nivel local como variable independiente, y su incidencia en los procesos de implementación. De este modo, importa poner en evidencia que en Estados centralizados las variables de tipo subjetivas y los actores políticos locales también cumplen un rol fundamental en el proceso de implementación.

En términos metodológicos, para el análisis de este caso se realizaron nueve entrevistas semi-estructuradas agrupadas en dos categorías, según se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Actores entrevistados

Actores	Tipos
Actores A	Políticos comunales electos
Actores B	Beneficiarias de la política

Elaboración propia.

Entre los entrevistados denominados actores político-institucionales, se encuentran aquellos sujetos de alto cargo político a nivel comunal. Los cuatro entrevistados en esta categoría corresponden a sujetos de sexo masculino, cuyas edades bordean los 40 y 60 años de edad. Se autodefinen como “cureptanos”, hombres concedores de su tierra y con una trayectoria de vida ligada al mundo rural. Simultáneamente, se declaran amplios concedores de sus dinámicas socio-culturales.

La voz de las mujeres de la comuna, corresponde cuatro líderes locales. Estas actrices son de edades diversas: las mayores bordean los 70 años, mientras que las más

jóvenes se encuentra entre los 30 y 50 años de edad. Las entrevistadas pertenecen a distintos sectores geográficos de la comuna: Rapilermo, los Hornos y Curepto centro. Los dos primeros, se encuentran ubicados en puntos más distantes del centro de la comuna y, por ende, corresponden a zonas apartadas del radio más urbano. Las entrevistadas ejercen el triple rol (doméstico, productivo y social), es decir, son madres, trabajadoras y dirigentas sociales.

4.2 Análisis cualitativo: variable independiente *policy frames*

Los resultados arrojados por Atlas Ti en el caso de fracaso, permiten establecer una serie de relaciones y asociaciones que sustentan el análisis y las posteriores conclusiones de esta tesis. En primera instancia se vació el total de entrevistas realizadas y, luego, se procedió a la codificación de su contenido. Dicha codificación corresponde a la variable dependiente *-policy frames-* y a la variable interviniente -capacidad de agencia de los actores político-institucionales- propuestas para este estudio. Las variables fueron descompuestas en subcategorías para facilitar su interpretación y análisis.

Como ya mencionó, las subcategorías de análisis de la variable independiente *policy frames* corresponden a actitud, ideología y valores de género. En esta primera fase del análisis, el comportamiento de estos subcomponentes será medido a través de la frecuencia e interrelación que presentan en el discurso de los actores políticos-institucionales.

Uno de los principales resultados arrojados por Atlas Ti nos sugiere que en el caso de fracaso, el subcomponente de la variable independiente que presenta mayor frecuencia en el discurso de los actores concierne a los valores de género. Recordamos que este subcomponente se ha definido a partir del rol esperado que se asocia a la identidad femenina. En dicho sentido, tenemos que, para el caso de estudio de fracaso, los actores político-institucionales asocian como principal rol de la mujer el desempeño en el ámbito privado de lo doméstico; vale decir, en temas de cuidado y familia.

El segundo subcomponente de la variable independiente que presenta mayor frecuencia discursiva en Atlas Ti, es la actitud. Dicha frecuencia responde a la manifestación de cierta resistencia frente a la política. La principal expresión de ello es

la escasa pertinencia a la realidad local (pautas culturales). Esta manifestación de los actores político-institucionales surge en el marco del reconocimiento de un alto predominio de dinámicas culturales locales asociadas al machismo. Frente a ello, los principales códigos asociados a la actitud son la implementación y la ideología de género (machismo).

Por último, el tercer subcomponente de la variable independiente es la ideología. Los valores son el principal código que se asocia a este concepto. La interpretación que podemos hacer de ello es que la presencia de comportamientos machistas está muy ligada a la idea de valor de género que manifiesten los actores político-institucionales. La tabla 5 resume las asociaciones conceptuales arrojadas por Atlas Ti para las subcategorías de la variable independiente *policy frames*.

Tabla 5. Atlas Ti Cooccurring Codes: *Policy frames*

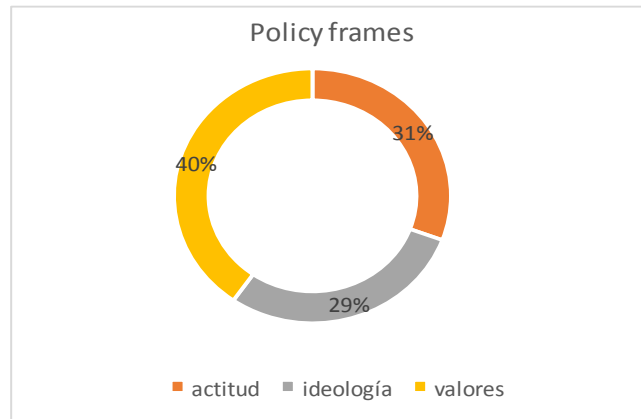
Subcomponente		Subcomponente		Subcomponente	
Actitud	{19-3} [4]	Ideología	{18-4} [6]	Valores	{25-4} [4]
Implementación	{24-1} [11]	Valores	{25-4} [10]	Implementación	{24-1} [9]
Ideología	{18-4} [4]	Implementación	{24-1} [1]	Ideología	{18-4} [10]
Top down	{16-1} [5]	Actitud	{19-3} [4]	Top down	{16-1} [2]
Institucionalización	{14-3} [4]	Top down	{16-1} [1]	Institucionalización	{14-3} [4]
-	-	Institucionalización	{14-3} [3]	-	-
-	-	Representación de la identidad femenina	{8-0} [6]	-	-

Elaboración propia.

A partir de la información anterior podemos inferir, que subcomponentes de la variable interviniente también muestran relación con los subcomponentes ligados a los *policy frames*. De este modo, se entrecruzan la perspectiva de implementación e institucionalización de género.

Ahora bien, las frecuencias graficadas, según el número de concurrencias por citas, indica una presencia discursiva de los valores de un 40%, la actitud con un 31% y la ideología con un 29%. Tal como se aprecia en la siguiente figura (Fig.14), la diferencia de frecuencia máxima entre las subcategorías de la variable corresponde a 10% que se ubica entre subcategorías: actitud y valores.

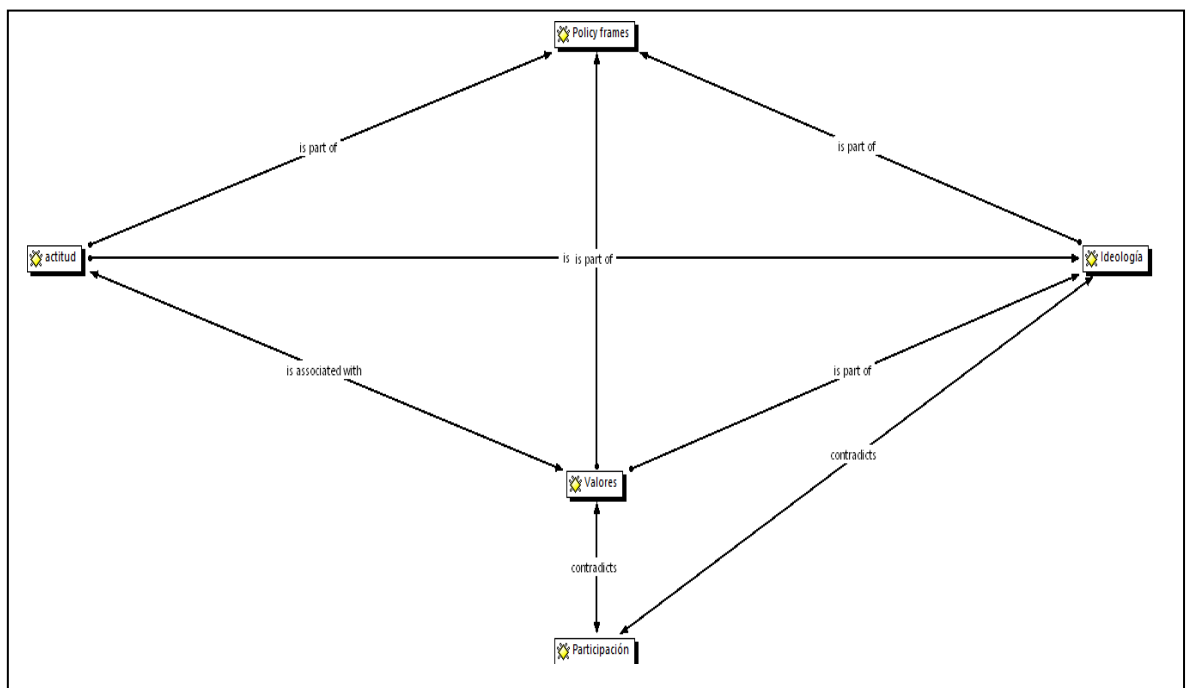
Fig. 14. Frecuencia de los policy frames



Elaboración propia.

Por otro lado, las relaciones semánticas conceptuales surgidas mediante la aplicación de Atlas Ti permiten observar que la actitud, los valores y la ideología están asociados de forma directa a los *policy frames*. En este escenario, la participación se ve condicionada a la presencia de la ideología (machismo) y de los valores de género (dicotomía público/privado). La figura a continuación (Fig.15) ilustra dichas asociaciones.

Fig. 15. Gráfico relación de códigos conceptuales *Policy frames*



Elaboración propia.

En síntesis, y respecto de la actitud como código, podemos plantear que la frecuencia emerge producto del rechazo a la política. Este hecho hace evidente una contradicción entre el discurso y la implementación del PIO. Existe una manifestación explícita que señala que la igualdad es un problema que atañe al ámbito privado de los individuos. A partir de ello, la institucionalidad pública local no tendría injerencia en el abordaje de este tipo de problemática. Ello constituye una de las razones que causan la resistencia a la implementación de acciones de igualdad.

A continuación el cuadro 10 ubica las interpretaciones más interesantes asociadas a cada uno de los códigos.

Cuadro 10. Familias de códigos *Policy frames*

Familia	Actitud	Ideología	Valores
CODIGO: Variable independiente <i>Policy frames</i>	Resistencia frente a la política	Frecuencia de manifestación machista en las tres categorías de actores	Dueña de casa-huertos de subsistencia
	Igualdad como inclusión instrumental	Presencia de estereotipos asociados a la identidad femenina	Economía del cuidado
	Contradicción-discurso-ejecución	Presencia de estructura tradicional de género. Sociedad patriarcal	Asociación de conceptual entre mujer y familia

Elaboración propia.

4.3 Análisis cualitativo: variable interviniente capacidad de agencia

La capacidad de agencia de los actores político-institucionales es una variable que, sin representar el principal foco de análisis de nuestro estudio, tiene una presencia en el proceso. El análisis de la dinámica y comportamiento de la capacidad de agencia, nos permite poner a prueba qué tan relevante son los *policy frames* en los resultados de fracaso en la implementación del Plan de Igualdad a nivel local. A igual que en la variable independiente *policy frames*, la variable interviniente la hemos descompuesto en subcategorías para facilitar su análisis en Atlas Ti. Estas subcategorías son: institucionalidad, gestión de recursos y participación.

Atlas Ti arrojó como resultado la institucionalidad como la subcategoría que presenta mayor frecuencia en el discurso de los actores. Este resultado se interpreta en el marco de afirmaciones que manifiestan una resistencia a implementar, producto del mal funcionamiento estatal para llevar a cabo las políticas en general.

A partir de esto surgen una serie de críticas al Estado centralizado. Sin embargo, en la práctica, dicho sistema resulta cómodo a la hora de tomar decisiones orientadas a la implementación. Del mismo modo, el sistema institucional local se ajusta a esta dinámica en términos de ejecución de las políticas.

Los dos sub-componentes restantes -gestión de recursos y participación-, pierden relevancia. Dado los *policy frames* asociados en el caso de fracaso, entendemos que no exista una frecuencia de la participación ni de gestión de recursos en el discurso. Según esto, interpretamos que ambos subcomponentes no son compatibles con el tipo de gestión político-administrativa que han decidido llevar a cabo en la comuna. La relación entre las subcategorías queda expresada en la siguiente tabla (Tabla 6).

Tabla 6. Atlas Ti Cooccurring Codes: Capacidad de agencia

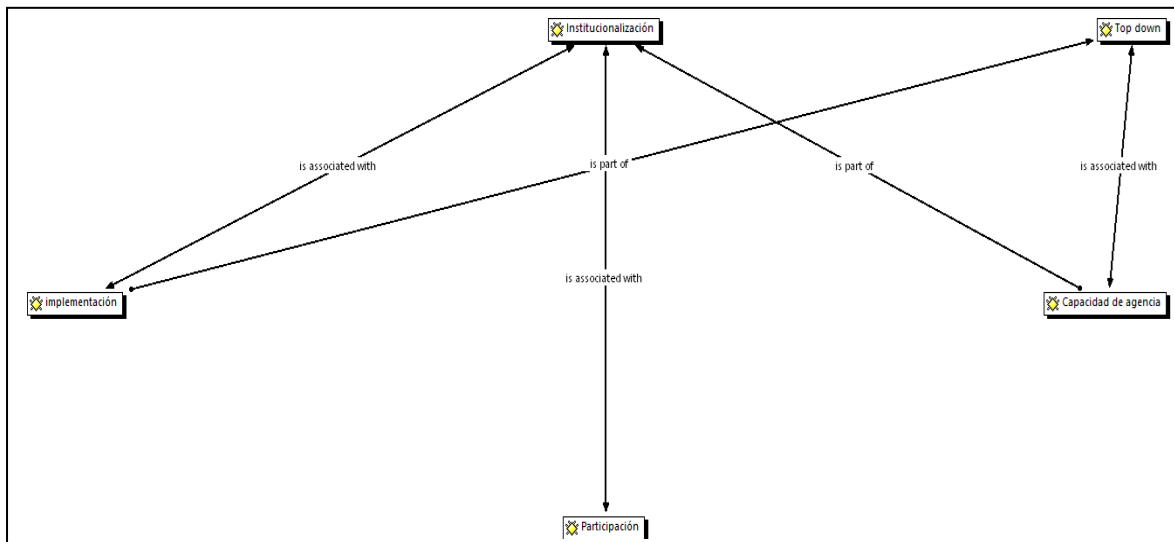
Subcomponente		Subcomponente		Subcomponente	
Institucionalidad	{14-3} [6]	Gestión de recursos	{0-3} [0]	Participación	{7-3} [0]
Valores	{25-4} [4]	Valores	{25-4} [10]	-	-
Implementación	{24-1} [4]	Implementación	{24-1} [1]	-	-
Actitud	{19-3} [4]	<i>Top down</i>	{16-1} [1]	-	-
Ideología	{18-4} [3]	Institucionalización	{14-3} [3]	-	-
<i>Top down</i>	{16-1} [4]	Representación de la identidad femenina	{8-0} [6]	-	-

Elaboración propia.

Cabe señalar que son las mujeres líderes de organizaciones sociales, las que principalmente aludieron al tema de la participación. En razón de ello, ésta subcategoría de la variable no encontró mayores nexos con las restantes subcategorías de la variable interviniente capacidad de agencia.

Ahora bien, respecto de la relación semántica conceptual de la variable Atlas Ti arrojó como resultado la siguiente figura (Fig.16). En ella, podemos observar que la institucionalidad es el componente más relevante en esta categoría. Del mismo modo, la perspectiva de implementación *top down* es parte del sistema de implementación que se aborda a nivel comunal. Por lo tanto, en el caso de fracaso, en principio, sería vista como una causa que limita la capacidad de agencia de los actores político-institucionales.

Fig. 16. Gráfico de relación conceptual

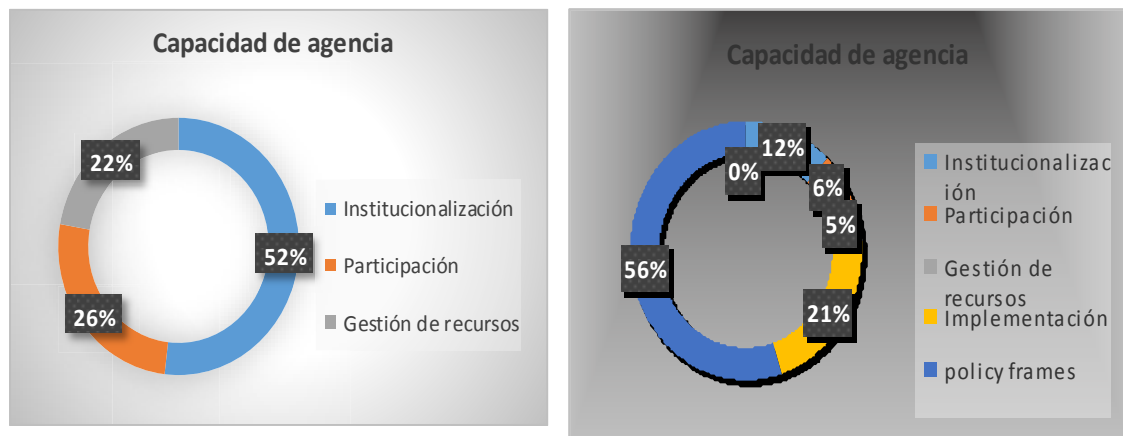


Elaboración propia.

Para finalizar este primer apartado referido a los datos arrojados por Atlas Ti, señalamos que la variable interviniente capacidad de agencia muestra un comportamiento porcentualmente diferenciado entre sus categorías; esto es, la participación y la gestión de recursos tienen una presencia del 22% y 26%, respectivamente. Frente a ello se observa una leve supremacía de la gestión de recursos por sobre la subcategoría de la participación. Mientras que la institucionalización alcanza el 52% de presencia conceptual en el discurso de los actores.

A la hora de relacionar la frecuencia, en términos de *codes quotations*, de la capacidad de agencia con la implementación y los *policy frames* podemos ver que éstos últimos tienen una presencia del 55% en el discurso de los actores. La figura a continuación (Fig. 17), nos permite interpretar que este componente resulta un factor necesario a la hora de analizar la implementación como un caso de fracaso.

Fig. 17. Variable interviniente capacidad de agencia



Elaboración propia.

4.4 Policy frames y actores locales. El problema de igualdad

La implementación *top down* en un Estado centralizado tiene un carácter fuertemente institucional. Sin embargo, es posible observar que el resultado de fracaso, que explora nuestro caso de estudio, no se encuentra únicamente asociado a variables de tipo institucional. Las variables subjetivas también cobran relevancia en este proceso y en este contexto. Dicho esto, resulta fundamental en este debate la forma cómo los actores políticos-institucionales otorgan sentido a la política, es decir, cómo entienden y actúan frente a un determinado problema. Por consiguiente, los marcos explicativos que de aquí nacen demarcarán –en principio- la actuación que tengan los actores políticos locales frente al proceso de implementación a nivel comunal. A partir de aquí, coincidimos con Bustelo (2006) quien señala que las políticas no son neutras en el contenido ni en su implementación.

Al asumir dicha afirmación, sostenemos que las políticas públicas se encuentran mediadas por sesgos ideológicos que moldean su contenido e implementación. Muller, en un intento por desmarcar este debate, se pregunta por qué las políticas públicas no son capaces de resolver problemas. Su respuesta es sencilla: porque nadie está de acuerdo en la definición del problema (Muller, 2000:197). Si no existe un acuerdo respecto al problema es porque existen diversas visiones acerca del mismo. A su vez, dicha diversidad trae aparejada un sinnúmero de posibles soluciones. De este modo, se va generando una secuencia de factores de orden multiplicativo que nubla las posibilidades de identificar los nudos que traban el éxito en la implementación.

Actitud de los actores político-institucionales frente al tema de igualdad

Recordamos que la actitud de los actores político-institucionales será entendida como todas aquellas manifestaciones que favorecen o limitan la implementación del Plan de Igualdad a nivel local. Estas manifestaciones las rescatamos del análisis de contenido del discurso ideológico que propone Van Dijk (1980). A partir de aquí, comprendemos que los sujetos tienen una cierta visión acerca de los roles asociados a la identidad de género. Cuando esta visión es más cercana a las estructuradas tradicionales, los actores político-institucionales manifestarán una actitud de mayor resistencia frente a la implementación de una política de igualdad.

El caso de fracaso ilustra justamente esta relación. Los actores político institucionales evidencian una actitud de resistencia a implementar el Plan de Igualdad de Oportunidades a nivel local. Los argumentos para dicha postura, parecen encontrar razón de ser en el rol asociado a la identidad de género que promueve la política y el rol que ellos creen que, efectivamente, debiese tener la mujer. La política promueve el rol activo de la mujer en el ámbito productivo, mientras que para ellos debiese cumplir un rol fundamental en el ámbito doméstico-familiar y no necesariamente en el mercado laboral.

Este hecho, provoca que los actores político-institucionales experimenten una evidente tensión entre lo que “designa” la política de igualdad y lo que ellos creen y piensan acerca de esta política (problema-solución). En la práctica, esto se revela en que cuestionan -desde el discurso- hasta qué punto es “conveniente” que la mujer rural incursione en el ámbito productivo. Esto se debe a que su potencial incorporación a este ámbito implica dejar de lado y/o “descuidar” el ámbito reproductivo (hogar-familia). Para dichos actores, ello representa un problema más que una solución. Y es se abandonaría un espacio asumido por la mujer históricamente. Mirado así, la igualdad aparece como una amenaza que pone en riesgo la estructura tradicional de género con la cual los ciudadanos de la comuna ya están familiarizados. En vista de ello, la disposición al cambio, vale decir, su actitud y la posibilidad de transformación, es menor.

De acuerdo con esto, podemos sospechar que la identidad colectiva sobre el género ejerce una influencia importante en la construcción de los marcos de referencia de los actores político-institucionales locales acerca de la igualdad. De este modo, en el caso de fracaso podemos observar una actitud de resistencia a implementar la política de

igualdad. Este hecho, obedece a que los *policy frames* de la política macro no se condicen con los *policy frames* de igualdad manifestados en el territorio. En este último, se visualiza la existencia de una visión tradicional-conservadora por parte de la autoridad respecto a las estructuras e identidades de género. A partir de aquí, comprendemos que la visión asociada a la identidad femenina existente vincula de forma casi indisoluble la relación mujer-familia.

En virtud de ello, la igualdad de género se convierte en un discurso sin acción y, por lo tanto, no pasa de ser una retórica discursiva impregnada de contradicciones ideológicas. A continuación el cuadro 11 rescata fragmentos del discurso que ponen en evidencia dichas afirmaciones.

Cuadro 11. Retórica discursiva de los *policy frames* de igualdad

	Ámbito público	Ámbito privado
Actores Categoría A	“Yo entiendo. También soy partidario que cada día seamos más fuertes en igualdad, ¿pero, cómo la hacemos efectiva?”	“Porque un hogar sin la constitución normal, ¡por Dios que es complicado! Porque no tienen sustento”.
	“Sin duda, yo creo que efectivamente la mujer necesita su espacio”	“Pero hay un tema que va más allá también. Yo creo que tenemos que apuntar a ver cómo subsanar el tema familiar”. “Yo creo que la dama, en el tema familia es un factor fundamental”.
	“Con las mujeres rurales son varias etapas que se pueden ver, porque no todas participan, porque trabajan, la parte laboral es fundamental. Para ellas, es fundamental que tengan su ingreso”.	“Yo te cuento lo que le pasa a la mujer, a la mujer sin posibilidad, a la mujer que se casó y que tiene dos hijos y no tiene oportunidad”.

Elaboración propia.

La información anterior permite dar cuenta cómo las autoridades locales construyen un discurso que resulta favorable a la igualdad de género. Sin embargo, este se diluye a la hora de poner en práctica acciones efectivas de igualdad en el territorio. Aparentemente, la discontinuidad entre el discurso y la práctica de los actores relentiza la toma de decisiones en el marco de la implementación del Plan de Igualdad. Esto, debido a que no existe –por parte de las autoridades locales- pleno convencimiento de que la igualdad sea una estrategia de intervención acorde a las prácticas culturales de género en el territorio. Este hecho, pone de manifiesto una escasa sintonía de los actores político-institucionales con la política de igualdad.

La actitud desfavorable que se observa por parte de estos actores respecto de la política, limita los cuestionamientos acerca del problema de igualdad y sus posibles soluciones. De este modo, los actores asumen una actitud pasiva frente a la

implementación. En dicho sentido, el modelo de implementación *top down* resulta pertinente y apropiado en este caso, en tanto favorece la pasividad de las autoridades locales respecto a la política (contenido e implementación). Así, implementar por dar cumplimiento a la normativa vigente, es una actitud efímera que se adopta en la política.

En este caso, la actitud que asumen las autoridades locales en la implementación es fundamental para comprender el resultado de fracaso en la implementación. Los marcos explicativos que construyen de la igualdad, están asociados a la naturalización de la desigualdad: hombres y mujeres son diferentes y, consiguientemente, los roles desempeñados responden a estas diferencias biológicas que acaban por convertirse también en diferencias culturales. La naturalización de la desigualdad, como factor biológico-cultural, impide visibilizar la situación de desventaja de la mujer rural de la comuna. Un alto cargo político asume que dichas identidades y conductas asociadas, son producto de un proceso de transmisión cultural de una serie de generaciones. Frente a ello, resulta complejo tratar de revertir la situación arraigada culturalmente en la comuna, por lo que señala:

“Que tiene una cultura, que tiene una vida [...] La gente nuestra vivió siempre eso [machismo]...la 8va 9na o 10ma generación....desde 1790 [fecha fundación de la comuna] o sea, ¡imagínate, cuantas generaciones tenemos ya! Entonces, eso se transmite [alusión al tema machismo]

La forma de cómo este actor entiende la desigualdad desemboca en una actitud pasiva y, a su vez, de resistencia frente a la política. No manifiesta voluntad de implementar.

4.5 *Policy frames* e ideología de género de los actores político-institucionales

Recordamos que para efectos de nuestra investigación, hemos planteado la ideología de género como sub-componente de la variable independiente *policy frames*. La ideología de género es abordada desde la manifestación de afirmaciones y prácticas machistas. El machismo, a su vez, lo entendemos como todas aquellas prácticas o manifestaciones culturales orientadas a sostener la subordinación de la mujer perpetuando así la desigualdad de género.

Entendemos que una ideología de género asociada a prácticas machistas, va a dificultar la puesta en marcha de decisiones que favorezcan la igualdad de género a nivel local. El caso de fracaso en la implementación del PIO ilustra justamente dicha afirmación.

El discurso de los actores político-institucionales contiene elementos ideológicos que refuerzan ciertos estereotipos de género. Esta construcción social considera a la mujer rural como un sujeto “emocional” y “abnegado”. Por lo tanto, la vulnerabilidad aparece como una condición asociada innatamente a las mujeres.

Lo anterior, permite ir comprendiendo el tipo de estructura de género que se ha ido moldeando a nivel local: “la mujer ya no es un objeto, es una, es como decir, que son personas, que tienen, no se poh, son más dotadas que nosotros mismos de repente en cuanto a sentimiento a todo, emoción a todo eso” (Entrevista 30/03/2012, Talca). La ideología subyacente a esta afirmación, plantea la existencia de un modelo mental de género que proyecta estos atributos como característica positiva que la distingue y diferencia del sujeto masculino. Este entrevistado actor político-institucional, deja entrever, a través de su discurso, una representación simbólica de cómo se percibe a la mujer.

La manifestación de este tipo de representaciones simbólicas¹³ acerca de la mujer y del rol que cumple dentro del desarrollo de la comuna, sostiene la existencia de una ideología patriarcal que distribuye características y roles según los modelos tradicionales de género.

Dicha ideología tiene base en las experiencias que construyen los actores a partir de las historias y conversaciones cotidianas entre familiares y amigos. Este núcleo primario de socialización temprana, refuerza dichas representaciones de género y cumple el rol de transmitir y sostenerlas en el tiempo y espacio. Ello, hace pensar en la generalización de un modelo mental único, capaz de forjar una identidad colectiva mediante la (auto) representación de género que, en este caso, sería posicionar el machismo como parte de la identidad local. El siguiente cuadro (Cuadro 12), captura aquellas narrativas discursivas de los actores que ponen en evidencia dichas afirmaciones.

¹³En esta misma línea, cabe señalar que uno de los entrevistados utiliza el término “dama” para referirse a la mujer rural. El significado denotativo del término, apela a dama como mujer “noble” y “distinguida”. En tanto que en el sentido connotativo, implica la asociación simbólica que la circunscribe a ciertos valores y conducta socialmente permitidas y valoradas.

Cuadro 12. Ideología de Género

Actores	"Machismo"	Policy frames
Actores Categoría A	Pero el tema de igualdad de la mujer en su hogar y su relación familiar es bastante machista el tema como tal".	La estructura de género se encuentra determinada por dinámicas machistas. El machismo se percibe como una conducta "heredada" culturalmente transmitida de generación en generación. En este sentido, la familia y amigos cumplen un rol trascendental en el mantenimiento y traspaso de esta ideología.
	<p>"Entonces que tenemos que hay gente que vive muy apartado, hay gente que se crio así muy machista. Por ejemplo, mi padre era un hombre machista. ¡Lo que él decía, se hacía!".</p> <p>"El machismo siempre, es una opinión muy personal, ¡ah! Chile estamos considerados como un país machista-Chile".</p> <p>"Somos machista de cuna, cada pueblo, que cada uno tiene su característica, su particularidad por ser uno, por ser machista, por ser hombre"</p> <p>"Es súper complicado poder explicarte. Yo hablo por mí, por lo que tú conoces, Curepto es muy machista".</p> <p>"Hay un porcentaje, no sé si es el 70% que por herencia que somos así. Así que a quien le pregunte te van a decir, obviamente, que existe la parte machismo. Porque no tienen entretención, no tienen dónde ir, defiende lo que tiene, en la parte digo pareja".</p>	<p>Machismo y poder. Relación autoritaria, jerárquica y asimétrica. Dominación y subordinación de la mujer.</p> <p>Machismo como patrón de género dominante. Comportamiento cultural arraigado que llega a ser percibido como parte de la identidad nacional y local. Se confirma la idea que el machismo es una conducta heredada culturalmente.</p>
Actores Categoría B	<p>"Los hombres se quedan en su casa haciendo las siembras. Les dan permiso (a las mujeres para participar), pero no las "apoyan" porque la mujer que viene hacer algún curso, algo, igual tiene que hacer las cosas religiosamente en su casa". Entonces, ellos no van a decir "anda y no importa que no hagas esto hoy día", no poh, ¡son machistas poh!".</p> <p>"Sin embargo, para ellos está bien [que participe], es muy común ya que soy buena para todo. Pero si no me necesitarán digo yo, y les digiera califíqueme esta señora dirían "que no sirvo pa' nada".</p>	<p>La participación social de las mujeres se ve condicionada y limitada por la conducta machista de sus parejas.</p> <p>La participación es un componente que "válida" a la mujer frente a los hombres. Por ello, bajo una ideología machista, los hombres restringen la participación de la mujer que es pareja.</p>

Elaboración propia.

A partir del cuadro anterior, podemos señalar que la estructura de género, en el caso de fracaso, pone de manifiesto una práctica social que produce y reproduce ciertos modelos de comportamiento e ideologías de género. A partir de aquí, es posible reiterar nuestra afirmación que sostiene que el modelo de género imperante en la comuna arraiga en patrones de comportamiento que se amparan en una ideología machista-patriarcal. En este marco, comprendemos y argumentamos la naturalización de conductas sociales encaminadas a perpetuar el papel y la participación tradicionalmente asignada a la mujer en los diferentes planos. Así mismo, en este

escenario, entendemos la ausencia de cuestionamientos a las estructuras sociales que generan la desigualdad de género a nivel local.

Desde ésta óptica, podemos dar cuenta que una de las principales características de la estructura de género a nivel local es la concentración del poder en los hombres; la que se expande tanto al ámbito público como privado. Ésta justifica manifestaciones machistas, poniendo en evidencia los patrones de género dominantes en la comuna. Desde esta lógica, por ejemplo, un alto cargo político incluso llega a considerar como una 'posibilidad' que la mujer también puede ser responsable de una situación de violencia: "al final ¡la señora puede ser la equivocada ella! Si nadie es perfecto" (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

Bajo estas directrices, es incuestionable que los roles y funciones de hombres y mujeres estén orientadas al cumplimiento de una norma social establecida. A partir de aquí, entendemos que la toma de decisiones de igualdad va a estar encaminada a conservar el orden dado por la estructura de género que prevalece en el territorio. En vista de ello, el funcionamiento del modelo de género no es cuestionado ni puesto en duda por estos actores. Muy por el contrario, resulta funcional al sistema de género establecido.

Con respecto a la ideología de género, las mujeres también manifiestan la existencia de patrones machistas como dinámica cultural que forma parte de la identidad local. Señalando, por ejemplo: "hay machismo. Como que la mujer tiene la obligación de atender la casa, sus hijos y ayudar a trabajar en lo que sea de la agricultura" (Entrevista 18/03/2012). Las mujeres entrevistadas representan a la figura masculina como un sujeto "machista" que obliga, ordena e impone en el hogar; a su vez, se perfila como el principal sostenedor económico de la familia. Esto se debe a que es el hombre quién tiene mayor acceso al mercado laboral. De este modo, la desigualdad estaría de algún modo, asociada a la generación de ingresos.

A continuación, el siguiente cuadro (Cuadro 13) ilustra el paralelismo de roles que se da en este caso entre los géneros:

Cuadro 13. *Policy frames* e ideología

Hombre/público	Mujer/privado
Proveedor/jefe de familia	Economía del cuidado
Trabajador/remunerado	Dueña de casa
Agricultura productiva/escala macro	Huerto de subsistencia (escala micro)

Elaboración propia.

En consecuencia, la estructura de género existente en el caso de fracaso favorece la naturalización de la subordinación de la mujer. Ello no se cuestiona ni desde el ámbito institucional (municipio) ni desde la sociedad civil. Convergen así una serie de valores y normas sociales que, a su vez, producen una sucesión de actitudes, ideas y prejuicios acerca de lo que significa ser mujer en el sector rural. Desde el punto de vista de la cognición social, tenemos un modelo mental único generalizado, con una arraigada base ideológica machista-patriarcal. En síntesis, se ha construido un imaginario social de la mujer basado en un sujeto carente de derechos y, por lo tanto, desvalorizada socialmente.

En función de lo anterior, “ser mujer” en el mundo rural es una categoría que limita o habilita determinados espacios en el quehacer social. A modo de ejemplo, la recreación parece ser un derecho reservado para hombres. En tal sentido, desde la institucionalidad pública se habilitan espacios y se despliegan acciones que permiten dar cumplimiento a este derecho. Aun cuando existen espacios de recreación cercanos y de carácter natural -como playas, por ejemplo-, resultan ser escasamente frecuentados por las mujeres. La sobrecarga de trabajo doméstico limita el tiempo libre para el ocio o la recreación. Más aún, éste tipo de actividades no se perciben aquí como un derecho de las mujeres. Esta afirmación se pone de manifiesto en la siguiente cita:

“El hombre es para sembrar y el fin de semana las carreras¹⁴, y para de contar. La mujer no. Esa no, no tiene que salir para ningún lado, porque no necesita parece. No hay ese grupo armado de familia que usted ve en los pueblos. Mientras el hombre sale, la mujer se queda en la casa. Los niños se crían despegados de padre. Hay poca comunicación con el padre. Es la mamá, la que es “mamá y papá”. Y como no tiene tiempo, tampoco, como para decir vamos a Iloca¹⁵, a las Trincheras, a las playas que son tan cerca, no sale no más” (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

¹⁴ Las “carreras” a caballo, son una actividad recreativa en la que se apuesta dinero, y en la cual participan básicamente los hombres. Se realizan usualmente los fines de semana.

¹⁵ Iloca es un balneario de playa cercano.

En consecuencia, la existencia de unos *policy frames* asociados a prácticas y conductas machistas constituyen un factor que inhibe el despliegue de decisiones orientadas a fomentar acciones de igualdad en la comuna. Ahora bien, el machismo no compatibiliza con la igualdad, son visiones excluyentes en sí mismas. Por ello, a la hora de confrontar la política de igualdad, los *policy frames* locales difieren del contenido propuesto por la política de igualdad (PIO). Esto implica que los actores político-institucionales perciban la política como no pertinente a la realidad local.

Policy frames: valores de género y actores locales

Para efectos de este estudio, los valores de género son considerados como la tercera sub-categoría de la variable independiente *policy frames*. En principio, sostenemos que los valores encaminados a asociar a la mujer con el ámbito familiar influyen en los resultados de fracaso en la implementación. Recordamos que los valores de género van a ser entendidos como la manifestación de una preferencia encaminada a visibilizar a la mujeres en el ámbito público (mercado laboral) o en el ámbito privado (doméstico-familiar). A partir de aquí, sospechamos que los resultados de fracaso están relacionados con los valores de género manifestados por los actores político-institucionales. Ellos, en principio, influirían en las decisiones de implementación: vale decir, si los *policy frames* de actores político-institucionales estiman que son las mujeres las principales responsables del mantenimiento del hogar, difícilmente van a impulsar acciones de igualdad para incursionar en el ámbito laboral por ejemplo.

A partir de lo anterior, reiteramos que en el caso de fracaso la estructura de género a nivel local está sujeta a un modelo de género tradicional, centrado en la familia. Por ello, podemos observar que uno de los principales roles que desarrolla la mujer se encuentran en el ámbito privado. Desde aquí, es posible entender la existencia a nivel local de una alta valoración social hacia la identidad femenina y el rol doméstico. Visto desde este ángulo, la participación social y económica es un factor que contradice los principios rectores de un modelo de género tradicional: en tanto, implicaría un desapego, abandono o posible descuido de estos roles tradicionales asociados a su identidad de género.

Dicha interpretación es contrastada en el siguiente fragmento del discurso:

“El tema familia, se viene abajo. Trabaja el papá, la mamá, los niños quedan de repente al cuidado de terceras personas [...] pero yo creo que se pierden otras cosas [...] mi madre [presencia figura materna] nos puso la parte humana” (Entrevista 30/03/2012, Talca).

De este modo, parecería que el ingreso de la mujer al mercado laboral no tendría efectos sociales positivos. Ello, en la medida que se concibe que la “ausencia” de la figura materna repercutiría negativamente en la estructura familiar a través de la pérdida de valores sociales y humanos que, aparentemente, son transmitidos en el núcleo familiar mediante la relación madre-hijo.

Se genera así una contradicción o tensión entre la participación social, política y/o económica de la mujer y el desempeño de roles asociados al ámbito privado. Los *policy frames* acorde a estos valores neutralizan la participación de las mujeres; es decir, desde la institucionalidad pública (municipio) la participación social ejerce un rol más bien instrumental. De este modo, y cómo es posible apreciar en la figura 13, existe una relación que manifiesta la contradicción que se da en términos de participación y valores de género asociados. Frente a ello, el rol doméstico es fundamental y establece asociación entre temas como la familia y el cuidado.

De este modo, la familia y la inserción laboral de la mujer rural constituyen -en este caso- elementos contradictorios, debido a los valores de género dominantes que se encuentran presentes a nivel local (altos cargos políticos y líderes locales). A su vez, la figura permite apreciar que la decisión de implementar acciones de igualdad se encuentra mediada por los valores de género pre-existentes. Así, los valores presentes en el caso de resultado de fracaso en la implementación suscitan una tensión con la implementación de la política.

Esta tensión se encuentra dada porque los valores de género dominantes (ámbito privado), estratégicamente buscan superponerse al ámbito público (participación laboral) de las mujeres rurales. De este modo, las autoridades locales han ido construyendo la igualdad de género como un concepto en permanente tensión: entre lo que determina la política como problema y lo que ellos efectivamente ven -acorde a sus pautas culturales- como un problema. De este modo, para la política el problema está centrado en la mujer y para los actores político-institucionales está enfocado en la familia. En este escenario, la familia se transforma en una *interface* que condiciona la estructura de género (*frame analysis*) que construyen los sujetos.

Ahora bien, resulta interesante la concordancia que se observa entre el rol esperado y el rol desempeñado de las mujeres. Aunque las autoridades locales creen que éste se encuentra asociado al ámbito de lo privado-doméstico, las mujeres en la práctica efectivamente desempeñan dicho rol de forma casi exclusiva. Este hecho se pone de

manifiesto en la siguientes cita: “hay mucha mujer en su casa, mucha mujer que por cultura por tradición sigue siendo la casa, ese su lugar [...] yo cuando veo a la señora, ya sé de donde viene, su casa, su espacio” (Entrevista 15/03/2012, Curepto). Así, respecto las tareas y responsabilidades atribuidas por sexo, las entrevistadas manifiestan que hombres y mujeres tienen bien definidas cuáles son sus principales roles y funciones en el sistema: “está bien definido lo que tiene que hacer ella, lo que corresponde, y ellos al otro lado, y así poh’ ” (Entrevista 15/03/2012, Curepto). Como se aprecia, se observa claridad y determinación por parte de las mujeres a la hora de señalar e identificar sus principales roles y funciones dentro de la comuna.

Es así como se va construyendo un imaginario de la mujer como los principales sujetos responsables del cuidado del hogar y la familia (ámbito privado); en cambio, los hombres son los responsables de generar ingresos y participar del mercado laboral (ámbito público).

A raíz de esta asociación indiscutida de la mujer al ámbito de lo doméstico, se observan dos hechos asociados. El primero, es la sobrecarga de trabajo a la que se ven sometidas las mujeres rurales: “generalmente llega de su trabajo [mujer] y usted sabe que sigue trabajando: hace de dueña de casa, tiene hijos, tiene que preparar la comida para el otro día para poder salir” (Entrevista 30/03/2012, Talca). Acceder a un trabajo remunerado no las exime del cumplimiento de su labor doméstica. Situación a la que se suma, además, el cuidado de chacras para el autoconsumo familiar (economía de subsistencia) que también forma parte de las funciones domésticas atribuidas a ellas:

“La mujer del campo es la que tiene que sembrar las hortalizas, regarlas. Hacer todo lo de su casa, estar presente en los colegios. En los colegios no hay papás, todos tienen pura mamá, porque esa es la que está pendiente, es la que viene a controlar a los niños o si les pasó algo está acá, no veo yo que haya apoyo [de parte del hombre]” (Entrevista 18/03/2012, Curepto).

El segundo hecho, es el escaso tiempo disponible de las mujeres. Ello, las restringe y/o limita a incursionar en el desarrollo de alguna iniciativa productiva. Ya que, como hemos venido señalando, gran parte de su tiempo se concentra en el cumplimiento del rol doméstico. En este sentido, se aplica una división desigual del trabajo no remunerado. El siguiente fragmento da cuenta de la sobrecarga doméstica a la que se ven expuestas las mujeres del ámbito rural.

“Y ahí apareció la mujer, algunas tienen habilidad como para hacer trabajos al campo o le tiene que ir a dejar almuerzo a la punta de no sé dónde, para que el hombre no pierda su tiempo acá. Ella es la que hace el pan, el almuerzo, la comida, lava, cuida a los hijos y está presente como apoderado en los colegios” (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

A partir de la cita anterior, podemos inferir que existe una valoración del tiempo diferenciada según la identidad de género. El tiempo del hombre tiene una alta valoración, caso contrario sucede con el tiempo de la mujer. En dicho sentido se percibe que la mujer “no hace nada”, solo está en la casa. Se desconoce así, la importancia del tiempo que destina al tema de la familia.

4.6 Capacidad de agencia de los actores político-institucionales

Producto de los altos índices de ruralidad y pobreza que presenta la VII Región del Maule, la Agenda de Género Regional contempla como eje prioritario potenciar la economía a través de la inserción laboral y el micro-emprendimiento productivo de sus habitantes. Este eje está directamente relacionado con el cuarto lineamiento propuesto en el Plan de Igualdad, denominado “Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza”. Este eje estratégico, tiene por objeto “eliminar las prácticas discriminatorias que operan en el acceso al mercado laboral y los recursos productivos” (Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000-2010:39). Esta línea de acción, se ha venido impulsando con fuerza en las políticas públicas en general desde la década de 1980.

En relación con lo anterior, esta sección tiene como referente descriptivo el contexto económico y productivo en el cual se insertan e implementan las políticas de inserción laboral orientadas a las mujeres rurales. Entendemos que estas políticas son de tipo sectorial, y se canalizan a través de las agendas regionales de género. En este marco, la reflexión pondrá énfasis en las características que va asumiendo la implementación en el contexto local. En tal sentido, el análisis se encuentra guiado por las siguientes preguntas: ¿qué tipo de proyectos laborales se implementa en la comuna?, ¿cómo se vinculan estos proyectos con los *frame* de igualdad que han construido los diversos actores locales?, ¿cómo concilian las autoridades locales sus *policy frames* de igualdad con la implementación de las políticas de inserción laboral? y ¿qué características asume en este caso dicho proceso?

Institucionalización de género: implementación de la Agenda Comunal de Género

Para efectos de esta tesis, la institucionalización de género es abordada a través de la estructura institucional municipal encargada de asumir la temática de género en la comuna. En este marco, describiremos el área de género a nivel municipal y el proceso de validación de la temática a nivel interno de la institución. En este sentido, daremos cuenta de los procesos en cuanto a la capacidad de agencia de los actores político-institucionales a través de la decisión desplegada respecto a la igualdad de género.

Para los actores políticos-institucionales locales, la forma cómo conciben el problema de la igualdad toma mayor fuerza y visibilidad a la hora de decidir institucionalizar el género en la comuna. En este sentido, como ya mencionamos, un alto cargo político de la comuna percibe el tema de género como un problema social que se ubica en el ámbito privado de los sujetos. En consecuencia, plantea que el municipio como institución pública del Estado no tendría las facultades técnicas, recursos ni competencias para intervenir en este tema:

“Ahora yo como municipalidad o nosotros como municipalidad, no sé mucho lo que podemos estar metidos en esos temas [género-igualdad]. No podemos simplemente. ¿Cómo podemos ir y decirle al señor esto?: ¡“está equivocado!” El que tiene una cultura, que tiene una vida así [machista]” (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

Desde esta mirada, y como queda de manifiesto, dicho actor no considera la igualdad de género como un problema público y, por lo tanto, le resta competencias al municipio para intervenir.

De este modo, se hace evidente la resistencia a institucionalizar el problema de igualdad en la comuna. Dicha situación puede ser interpretada como una menor disposición –por parte de este actor- a implementar acciones de género. Asimismo, esta interpretación resulta relevante en tanto nos permite comprender la ausencia de una institucionalidad de género a nivel local, capaz de atender las demandas de las mujeres de la comuna.

Por otra parte, es interesante ver cómo los *policy frames* de los actores pueden llegar a ser incluso más dominantes que la demanda de la sociedad civil. Ello, por ejemplo, se desprende del hecho que la sociedad civil comunal, tras un proceso de participación, formula el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). Dicho documento recoge, entre otras cosas, las principales demandas de la comuna en términos de

desarrollo y planificación. Es justamente aquí, donde las organizaciones de la sociedad civil proponen “la creación de una Oficina de la Mujer (que entregue capacitación, apoyo técnico en el ámbito laboral y distensión a las mujeres de la comuna)” (PLADECO 2010-Curepto).

Frente a esta demanda y necesidad expuesta, la autoridad política local se niega a institucionalizar el tema de género. En principio, comprendemos que los *policy frames* de este actor condicionan la decisión de no institucionalizar el tema de género, pese a que esta se percibe como necesidad demandada por las mujeres. En este escenario, tal y como se refleja en la siguiente afirmación, implementar la Oficina de la Mujer aparece claramente como un despropósito:

“Ahora pensar en tener una oficina de la mujer en un pueblo como este mío, es una tontera. Porque, ¿qué les vamos a garantizar, qué les vamos a proporcionar? vamos a tener más expectativas, más demanda, sin ninguna solución...” (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

Este hecho, supone una actitud desfavorable para abordar el tema de género a nivel comunal (en lo que atañe a la atribución de competencias). Sin embargo, también refleja que tras la no implementación subyace una decisión coherente con la estructura mental que revela la autoridad; la que resulta consecuente con la ideología de género que se observa en el territorio.

Por otra parte, descartamos el desconocimiento y capacidad técnica como razones que impulsan esta actitud en dicha autoridad. Ello, porque el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) cubre estas falencias con capacitaciones y asesoría técnica para aquellas autoridades e instituciones que lo demanden. Sin embargo, cuando los actores políticos actúan en coherencia a los marcos cognitivos subyacentes (estructura de género tradicional), es más complejo desplegar mayor capacidad de agencia para la implementación de acciones de igualdad en el territorio. Tal y como queda demostrado en este caso.

Dicho esto, la implementación de la Oficina Comunal de la Mujer se concibe como una demanda que no logra ser justificada en el contexto local. Por ende, aparece como una decisión poco viable en el territorio. A partir de aquí, podemos señalar que el nivel de compromiso y sintonía de los altos cargos políticos para implementar acciones de género e igualdad en la comuna es bajo. Producto de ello, no existen evidencias que den cuenta de algún grado de vinculación de estas autoridades comunales con el proceso de formulación de la agenda comunal de género.

Sin embargo, ante la carencia de una institucionalización de género, el Departamento Social es la estructura institucional que asume la función de formular iniciativas para las mujeres: “se encarga de esa parte [elaborar iniciativas orientadas a las mujeres rurales] y desde ahí se proyectan los cursos” (Entrevista 15/03/2012, Curepto). Pese a ello, en el manual de funciones y procedimientos institucionales no consta como tarea de este departamento ocuparse de las temáticas de género. Según dicho documento, el objetivo general es “planificar, coordinar, implementar, ejecutar, supervisar y evaluar los programas y acciones de desarrollo social, protección del medio ambiente, capacitación, promoción del empleo, deporte y recreación y turismo” (Manual de Funciones y Procedimientos Municipales, 2006:32). El contenido del objetivo definido para esta oficina es amplio, por lo que permite incorporar una variedad de temáticas que no tienen cabida propia a nivel institucional.

Por otro lado, el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) es la unidad institucional que formula e implementa iniciativas productivas en el territorio. Dicha unidad, es la resultante de un convenio institucional entre el municipio y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Institucionalmente, este convenio tiene por objeto “generar condiciones y desarrollar capacidades para que los pequeños productores agrícolas y campesinos, y sus familias, del segmento con menos grado de desarrollo puedan optimizar su sistema de producción, desarrollar sustentablemente y consolidar sus emprendimientos productivos vinculados al mercado, incrementando sus ingresos y la calidad de vida de las personas” (Willson y Peña 2008:12).

PRODESAL es la unidad institucional que se encarga de abordar el desarrollo productivo en la localidad. En este ámbito de acción incluye a las mujeres como grupo clave para implementar iniciativas productivas. No obstante, para un alto cargo político, la principal función de esta unidad institucional es el nexo técnico y directo entre el municipio y la ciudadanía: “el PRODESAL tiene una pega [trabajo] específica el tema rural de campo. Ellos nos traen el recado desde lo central y ahí... todos nos contactamos; acá no hay problema que venga uno u otro¹⁶” (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

Por ello, entendemos que para las mujeres rurales la unidad de PRODESAL representa la vía institucional más visible y válida en el terreno: las apoya a través de

¹⁶ Afirmación que ilustra la relación fluida y directa entre un alto cargo político y el personal técnico del municipio.

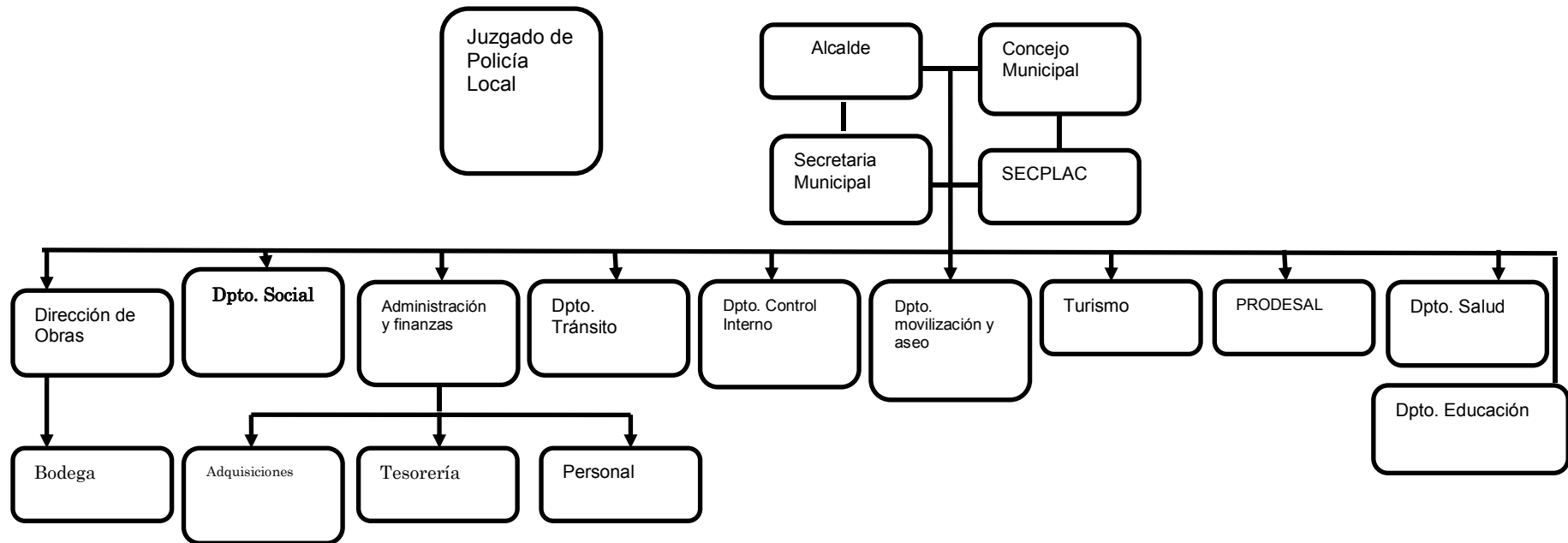
la gestión de capacitaciones (formación) y recursos para gestionar iniciativas de micro-emprendimiento:

“Las mujeres hicimos una artesanía nueva que hay, que se hace con lana de vellón y que se llama “gel fieltro”, es lo último que hemos aprendido [...]. Y el otro [curso-capacitación] fue por intermedio de riego por INDAP, a través de PRODESAL. Ellos han estado con nosotros, son bien importantes en nuestro sector” (Entrevista 18/03/2012, Curepto).

Ahora bien, las principales consecuencias asociadas a la falta de institucionalización de género en la comuna se relacionan con la ausencia de personal técnico calificado, el despliegue de acciones institucionales internas de sensibilización, falta de asignación de recursos propios, ausencia de diagnósticos de género, ausencia de diseño de instrumentos de planificación e implementación de acciones de igualdad de género, entre otros aspectos.

Institucionalmente, el municipio de Curepto se estructura conforme a las divisiones tradicionales. Su función está orientada principalmente a atender necesidades en materia de desarrollo social y productivo de la comuna. La figura 15, grafica en términos institucionales el organigrama de la municipalidad. Este contempla a 33 funcionarios de planta; 17 de los cuales son hombres y 16, mujeres. Aun cuando existe en el municipio un equilibrio de género en términos numéricos respecto a la contrata de personal, no podemos señalar que haya paridad de género. Ello, porque no existe una política institucional que promueva esta medida. La situación responde, más bien, al azar antes que a una política institucional. Es la misma autoridad la que lo reconoce de este modo: “no sé por qué se dio, [equilibrio paritario en la contratación], pero se dio” (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

Fig. 18. Organigrama estructura institucional



Fuente: Ilustre Municipalidad de Curepto.

En términos institucionales, no se advierte la coordinación interna entre departamentos como estrategia de funcionamiento. Del mismo modo, no se observan espacios de coordinación interinstitucional entre el municipio y otras entidades del gobierno. Cabe señalar que la comuna de Curepto cuenta con un representante comunal que forma parte del Gobierno Regional. Pese a ello, no se observa que este hecho puntual favorezca la articulación y/o coordinación más expedita entre el municipio y el Gobierno Regional (GORE). La relación entre ambas instituciones se enfoca en la captación de recursos financieros desde el nivel regional, a fin de dotar de mejor infraestructura a la comuna. En síntesis, no existe por parte de las autoridades una gestión ni coordinación con otros entes y organismos institucionales de carácter público encaminados a favorecer la implementación del Plan de Igualdad en la comuna.

La escasa coordinación de las autoridades comunales con el Gobierno Regional, y la pasividad con que el municipio actúa frente a la implementación de planes y programas diseñados desde el nivel central; es -en efecto- una dinámica coherente con un modelo de Estado unitario-centralizado, como es el caso de Chile. En este contexto, entendemos que los miembros del concejo perciban la implementación de los programas como paquetes de medidas que “llegan” desde el nivel regional. Frente a ello, la gestión de las autoridades adquiere un carácter pasivo: implementan sin mayores cuestionamientos los programas designados desde el nivel central, regional hasta llegar a la unidad territorial micro, que es la comuna.

Otro aspecto importante de rescatar tiene que ver con el tipo de implementación de acciones de igualdad y, por tanto, la gestión de recursos que se asocian a ella. En el caso de fracaso, la implementación de acciones de género está dada por el acceso de las mujeres a los Programas de Pro-empleo¹⁷. El financiamiento de este tipo de programas es de corto plazo y, por tanto, no resultan auto-sostenibles en el mediano y largo plazo.

Retomando los *policy frames* en la implementación, podemos señalar que en el caso de fracaso existe un nexo que vincula la ideología de género con el tipo de decisión que se toma en torno a las acciones de implementación del Plan de Igualdad en el

¹⁷ Programa de contratación de personas vulnerables. El objetivo del programa es facilitar la inserción laboral de trabajadores cesantes en un puesto de trabajo dependiente (www.proempleo.sence.cl. Acceso 29/07/2014).

territorio. Este hecho, sería el responsable de que se adopte un tipo de decisión y no otra en el proceso.

Gestión de recursos para implementar acciones de género en la comuna

La priorización de los problemas de la comuna, se detecta a través del financiamiento de los mismos. En este caso de estudio, los recursos propios del municipio han sido asignados para el financiamiento de infraestructura. De este modo, encuentran posibilidad de financiamiento a nivel comunal acciones tales como: proyecto de alumbrado público, mejoramiento y reparación de servicios higiénicos del gimnasio, mantención y mejoramiento del casino municipal, cierre del estadio municipal, entre otros. El total aproximado de la inversión en peso chileno es de \$60.127.330. Ésta cifra en dólares alcanza un inversión de US 120.254, 654 (Informe de Inversión, 2012). Si dicha inversión se analiza desde una óptica de género, tenemos que la población beneficiada con estas obras es mayoritariamente la masculina, pues – como ya se mencionó- es la que más frecuenta este tipo de espacios en el sector rural.

Por otra parte, los *policy frames* (valores, ideologías y actitudes de género) manifestados en los actores político-institucionales de la comuna restan valor a la importancia de implementar acciones de igualdad. Ello se visibiliza, por ejemplo, en una actitud menos dispuesta a asignar recursos para el emprendimiento femenino. En este contexto, se subentiende que las dinámicas de género que allí se establecen propician una mecánica productiva, en la que el hombre ejerce el rol de principal proveedor de la familia.

Estas representaciones trascienden el plano institucional, es así como comprendemos que la mayor parte de los recursos a nivel comunal sean captados por la población masculina. Suponemos que los *policy frames* de los decisores locales asocian a los hombres como los principales sostenedores económicos de las familias. En razón de ello, existe una predisposición mayor a favorecerlos con recursos financieros para “emprender” una actividad económica. De hecho, de un total de ocho iniciativas financiadas a través de PRODESAL solo una fue asignada a una mujer. Este hecho, acrecienta la desigualdad de género en términos de asignación de recursos para emprender una actividad productiva. .

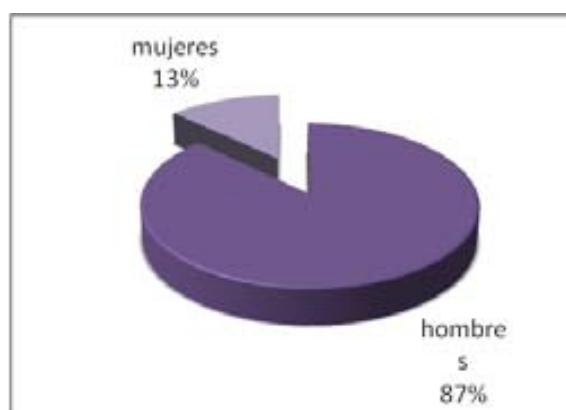
Tabla 7. Asignación de recursos por género

Beneficiarios/as	Hombres	Mujeres
Total	7	1
Monto pesos-chileno	9.514.063	1.399.828
Monto Dólares	18.296, 275	2.691,9769

Fuente: Instituto Agropecuario, Región del Maule, Área Curepto, 2010.

La asignación financiera ilustra, en términos monetarios, la desigualdad en el acceso diferenciado a los recursos públicos del Estado (Tabla 7). Esto, lleva a preguntarnos por el número de mujeres que postularon al beneficio. Probablemente, encontraremos que la causa de exclusión de la gran mayoría está asociada a la baja cualificación y participación en el mercado productivo local. Se gesta, así, un círculo vicioso que perpetua la exclusión y desigualdad. Porcentualmente, la asignación de recursos por sexo se ilustra en la siguiente figura (Fig.19).

Fig. 19. Asignación de recursos. Micro-emprendimiento, año 2009



Fuente: Instituto Agropecuario, Región del Maule, Área Curepto, 2010. Elaboración propia.

Participación política y social de las mujeres de la comuna

La participación no es un lineamiento que se promueva institucionalmente. Sin embargo, las mujeres muestran una actitud favorable a la misma. Esta se refleja, por ejemplo, en la buena disposición a ser parte de actividades. De hecho, la formación y capacitación impartida por el municipio es recibida positivamente por ellas. En este sentido, una líder local manifiesta: “somos muy participativos. Cualquier proyecto que llega, sea un curso riego tecnificado, manipulación de alimentos, participamos [...]” (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

Sin embargo, se evidencia que los *policy frames* asociados a estructuras de género tradicionales conducen, paralelamente, a una baja ejecución de decisiones que fomenten la participación de las mujeres. Las iniciativas que surgen en este marco tienen un carácter más instrumental.

Opera aquí una lógica de capacitación permanente que, como señalábamos, acaba por instrumentalizar la participación de ellas. Ello explica, en este caso, la baja trascendencia que tienen las capacitaciones en el ámbito productivo. Los esfuerzos de las mujeres por participar y adquirir mayor conocimiento y calificación, se diluyen en un proceso en el cual no se logra concretar la autonomía económica. De este modo, se genera una especie de círculo sin salida. Este hecho, permite a las autoridades locales argumentar la resistencia a implementar acciones de igualdad.

“El Estado invierte plata para que se quede ahí no más. Estancada ahí, no se le da una continuidad, ¿ya? Eso es lo que falta a los proyectos siempre. Yo no sé cuántas cosas he aprendido en mi vida, cualquier cantidad de cosas, artesanía, pintura. PRODESAL nos enseñó hacer mermeladas. Yo pertenezco aquí a la feria, pero para hacer las mermeladas debo hacerlas en forma casera, pero si no tengo toda la implementación cuesta, ¿ya? La clave principal, porque las mujeres no participan en las capacitaciones que nosotros la hemos pasado ya es que usted aprende hacer cosas y ¿dónde las vende?” (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

Como se aprecia en el testimonio anterior, las mujeres tienen un claro diagnóstico de la situación. Se reconoce que el Estado invierte recursos para aumentar su formación y competencias. Advierten, sin embargo, que las capacitaciones a corto plazo y con escasez de recursos son contraproducentes. Esto, porque no logran tener continuidad y concretarse en una actividad productiva que las impulse al logro de la autonomía económica. En dicho sentido, consideran que los recursos económicos asignados desde el nivel central para el emprendimiento se diluyen en actividades que no acaban por materializarse. De hecho, de las innumerables capacitaciones recibidas, no existen experiencias exitosas de emprendimiento a nivel local que realmente hayan impulsado la autonomía económica de las mujeres.

La presencia de los *policy frames* próximos a la ideología de género tradicional-conservadora, inhibe la puesta en marcha de decisiones que favorezcan el tránsito de la mujer desde el ámbito privado al público. Este hecho, facilita acciones orientadas al mantenimiento de la ideología de género dominante en el territorio.

El análisis propuesto plantea una serie de desafíos y tareas pendientes en materia de género e implementación de las políticas públicas. Evidencia que las ideologías de los individuos (actores institucionales) no están separadas de la función política social que

cumplen. Contrariamente a esto, el accionar público está teñido por estas normas socio-culturales que hacen parte de la vida de cada individuo. En esa medida, el llamado es a aumentar las tareas de sensibilización e información en distintos niveles del Estado. Este trabajo no puede excluir a las autoridades y los equipos de los gobiernos locales. Permear estos espacios puede abrir oportunidades a la movilización de la voluntad política y, consiguientemente, a las intervenciones que busquen como fin la transformación de las desigualdades imperantes. La tarea convoca también a trabajar con la sociedad civil y los residentes de las diferentes zonas, a fin de que se conviertan en actores activos y demandantes de este tipo transformaciones. Todo esto supone una presencia real, en recursos y en asesoría técnica, de las entidades del Estado central encargadas del tema.

Mujeres y autonomía económica

La Estrategia de Desarrollo Regional (EDR) del año 2006, plantea la incorporación de la mujer al mercado laboral como un aspecto a considerar en el marco del desarrollo regional. Para ello, plantea acciones entre las que se encuentra la generación de mayor igualdad de oportunidades. Este documento propone como estrategia, la generación de “una creciente presión para la incorporación de la mano de obra femenina (aumento del porcentaje de mujeres en el mundo del trabajo), acentuado por una disminución de las tasas de fecundidad y retraso del inicio de la etapa de vida reproductiva” (Estrategia de Desarrollo Regional, 2006:9). Pone de manifiesto, además, que la inserción laboral de las mujeres se encuentra condicionada, en muchos casos, al ejercicio de la maternidad.

Ahora bien, la Agencia Regional del Desarrollo Productivo, en consonancia con la Agenda Regional de Género, asume como compromiso promover la participación de las mujeres en los sectores productivos propuestos en la Agenda Regional de Desarrollo Productivo e Innovación y en los Planes de Mejoramiento y Competitividad. Este órgano, prevé aportar a la disminución de brechas de género en términos de acceso laboral, generación de ingresos y condiciones laborales que favorezcan la participación de las mujeres.

Sin embargo, dichos lineamientos no han logrado plasmarse en la Estrategia de Desarrollo Productivo de la comuna de Curepto. De hecho, el documento no contempla el fomento e incorporación de la mujer al mercado laboral. Antes que esto,

se remite a definir las áreas productivas prioritarias para la comuna. A partir de aquí, es posible sostener que la incorporación de la mujer al mercado laboral no hace parte de la estrategia de desarrollo de la comuna.

Desde el punto de vista productivo se invisibiliza el rol de la mujer y, por tanto, no se la percibe como un sujeto activo que aporta a la dinámica económica local. De acuerdo con esto, es posible sostener que la ideología de género es un componente que incide en las decisiones de los actores político-institucionales y que, por tanto, explica la ausencia de decisiones encaminadas a diseñar y planificar una estrategia de género destinada a favorecer la autonomía económica de las mujeres rurales.

En directa relación con lo anterior, un hallazgo interesante en este caso de estudio es dar cuenta de cómo los *policy frames* inciden en la visión de igualdad y en la forma en que los actores político-institucionales entienden el micro-emprendimiento. Para las autoridades políticas comunales electas, éste concepto está asociado con lo social y, por ende, desde la institucionalidad pública municipal se aborda como tal. En el marco de esta lógica, el micro-emprendimiento antes que ser entendido como un incentivo económico orientado a innovar en términos productivos para lograr la autonomía; se convierte en un sistema clientelar de oferta laboral entre el municipio y la ciudadanía. Así, el municipio lo asume como aquella acción que prioriza el acceso de la mujer a las diferentes plazas laborales generadas a partir de los Programas de Pro-empleo:

“[En] los Planes de Pro-empleo hoy en día las mujeres mayoritariamente ocupan los cargos. [...] El trabajo público en Curepto son los colegios, la municipalidad, el hospital. Yo creo que debe ser un 60, 65% mujeres versus 40 o 35% de hombres. No sé por qué. Y no porque lo hayamos elegido, sino que porque se dieron las oportunidades y ellas quedaron, quizás ha tenido más interés en el tema estudio la mujer, en el caso nuestro [comuna]” (Entrevista 15/03/2012, Curepto).

La autoridad local reconoce que es una necesidad que las mujeres accedan al mercado laboral. A su juicio, los Programas de Pro-empleo resultan una alternativa viable que permite dar respuesta a esta necesidad. Del mismo modo, un alto cargo político comunal visualiza que tras la ejecución de este tipo de programas se da por cumplida la implementación de acciones de igualdad a nivel local. Sin embargo, dentro del círculo de actores político-institucionales existen discrepancias respecto a la dinámica que genera la implementación del Programa de Pro-empleo. De hecho, algunos actores políticos locales manifiestan desacuerdo con este tipo de implementación, que ven como única y parcelada. A su parecer, son una forma de generar clientelismo social y económico en la población. En este sentido, dicha

dinámica produciría relaciones de dependencia entre la ciudadanía y el municipio. En consecuencia, el tema de fondo, relativo a autonomía económica de las mujeres, no lograría resolverse por esta vía:

“Los demás son Pro-empleo. Que hoy en día son pan para hoy y hambre para mañana. Porque el gobierno da tres meses, llegan los programas de pro-empleo por tres meses, asignados a través del Fondo Regional para poder mantenerlas [mujeres], también mantener a los esposos que quedan [...] Muchas mujeres que las tomamos por ese sistema de Pro- empleo que hay, por medio día son 75 mil pesos” (Entrevista 30/03/2012).

En este modo de funcionamiento, las mujeres efectivamente acceden al mercado laboral y perciben un ingreso estable en el corto plazo. Sin embargo, generan “dependencia” laboral respecto al municipio. La implementación de este tipo de medida, en pos de la igualdad económica de las mujeres, deviene en bajas remuneraciones, intermitencia laboral y escasa asociatividad. Así, la implementación de Programas de Pro-empleo por parte del municipio inhibe la capacidad de propuestas innovadoras orientadas a generar ingresos sostenidos y a lograr autonomía económica de las mujeres.

A partir de aquí, podemos señalar que la inserción laboral de la mujer está asociada a actitudes, ideología y valores de género que en la práctica facilitan o dificultan este hecho. En este contexto, el asistencialismo emerge como un elemento que dificulta el logro de la autonomía económica. Junto con ello, se identifica como punto intermedio que lidia entre el micro-emprendimiento y el acceso de las mujeres al mercado laboral. Por otra parte, el escaso tiempo disponible y la baja calificación también son elementos que van en directa relación con la baja inserción.

Para la autoridad local, las capacitaciones a las mujeres cumplen un rol de uso del tiempo libre antes que la posibilidad real de generar autonomía económica: “hacemos mucho trabajo con ellas en el campo, en artesanía, en manualidades, cosa que ellas salgan de la casa” (Entrevista 15/03/2012, Curepto). De este modo, pierde relevancia el aprendizaje basado en el proceso y, con ello, la posibilidad de que las capacitaciones se transformen en una actividad concreta que posibilite el logro de mayor autonomía. De esta forma, entendemos que sean capacitadas en temas que escasamente pueden transformarse en una alternativa productiva concreta y sostenible.

Conclusiones

El principal objetivo del capítulo fue dar cuenta del comportamiento que asume la variable independiente *policy frames* en el caso de fracaso en la implementación. Su comportamiento fue analizado en base a tres sub-componentes definidos para esta variable: actitud, ideología y valores de género. Dichos componentes forman parte del diseño metodológico, por tanto son interpretados y analizados a partir de la visión que manifiestan los actores político-institucionales respecto a la igualdad de género y su política respectiva.

En términos de actitud, existe una concordancia entre los *policy frames* de igualdad dominantes en el territorio y los revelados por la autoridad local en la práctica, más no en el discurso. Este hecho, genera una discontinuidad entre el discurso y la práctica de los actores político-institucionales ante la implementación. Así, la actitud respecto a la política se aborda desde la “obligatoriedad” a implementar. En este caso de fracaso, el proceso busca dar cumplimiento a una norma que emana desde el nivel central antes a velar, efectivamente, por la igualdad de género en el territorio. Podemos observar un “desfase”, producto de cierta “imposición” social acerca del tema de igualdad: al convertirse ésta en un problema inscrito en las agendas de gobierno impone, de cierto modo, su implementación en los territorios.

A partir de ello, los actores político-institucionales condicionan su discurso en virtud del contexto político-social macro. En función de ello, aprueban la idea de trabajar por la igualdad de género. Consiguientemente, los *policy frames* que exponen implícitamente en la ejecución de la política no van acorde con el discurso macro. Esto, porque la visión de igualdad que domina en el territorio -y con la cual coinciden los actores- responde a la presencia de estructuras de género de orden tradicional. Ello hace que los actores locales, en términos prácticos, no sintonicen con respecto al contenido de la política de igualdad.

En cuanto a la ideología, resulta significativa la presencia de factores ideológicos que refuerzan estereotipos de género contruidos en función de la identidad femenina. Así, se manifiestan representaciones sociales como sujeto emocional, abnegado y vulnerable y que requiere “protección”. A la par, estos imaginarios actúan como pilar fundamental de la unidad familiar. Este tipo de construcción social deja al descubierto la principal estructura de género dominante en el imaginario social del territorio. En este marco, el protagonismo de la mujer como sujeto activo se ve opacado por este

imaginario y las consecuentes dinámicas machistas. Desde este punto de vista, ve limitada la posibilidad de explorar otros ámbitos relacionados con el espacio público. Esto, porque las decisiones de implementación de género van a estar condicionadas a mantener el “orden” social (estructuras de género).

En razón de lo anterior, los valores de género resultan coherentes con la estructura de género señaladas como dominantes. Por lo tanto, son un claro reflejo de la actitud que asumen los actores de cara a la implementación de la política. A raíz de esto, no resulta sorprendente que donde la mujer cumple, aparentemente, un rol fundamental sea en el espacio privado o domestico-familiar. Bajo esta mirada, la priorización de acciones de implementación está encaminada al uso y “abuso” de los Programas de Pro-empleo. Estos, como ya se ha indicado, son programas estructurados y de recursos limitados que permiten la generación de ingresos a corto plazo. Esto implica que una vez que los recursos acaban, las mujeres se ven “obligadas” a retornar al ámbito doméstico. Así, se da cumplimiento a la normativa de implementación, pero con un impacto mínimo de género: el acceso al mercado laboral resulta intermitente y escasamente sostenible. Los impactos colaterales son dependencia de la institucionalidad local, baja asociatividad y escasa participación entre las mujeres de la comuna.

Según lo expuesto, podemos concluir que en el caso de fracaso la implementación se asume bajo una lógica de arriba hacia abajo; vale decir, bajo la perspectiva *top down*. Con ello, el proceso de implementación adquiere características asociadas a un proceso mecánico, estructurado, carente de recursos y sin mayor impacto en la población. Predomina en los actores la idea de “racionalización” del problema; vale decir, un “desentendimiento” de la igualdad, argumentando que es un tema que escapa a las competencias institucionales del municipio. En vista de ello, se “hace lo que se puede” en el marco de una institucionalidad restringida y rígida.

En síntesis, en este caso, la conjunción de la actitud, ideología y valores se potencian y resultan significativos en el resultado de la implementación. Esto, porque su presencia facilita una “resistencia” local por parte de las autoridades frente a la implementación de la política. Sin embargo, de cara a este escenario (Estado centralizado), los Programas de Pro-empleo resultan una alternativa válida que permite dar cumplimiento a la implementación de acciones de igualdad. Esta decisión, que remite a la ejecución de acciones más cercanas a un enfoque de Mujer en Desarrollo (MED); apuntan a dar solución a una de necesidad práctica, como es la

generación de ingresos, pero no se visualizan acciones para cubrir necesidades estratégicas, como la participación y empoderamiento, por ejemplo.

CAPÍTULO V

***POLICY FRAMES* Y ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN: EL CASO DE HUALAÑÉ**

5.1 Introducción

El presente capítulo tiene por objeto analizar aquellos factores asociados al éxito en la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades. El caso de estudio corresponde al municipio rural de la comuna de Hualañé, Región del Maule, Chile. Importa explorar, empíricamente, aquellos elementos ligados a los *policy frames* de igualdad en el ámbito local. Al igual que el caso de fracaso, tiene por objeto dar cuenta de las dinámicas y comportamiento referidos a la actitud, ideología y valores de género. A partir de aquí, se intenta demostrar la importancia del conjunto de estos subcomponentes en los resultados observados en la implementación.

Con este fin, el capítulo se estructura en dos grandes partes. La primera, está centrada en el análisis de los *policy frames* o marcos cognitivos de los diferentes actores político-institucionales, y su consecuente construcción social del problema de igualdad. Del mismo modo, se exploran las soluciones que se proponen al problema.

La segunda sección, por su parte, analiza la agencia de los actores político-institucionales. La entrada analítica es realizada a partir de la decisión que despliegan las autoridades comunales vinculadas a la implementación de acciones de género. En base a ello, se examina el enfoque de género que adquieren estas acciones. A su vez, se busca poner de manifiesto las características que asume la institucionalización en base a la significancia que se observa en los resultados de la implementación. Esto, en función de cuatro componentes: institucionalidad de género, gestión de recursos, participación de las mujeres y acceso al mercado laboral.

En síntesis, el capítulo explora cualitativamente el comportamiento de aquellos elementos que se asocian al éxito en la implementación. El énfasis radica en demostrar la influencia que ejercen las variables subjetivas en dicho proceso. Con ello, se intenta poner de manifiesto que en un Estado centralizado la norma se ve quebrantada por la fuerte influencia de las subjetividades de los actores político-institucionales ante la política. En consecuencia, el capítulo evidencia las características que en este caso adquiere la implementación producto de la conjunción de una serie de elementos subjetivos.

Cabe recordar que por éxito, vamos a entender el impacto favorable que ha tenido la implementación de acciones de género en la autonomía económica de las mujeres. En términos metodológicos, se realizaron nueve entrevistas semi-estructuradas agrupadas en dos categorías (ver Cuadro 14).

Cuadro 14. Actores entrevistados

Actores	Categorías
Actores A	Políticos comunales electos
Actores B	Beneficiarias de la política

Elaboración propia.

En la categoría de actores denominados político-institucionales, se encuentran las autoridades políticas comunales electas. La autoridad local está representada por un hombre de 37 años de edad, de profesión ingeniero en construcción y militante del partido Renovación Nacional que, ideológicamente, representa la derecha del país. Tras iniciar su trayectoria política como concejal, el año 2004, asumió el cargo de jefe municipal el año 2008. En las últimas votaciones del año 2012 fue reelecto, con una votación del 51% (2.882 votos)¹⁸.

Con respecto a los concejales, se entrevistó al 50% de los miembros del concejo; vale decir, a tres de un total de seis que tiene la comuna. De estos, dos de los entrevistados son hombres y la tercera entrevistada es mujer. La selección de estos actores fue al azar y representan diferentes tendencias políticas: derecha, representado por el partido político Renovación Nacional (RN); centro, representado por la Democracia Cristiana (DC); e izquierda, mediante el Partido por la Democracia (PPD).

En cuanto a la segunda categoría de entrevistadas -Actores B-, se encuentran seis mujeres rurales que ejercen un liderazgo en organizaciones sociales femeninas. Entre ellas, la Presidenta Comunal de Mujeres Rurales¹⁹, la Secretaria de Organizaciones de Base y la Presidenta de Mesas de Mujeres Rurales. Las líderes entrevistadas pertenecen a distintos sectores geográficos de la comuna: los Coipos, el Parronal y Hualañé centro. Los dos primeros se encuentran ubicados en puntos más distantes del centro de la comuna y, por ende, son sectores apartados del radio más urbano. Las

¹⁸ Datos Elecciones Municipales, 2012. Servicio Nacional Electoral (SERVEI)

¹⁹ Estructuralmente las organizaciones de la sociedad civil, cuentan con una directiva que se encuentra compuesta por un/a presidente/a, un/a secretario/a y un/a tesorero/a.

entrevistadas ejercen el triple rol (doméstico, productivo y social), es decir, son madres, trabajadoras y dirigentas sociales. Son mujeres de edades diversas, que fluctúan entre los 30 y 60 años de edad.

5.2 Análisis cualitativo: variable independiente *policy frames*

Los resultados arrojados por Atlas Ti permiten sostener que, en el caso de éxito de la implementación, existe una actitud favorable por parte de los actores políticos-institucionales para abordar el tema de la igualdad de género a nivel comunal. Esto se ve reflejado en las asociaciones conceptuales que evidencian una mayor capacidad de proyección en las intervenciones, y la consecuente profesionalización e institucionalización del tema de igualdad a nivel local. De este modo, podemos sostener que las acciones de igualdad de género se ven favorecidas por la presencia de unos *policy frames* acorde con la igualdad de género.

Así mismo, la reducción de analítica de datos en Atlas Ti permite inferir del discurso de los actores políticos locales tres aspectos interesantes relacionados con la actitud:

1. El tema de la mujer se encuentra presente en la agenda de los actores político-institucionales.
2. La visión de igualdad se configura a partir de la igualdad.
3. Los *policy frames* favorables a la igualdad, resultan igualmente favorables a la incorporación de la mujer al mercado laboral.

Dichas interpretaciones han sido inferidas a partir del siguiente cuadro (Cuadro 15), construido a partir de categorías de análisis, subcategorías, evento e interpretación:

Cuadro 15. Reducción analítica Atlas Ti: actitud

Categoría	Subcategoría	Unidad de análisis	Evento	Interpretación
<p>Policy frames</p> <p>“Sistema de creencias y referencias que dan origen a un proceso de producción de sentido. Por lo tanto determinan prácticas y comportamientos” (Surel, 2000:496)</p>	<p>Actitud</p> <p>Afirmaciones y/o acciones que los actores políticos-institucionales emiten en su discurso en el marco de la igualdad de género.</p>	<p>P1: ENTREVISTA Hualaño.rtf - 1:10 [sobre todo el tema de la mujer..] (19:19) (Super)</p> <p>“sobre todo el tema de la mujer que también nos preocupa y nos interesa que esto siga funcionando y que también se profesionalice más”.</p>	<p>Favorable</p>	<p>El tema de la “mujer” está posicionado en la agenda de las autoridades locales. La preocupación e interés que se manifiesta, favorece el despliegue de decisiones de implementación de acciones de igualdad. A su vez, la actitud se interpreta como favorable en la medida que hay un interés explícito que proyecta una continuidad en el trabajo conjunto entre profesionalización e institucionalización.</p>
		<p>P2: ENTREVISTA Hualaño.rtf - 2:29 [Yo creo que todo hombre lo tom..] (17:17) (Super)</p> <p>“Yo creo que todo hombre lo toma, lo tomamos a bien”.</p>		<p>Reflejo de la visión del problema de igualdad como tal. Este hecho conlleva a una actitud favorable en la implementación, en tanto se percibe como necesaria la igualdad entre los sexos.</p>
		<p>P3: ENTREVISTA Hualaño.rtf - 3:13 [Con respecto al apoyo en la pa..] (4:4) (Super)</p> <p>Con respecto al apoyo en la parte productiva a las mujeres, aquí hay todo un equipo donde se hace que se les enseña ciertos talleres, a veces ocupamos SERCOTEC, o hace poco postulamos a proyectos cierto a nivel regional y esos proyectos capacitan a las mujeres después nosotros nos preocupamos para que sus productos lleguen a la feria costumbrista, le ponemos locomoción, le ponemos por ejemplo que ellas no pagan por tener el puesto de trabajo en la feria.</p>		<p>La actitud favorable a la igualdad de género y por ende a la política, contribuye a la inclusión de la mujer en el ámbito de lo público; vale decir, favorece su incorporación al mercado laboral y su autonomía económica.</p>

Elaboración propia.

Continuando con la reducción de datos cualitativos y categorización de la variable independiente, el sistema Atlas Ti nos permitió desprender las siguientes relaciones conceptuales entre códigos. En este proceso queda de manifiesto la relación conceptual entre los sub-componentes de la variable sometidos al análisis.

Tabla 8. Atlas Ti Cooccurring Codes: *Policy frames*

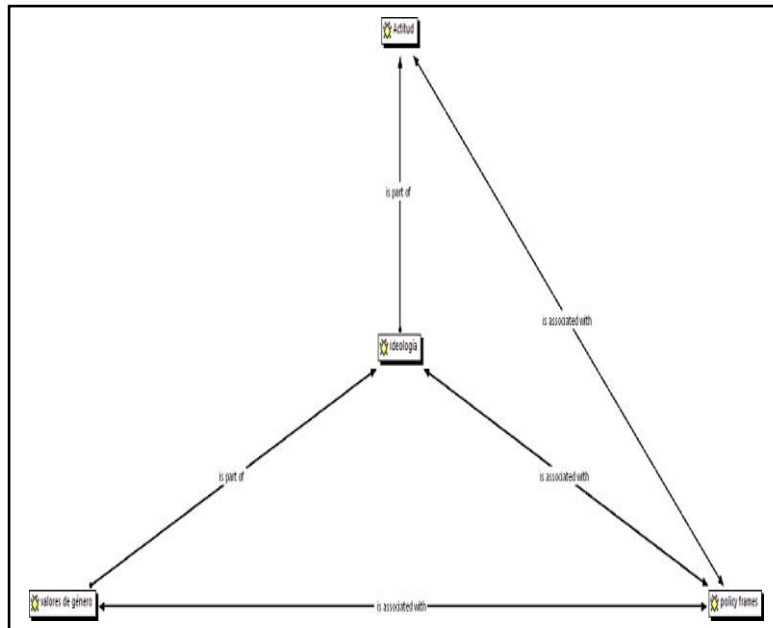
Subcomponente		Subcomponente		Subcomponente	
Actitud	{25-3} [10]	Ideología	{14-6} [7]	Valores	{28-5} [8]
Participación	{41-3} [8]	Participación	{41-3} [8]	Participación	{41-3} [15]
Representación de identidad femenina	{38-4} [1]	Representación de identidad femenina	{38-4} [5]	Representación de identidad femenina	{38-4} [3]
Institucionalización de género	{37-3} [20]	Implementación	{34-7} [4]	Institucionalización de género	{37-3} [12]
Implementación	{34-7} [22]	<i>Policy frames</i>	{28-5} [9]	Implementación	{34-7} [18]
<i>Policy frames</i>	{28-5} [10]	Valores de género	{28-5} [4]	<i>Policy frames</i>	{28-5} [4]
Valores de género	{28-5} [3]	Actitud	{25-3} [3]	Actitud	{25-3} [3]
Gestión de recursos	{23-3} [4]	Igualdad de género	{12-3} [6]	Gestión de recursos	{23-3} [5]
Ideología	{14-6} [3]	-	-	Ideología	{14-6} [4]
Igualdad de género	{12-3} [2]	-	-		
Capacidad de agencia	{10-4} [7]	-	-		

Elaboración propia.

La tabla 8 nos permite concluir, por una parte, que la participación es el componente que se asocia en primera instancia con la actitud, la ideología y los valores. A su vez, llama la atención que se repita el mismo orden: participación, representación de la identidad femenina e institucionalización en las subcategorías actitud y valores. La ideología rompe con dicho orden e incorpora en nivel de jerarquía según la cantidad de veces citado, la implementación en segundo lugar. A su vez, la ideología es la subcategoría menos aludida y, por lo tanto, establece una menor asociación conceptual con las otras subcategorías de la variable.

En términos de relaciones semánticas, Atlas Ti estableció las siguientes relaciones de asociatividad de los *policy frames* entre actitud, valores e ideología: tanto la ideología como los valores forman parte de la actitud y, por tanto, ambos están asociados con los *policy frames* observados a nivel comunal (Ver Fig. 20).

Fig. 20. Relación conceptual actitud



Elaboración propia.

En términos generales, la variable independiente *policy frames*, abordada desde la actitud, la ideología, y los valores, presenta un comportamiento activo producto de la frecuencia que se observa respecto a los códigos analizados. El siguiente cuadro (Cuadro 16) muestra la reducción de datos por subcomponentes de la variable independiente.

Cuadro 16. Familias de códigos

Familia	Actitud	Ideología	Valores
CODIGO: Variable independiente Policy frames	Favorable a la política	Escasa manifestación de ideas machistas	Mujer como sujeto activo en el desarrollo de la comuna
	Igualdad como inclusión	Machismo como práctica en desuso	Se favorece la incursión de la mujer en el ámbito público
	Coherencia discurso-ejecución		Reconocimiento del rol que la mujer cumple en el espacio público y privado

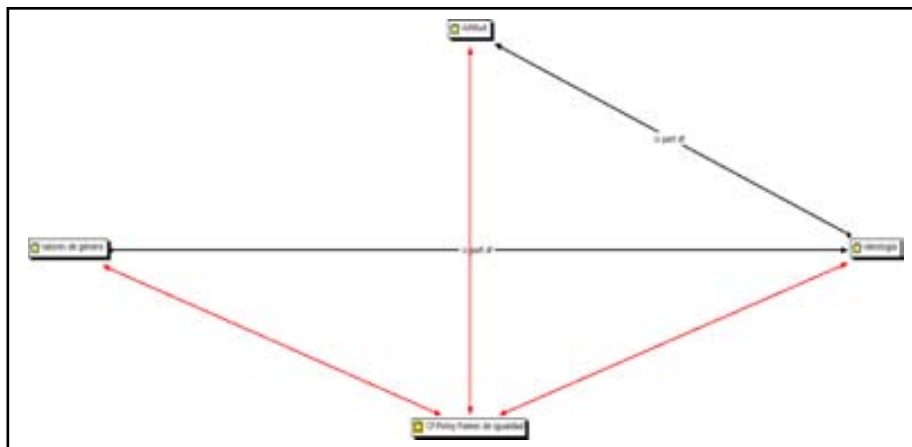
Elaboración propia.

Podemos observar que en términos de actitud, en el caso de éxito, Atlas Ti arroja como resultado que ésta es favorable a la política de igualdad. Aquí, la igualdad se concibe como inclusión y, por lo tanto, el problema se aborda desde la igualdad. Esta

actitud favorable propicia una coherencia entre el discurso de los actores y las decisiones de implementación.

Gráficamente, los subcomponentes valores e ideología se posicionan en un nivel similar. Sin embargo, la actitud parece tener mayor relevancia conceptualmente dentro del esquema de los *policy frames*.

Fig. 21. Gráfico familia conceptual: *policy frames*



Elaboración propia.

Para finalizar esta subsección correspondiente a la reducción de datos (Atlas Ti) e interpretación de la variable independiente *policy frames*, podemos concluir que: la actitud y los valores de género, como sub-componente de la variable independiente *policy frames*, tienen un comportamiento e influencia más o menos similar en los resultados de la implementación del Plan de Igualdad a nivel local. En este mismo sentido, la ideología se ve disminuida conceptualmente frente a los dos subcomponentes de la variable señalados anteriormente. Por lo tanto, inferimos que su impacto es menor; es decir, es un subcomponente que pierde relevancia en términos de los resultados de la implementación.

Por otra parte, cuando los tres sub-componentes (actitud, valores e ideología) se asocian a la implementación y los *policy frames* es cuando más se detecta la pérdida de valor del subcomponente ideología en este proceso. De hecho, es la implementación la que cobra más fuerza en dicha combinación de elementos. A continuación la figura 22 esquematiza estas afirmaciones.

Fig. 22. Frecuencia de los *policy frames*



Elaboración propia.

5.3 Análisis cualitativo variable interviniente: capacidad de agencia

Nuestra principal hipótesis de estudio apuesta por la existencia de una relación causal entre los *policy frames* y los resultados de la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades a nivel comunal. Sin embargo, reconocemos que dicha relación se encuentra mediada por la presencia de la capacidad de agencia de los actores político-institucionales en el proceso. Metodológicamente, proponemos abordar esta relación a través de la variable interviniente; la que, en este caso, se configura como la capacidad de agencia de los actores político-institucionales en el proceso de implementación.

Sin ser éste nuestro principal foco analítico, señalamos que en el caso de éxito hemos descompuesto esta variable a través de las subcategorías de análisis: institucionalidad de género, gestión de recursos y participación. La reducción de datos arrojados por Atlas Ti nos condujo a establecer las siguientes relaciones conceptuales.

Tabla 9. Atlas Ti Cooccurring Codes: Capacidad de agencia

Subcomponente		Subcomponente		Subcomponente	
Institucionalidad	{37-3} [9]	Gestión de recursos	{23-3} [9]	Participación	{41-3} [10]
Participación	{41-3} [15]	Participación	{41-3} [11]	Representación de identidad femenina	{38-4} [12]
Representación de identidad femenina	{38-4} [6]	Representación de identidad femenina	{38-4} [3]	Institucionalidad de género	{37-3} [15]
Implementación	{34-7} [14]	Institucionalidad de género	{37-3} [8]	Implementación	{34-7} [12]
Valores de género	{28-5} [12]	Implementación	{34-7} [14]	Valores de género	{28-5} [15]

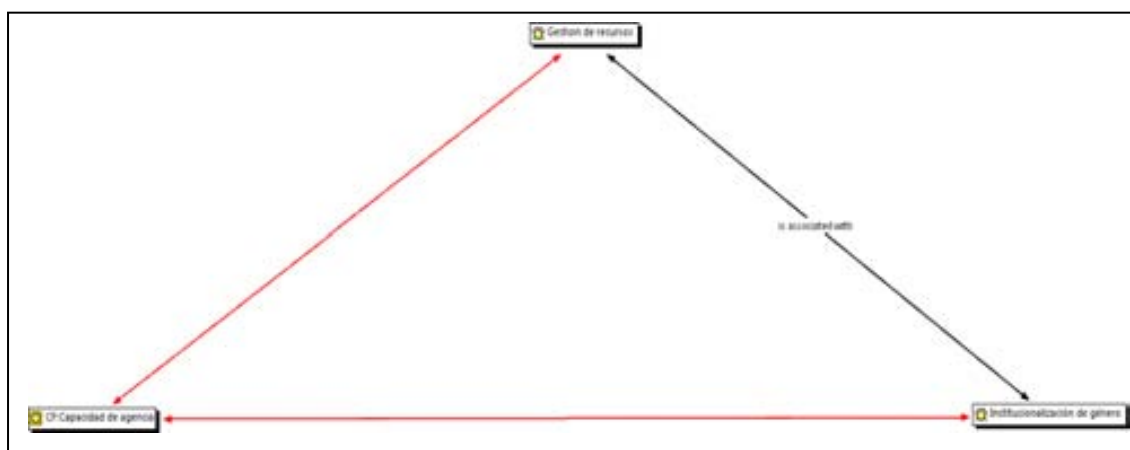
Policy frames	{28-5} [5]	<i>Policy frames</i>	{28-5} [1]	<i>Policy frames</i>	{28-5} [13]
Actitud	{25-3} [20]	Valores de género	{28-5} [5]	Actitud	{25-3} [8]
Gestión de recursos	{23-3} [8]	Actitud	{25-3} [4]	Gestión de recursos	{23-3} [11]
Empoderamiento	{15-2} [3]	Empoderamiento	{15-2} [2]	Empoderamiento	{15-2} [8]
-	-	-	-	Ideología	{14-6} [8]
-	-	-	-	Igualdad de género	{12-3} [2]

Elaboración propia.

De acuerdo a los resultados recién expuestos, los subcomponentes institucionalidad y gestión de recursos de la variable interviniente capacidad de agencia se encuentran más fuertemente asociados con la participación y la representación de la identidad femenina. Dichos resultados nos llevan a interpretar que la participación, por ejemplo, cumple un rol fundamental dentro de la capacidad de agencia de los actores político-institucionales. En este marco, comprendemos la fuerte tendencia a fomentar la participación de las mujeres en el contexto de la implementación del Plan de Igualdad.

A su vez, podemos interpretar que la participación es un componente estrechamente relacionado con las representaciones de la identidad de género que puedan tener los actores político-institucionales. Por lo mismo, en los subcomponentes propuestos para la variable interviniente vemos que tiende a ocupar las primeras posiciones en términos de frecuencia. Ahora bien, a la hora de graficar la variable a través de asociaciones semánticas Atlas Ti, arroja la siguiente figura:

Fig. 23. Gráfico semántico capacidad de agencia



Elaboración propia.

En la figura anterior (Fig. 23) se asocia conceptualmente la gestión de recursos con la institucionalidad de género. Ambos conceptos, además, se encuentran relacionados con la capacidad de agencia. A partir de esta relación es posible inferir que la capacidad de agencia dependerá de la capacidad de gestión que muestren los actores político-institucionales locales y de la institucionalidad de género. En el caso de éxito, la capacidad de agencia se ve supeditada a la institucionalidad de género y a la gestión de recursos. De este modo, la capacidad de agencia de los actores político-institucionales va hacer mayor en la medida que exista mayor gestión de recursos (internos-externos) y la institucionalidad de género responda a medidas de implementación de la política de igualdad.

Para finalizar, podemos mencionar que la variable interviniente capacidad de agencia muestra un comportamiento más o menos homogéneo en términos de sus subcategorías (gestión de recursos, institucionalización y participación). A la hora de relacionar su frecuencia, en términos de *codes quotations*, con la implementación y los *policy frames*, podemos ver que la institucionalización de género resulta un factor relevante en el proceso de implementación. La figura a continuación (Fig. 24) nos permite explicar que este componente resulta un factor necesario a la hora de evaluar la implementación como un caso de éxito.



Fig. 24. Variable interviniente capacidad de agencia

5.4 *Policy frames* y actores locales. El problema de igualdad

La diversidad de actores político-institucionales y la voz de las titulares del problema, mujeres e igualdad, proporcionan a través de las diferentes visiones un marco de referencia “explicativo” que refleja cómo se construye el problema de igualdad en la comuna. Ante ello, hacemos hincapié en la influencia de los marcos cognitivos de los sujetos, es decir, el modo en que entienden y actúan frente a un determinado

problema. A partir de esto, entendemos que la implementación no se ve ajena a la influencia de las ideas, representaciones y preceptos generales que los actores construyen producto de su propia experiencia. Estos marcos, actúan como “lentes” que guían tanto el contenido de la política como las decisiones que se llevan a cabo en la ejecución de la misma.

Actitud de los actores frente al tema de igualdad

La actitud de género es parte de un sistema de creencias socialmente construido. En su interior alberga el conocimiento individual que cada uno de los actores tiene acerca de sistema de género. Las actitudes manifestadas en opiniones, incitan a visibilizar u ocultar la situación de la mujer en la comuna. Aquí radica la importancia de analizar la actitud de género como sub-componente de los *policy frames*, en tanto factor clave que incide en los resultados de la implementación.

Un dato relevante en este apartado es que la implementación de acciones de género en la comuna es un proceso relativamente nuevo (seis años, aproximadamente). La presencia de una actitud favorable al género, instó a la autoridad municipal a desplegar gestiones interinstitucionales con el SERNAM para que le orientaran técnicamente en cómo llevar a cabo este proceso. Obtuvo así, asesoría y acompañamiento en el primer paso para institucionalizar el tema y, posteriormente, apoyo técnico para la elaboración de la Agenda Comunal de Género. Como se aprecia en el testimonio a continuación, el funcionario admite que en un inicio estaban las “ganas” pero existía un desconocimiento técnico de cómo implementar el tema:

“Quizás ha sido también un poquito “aprendiendo hacer”, quizás hay que profesionalizar más el trabajo. Hoy día ya uno va quemando etapas, se va iniciando. Estamos con las ideas y la “voluntad”, que es lo esencial. Como que hemos pasado de la parte *amateur*, a profesionalizar más el tema” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

En este caso de éxito en la implementación, la actitud de género en los actores político-institucionales se manifiesta de forma favorable. Este aspecto ha sido fundamental, tanto en la construcción del problema como en la fase previa a la institucionalización e implementación. En dicho sentido, las distintas autoridades locales construyen un marco explicativo que remite el problema de igualdad como semejanza. Este hecho, sitúa a hombres y mujeres en un mismo punto de partida. A partir de aquí, la actitud de género de los actores político-institucionales propone la

incorporación de los hombres como parte del proceso de igualdad. Una seguidilla de afirmaciones de los diferentes actores confirma esto:

“Ahí uno va viendo cómo los hombres se van integrando con el tema de la mujer” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

“Bueno, cada mujer tiene su realidad diferente, pero los hombres de a poco creo que han ido aprendiendo” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

“Los hombres han entendido que uno tiene la misma capacidad, y a veces más que ellos. A la mujer como que se le ha sedimentado el camino” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

“Firmamos un convenio con el SERNAM para que nos apadrinara, y trabajar con ellos en todo lo que fuera en cuanto al género y no solo el tema de género femenino, sino también otros temas que tuviera que ver con los hombres” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

En este caso, como se aprecia de lo anterior, la actitud favorece una estrategia de género inclusiva que contempla a hombres y mujeres en el proceso. La idea es que estos actores se sumen a la causa de la igualdad como agentes activos y que apoyen la incursión de la mujer al ámbito de público. Al plantear la inclusión masculina como agentes de “apoyo” se asume, implícitamente, que las mujeres son el objeto del problema. Producto de ello, entendemos que no se observe un cuestionamiento a la norma masculina como principal factor responsable de la situación de desventaja que viven las mujeres del sector.

La fluidez del proceso de igualdad, visto desde la actitud de los sujetos, favorece el posicionamiento del problema junto con sostenibilidad de las decisiones de implementación. Esto, hace que se comprenda como un hecho ineludible y sin “vuelta atrás”. Por otra parte, la actitud favorable al género se desprende de la evaluación positiva que hacen los concejales de este proceso:

“En cuanto a la oficina [Oficina de la Mujer], se hace todo lo posible de sacar a la oficina a terreno. Se han estado haciendo talleres de danza, para que las mujeres se sientan más estimuladas; talleres de manualidad que tienen por objeto hacer a la mujer más independiente en ese ámbito. Ahora, se les está apoyando para que [...] pongan sus locales de artesanía en la feria. Y también en la parte salud, también se han incorporado psicólogos y también estamos preocupados de la parte dental de la mujer, así que se están llevando dentistas a todos los sectores rurales de la comuna. Estamos también trabajando con una ONG [Organización no Gubernamental] que presta servicios a todas las mujeres de escasos recursos; estamos haciendo como mini programas de “Sonrisa feliz”²⁰ para todas las mujeres, incluso de aquellas que viven y están en las zonas más extremas de la comuna. Eso para mí es un indicador de que vamos avanzando” (Entrevista 24/09/2012, Hualañé).

²⁰ El programa “Sonrisa Feliz”, fue impulsado en el Gobierno de Ricardo Lagos a nivel nacional.

“Ellas han ido ocupando un espacio más que no ocupaban antes, participando y eso es bueno, porque se ve un respeto hacia la mujer que antiguamente no existía. Entonces, esto ha permitido a la mujer desarrollar y mostrar su potencial como es su género femenino, mostrar lo que ellas valen y se ha visto no solo en eso, se ha visto en política en todo. La mujer se ha integrado plenamente y ha dado muy buenos resultados” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

Como se refleja en los fragmentos discursivos, afirmaciones como “vamos avanzando” o “la mujer se ha integrado plenamente y ha dado buenos resultados” avalan una actitud positiva frente a la igualdad. La evaluación que hacen del proceso facilita el apoyo de los actores a las decisiones y, por ende, las acciones llevadas a cabo en la materia. A tal punto que el apoyo al tema de la igualdad traspasa las ideologías político-partidistas entre los actores:

“Y en ese sentido, también es importante porque trasciende las diferencias políticas que hayan de por medio. Muchas veces estas cosas pueden tomar ribetes distintos, pero en este caso en particular no. Porque yo, por ejemplo, soy de una tendencia política completamente diferente [a la del mandatario comunal], pero siempre he coincidido con él en esto, en la Oficina de la Mujer. Yo siempre he dicho que hay que reforzarla y seguir en ese camino de apoyarla. O sea, todos hemos estado en esa misma idea. No se ha tomado por ese lado, sino viendo la función que está cumpliendo. Claro, por eso todos hemos coincidido que hay que entregarle recursos y seguir apoyando” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

Tras la descripción de esta serie de elementos, podemos señalar que la actitud favorable al género se ve reforzada por la buena evaluación que hacen los actores de la implementación de acciones de igualdad en la comuna. Ello, no solo se traduce en un apoyo unánime en cuanto a la destinación de recursos y acciones adicionales que refuerzan el trabajo, sino también a través del apoyo político-institucional de los concejales, quienes igualmente comparten el discurso de la igualdad.

Policy frames e ideología de género de los actores político-institucionales

Los antecedentes que refieren a la ideología de género como subcomponente de la variable independiente marcos cognitivos, denota entre los actores locales una tendencia a reducir en el discurso opiniones, ideas y conductas machistas. No obstante, los y las actoras locales reconocen explícitamente que previo a la intervención en género el machismo era una práctica cultural vigente. Dicha afirmación, antes que indicar que la comuna está libre de machismo, refleja un

esfuerzo por evidenciar el fenómeno como una práctica cultural en transformación y, por tanto, condenada socialmente por los diferentes actores.

Por otra parte, el discurso de un alto cargo político comunal electo pone de manifiesto que el problema de igualdad y las soluciones propuestas para el mismo ha generado interesantes espacios para las mujeres. De hecho, señala que se han abierto nuevos canales para la participación, obteniendo así respuestas favorables por parte de la sociedad civil. Se ha gestado, consiguientemente, un trabajo por la igualdad en la comuna que -en sus palabras- “cada día cobra más fuerza y adherentes”. Pareciera que, en términos ideológicos, los hombres de la comuna -aun cuando se resisten y persisten en mantener conductas machistas- se han quedado sin otra opción que sumarse y apoyar este proceso.

El municipio, a través de la Oficina de la Mujer, ha impulsado campañas de sensibilización para erradicar el machismo como práctica cultural. Este hecho, ha posibilitado mayor conciencia de género entre los habitantes. A esto se suma el creciente empoderamiento de las mujeres para tolerar cada vez menos este tipo de conducta entre sus parejas y familias.

“Aquí sí, el hombre es machista. Le cuesta aceptar, en cierta medida, ciertas cosas, porque somos una sociedad que fuimos creados de esa forma más machistas, con principios que el hombre tenía que ser el que aportaba a la casa, la mujer no podía salir, tenía que estar dedicada a sus hijos. Hoy en día, el hombre cumple tareas domésticas que antes no realizaba: ir a buscar a los hijos, ir a dejar a los hijos y ayudarles con las tareas, cuando antiguamente no. Hemos tenido que ir cediendo terreno, porque el espacio grande que va ocupando la mujer, tiene más tareas por delante. Nosotros ahora tenemos que empezar a compartir las tareas que antes nos hacíamos los lesos. Ahora, está más integrada la familia en ese aspecto” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

La cita anterior da cuenta cómo han ido adquiriendo mayor conciencia de género. A su vez, han desarrollado mayor capacidad para identificar dónde se albergan las conductas machistas de sus compañeros; y para formular propuestas destinadas a revertir dicha situación. Implícitamente, las mujeres comparten la idea de que “ellas” tienen el problema y que, por lo tanto, son las encargadas de ceder y compartir tareas y responsabilidades domésticas; en otras palabras, se sienten responsables de que los hombres no tengan conductas machistas.

Por otra parte, los actores asocian al machismo como el principal responsable de limitar la participación de la mujer en el ámbito económico: “porque como antes

habíamos dicho, había demasiado machismo. No se tenía idea que la mujer podía salir a trabajar” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé). Los actores consideran que este tipo de prácticas se ven favorecidas, sobre todo, en aquellos casos en que los hombres son los principales sostenedores económicos de la familia.

En este sentido, se asume que el reconocimiento de la mujer como agente económico activo reduciría la manifestación de este tipo de conductas: “ya nosotros nos podemos darnos de machito: decir yo apporto, porque la mujer también aporta y hace un esfuerzo” (Entrevista 24/09/2012, Hualañé). De este modo, las decisiones dirigidas a lograr la autonomía económica de la mujer mediante el fomento productivo y micro-emprendimiento, puede interpretarse como una forma indirecta de una ideología anti-machista. En términos institucionales, ésta visión se traduce en medidas de igualdad, como incorporar el enfoque de género en los departamentos y unidades municipales de capacitación laboral, empleo y fomento productivo²¹.

Las líderes locales señalaron que previo al trabajado en género desarrollado en la comuna, el machismo como ideología era una conducta transversal: era observable no solo en sus parejas y familias, sino también en algunas de las autoridades como concejales y el antiguo alcalde. Las mujeres repasan la situación pasada y, en ese contexto, plantean lo siguiente:

“Antes éramos dueñas de casa, madres, esa era nuestra función. Nosotras no existíamos como mujeres [...] me llamo la atención el estado de las mujeres. Yo las sentía muy deprimidas, muy tocadas, mucho machismo, mucha violencia intrafamiliar. Entonces, me llamo mucho la atención que el alcalde anterior que había hecho nada. No tenía programa, no tenía nada para la mujer, ninguna preocupación” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

Tal como ellas explican, con la asunción del actual alcalde la situación cambió favorablemente para las mujeres. Sin embargo, cuando se dio inicio a este proceso algunos concejales manifestaron rechazo y desacuerdo con la implementación del Plan de Igualdad en la comuna. Las mujeres percibieron esto como una manifestación de temor por parte de los hombres: miedo a que cambiasen la conducta a la que ellos estaban habituados:

“Los primeros meses sobre todo, llegaron varios maridos muy molestos, de hecho habían concejales molestos con el tema, ellos mostraban su molestia por su machismo, pero era más que nada el temor. Yo veía el temor, que les iban a cambiar a sus mujeres, que la mujer iba a crecer, que les iban a enseñar cuáles

²¹ Programa de trabajo, Agenda Comunal de Género 2010. Comuna de Hualañé.

eran sus derechos, entonces en el fondo eran temores” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

Antes de ir finalizando esta sub-sección, tenemos que señalar que el alcalde manifiesta un rechazo al machismo como ideología. Por ello, ha decidido que la igualdad se incluya como parte del quehacer institucional en las diferentes áreas, como gestión interna, educación y trabajo. Con este objeto se despliegan medidas, como: aumentar el grado de conocimiento e involucramiento de la sociedad civil en políticas de igualdad; incrementar y reforzar los procesos dentro de la municipalidad, para que las mujeres puedan participar en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas municipales y refuercen su asociatividad; e incorporar el enfoque de género en el Plan Anual de Educación Municipal, entre otras²².

A partir de lo anterior, podemos inferir que la menor presencia de una ideología machista entre los actores facilita la consolidación de medidas de género que favorezcan la igualdad. La sensibilización de género, como una medida adoptada para combatir el machismo, ha generado mayor conciencia social respecto a la igualdad y, a su vez, mayor adhesión ciudadana para sancionar socialmente este tipo de conductas. Así, un discurso político-institucional favorable a la igualdad de género ayuda a disminuir opiniones y prácticas machistas, ya que no son “bien vista” por una ciudadanía femenina más empoderada.

Policy frames y valores de género de los actores político-institucionales locales

En esta sub-sección describiremos la presencia de aquellos elementos asociados a los valores de género, como parte de los factores que inciden en éxito de la implementación del Plan. Recordamos que por valores de género, entendemos aquellas manifestaciones que asocian componentes públicos o privados en la formación de la identidad de género; en otras palabras, nos referimos a la construcción social que hacen los actores locales del rol que “deberían” cumplir hombres y mujeres en la comuna.

A partir de aquí, podemos señalar que existe un discurso compartido entre los actores. Este, rescata el aporte de la mujer en los diversos ámbitos -político, social y económico-. Por su parte, la autoridad comunal admite que ha sido un desafío para él

²² Programa de trabajo Agenda Comunal de Género 2010. Comuna de Hualañé.

motivar a las mujeres a que participen y a que se descubran como agentes de desarrollo en el territorio. En dicho sentido, para este actor, la participación se transforma en un instrumento imprescindible que ayuda a lograr este objetivo.

“Bueno, hoy en día las mujeres han cruzado varias etapas. Hoy en día, dentro de los productos fomento productivo la mujer está, han sido capaces. Ahora ellas se han sentido tomadas en cuenta, hemos hecho trabajo de liderazgo, trabajo en equipo, de autoestima, talleres de reflexión y esto ha servido para que ellas cuenten su experiencia y participen con la comunidad” (Entrevista 04/04/2012).

En la cita anterior, se deja entrever que este actor local manifiesta una valoración positiva de la mujer como agente de desarrollo. Dicho discurso, es compartido por los otros actores; quienes coinciden en manifestar que la mujer experimenta un proceso de inclusión económica, social y política, apoyado desde la institucionalidad pública -el Estado y el Municipio-.

“Con respecto al apoyo en la parte productiva, hace poco postulamos a proyectos a nivel regional y esos proyectos capacitan a las mujeres. Después, nosotros nos preocupamos para que sus productos lleguen a la feria costumbrista: le ponemos locomoción [y], por ejemplo, ellas no pagan por tener el puesto de trabajo en la feria. Entonces, se les dan varias facilidades a ellas. Nosotros las vamos incentivando para que vayan incorporándose en el mundo laboral, para que sigamos generando más emprendedoras en nuestra comuna” (Entrevista 24/09/2012, Hualañé).

El testimonio de este actor político institucional, muestra que la implementación exitosa, vista desde la autonomía económica de las mujeres, requiere de acciones adicionales que fortalezcan este trabajo. Por ejemplo, no basta con generar proyectos encaminados a capacitar a las mujeres sino que, además, se requiere del despliegue de acciones simultáneas y adicionales que den sostenibilidad a las iniciativas. Para que ello suceda, debe existir una especie de “convencimiento” de los actores de que la mujer no cumple únicamente un rol doméstico, sino que puede ser un agente activo de la economía local.

De este modo, los actores políticos de la comuna dan cuenta de un proceso de transformación social de la identidad de género en las mujeres. En este sentido, resulta poco frecuente encontrar afirmaciones que evalúen como positiva su dedicación exclusiva en labores domésticas. Ello, se ha gestado en un escenario marcado por la intención de visibilizarla como un agente activo e importante dentro de las dinámicas económicas locales.

En directa relación con lo anterior, se distingue un proceso que ha ido evolucionando en términos de construcción de la identidad de género. Este se ha visto favorecido por el constante impulso de los actores político-institucionales, para estimular la inclusión de la mujer a través de la participación. En este contexto, se plantean afirmaciones como la siguiente: “se ha ido dando, que a medida que ha ido transcurriendo el tiempo las mujeres se han ido integrando más. A parte del quehacer doméstico que ella tenía, se ha integrado a otras áreas donde ella busca ser un aporte” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

Por otra parte, las titulares del problema tienen mucho que decir respecto a cómo se ha ido configurando este proceso de igualdad en la comuna. Como primera cosa, plantean la existencia de un cambio impulsado por la autoridad local y apoyado por los miembros del concejo municipal. La transformación a la que hacen alusión es el tránsito a una presencia más activa en el espacio público: “ha habido un cambio, un giro 100% porque antes éramos únicamente dueñas de casa y madres” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé). El apoyo, valoración y visibilización que han experimentado para incursionar en otros campos son los principales referentes de un debilitamiento de la identidad femenina asociada a la imagen tradicional de lo puramente doméstico.

Ahora bien, en este caso se observa que los actores locales buscan impulsar una participación real y efectiva de las mujeres. Es decir, se visibiliza un interés por incrementar y reforzar los procesos dentro de la municipalidad para hacer parte de la definición, seguimiento y evaluación de las políticas. Al mismo tiempo, en el Plan de Trabajo para la Implementación de la Agenda Comunal de Género se plantea la necesidad de reforzar la asociatividad de las mujeres en las diferentes organizaciones. Aquí, impulsar la participación de la mujer aparece como una acción de igualdad que tiene como trasfondo desligarla del espacio puramente privado.

La manifestación de valores de género asociado al ámbito público, como es la participación, asociatividad y fomento productivo de las mujeres, posibilita el mayor éxito en la implementación de acciones de género. Este hecho tiene un impacto altamente positivo entre el grupo de mujeres, ya que su forma de explicar y entender el mundo cambia: ya no miran y explican su realidad desde la dependencia doméstica, sino que explican su mundo a partir de la autonomía y el empoderamiento:

“La mujer se aprendió a valorizar ella, porque antes valorizaba al grupo familiar, la casa. Ahora se valoriza a ella misma” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

“Entonces, ser mujer rural es eso: es quererse, es aprender que uno es capaz de muchas cosas y de ser más independiente del marido. De yo, tener mis recursos económicos en cuanto al dinero, que no solamente sea lo que trabaje el marido, sino de tener yo mis recursos. Porque en el campo es así, trabaja el marido y yo vivo con lo que mi marido me logre dar, o lo que yo pueda pedir, o lo que él me quiera dar, porque no hay otro ingreso, las mujeres no trabajan. Entonces, ahora nos dimos cuenta que hay señoras que tejen a crochet precioso, tejen a palillo precioso. Empezamos a ver lo de la lana de oveja, que es un trabajo hermosísimo y espreciado en todas partes, le estamos sacando mejor valor a la lana de oveja [...] Nos hemos dado cuenta que tenemos nuestras manos y cualquier material para explotar. Por eso hoy en día somos más valoradas” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé)

Las palabras de estas actoras evidencian cómo los mapas mentales determinan pautas de comportamiento entre los sujetos. La experiencia de transitar de lo doméstico a lo público, hace que las mujeres vean la realidad a través del filtro de la autonomía y empoderamiento. Este hecho es posible en la medida que los actores político institucionales actúen en correspondencia con una visión de igualdad, que busque generar cambios reales y profundos en las pautas de género.

En resumen, la presencia de valores de género favorece el despliegue de acciones encaminadas a visibilizar a la mujer en el ámbito público. Las principales medidas observadas son la participación, empoderamiento y asociatividad entre ellas. Estos mecanismos, posibilitarían la implementación con resultados más exitosos en la comuna. Frente a ello, hacemos hincapié en el rol que ha tenido la máxima autoridad local como responsable de las acciones y decisiones tomadas en dicho sentido, y también como encargado de posicionar el tema de igualdad.

“Nosotras tenemos que agradecerle [a la autoridad electa], que siempre nos tiene en cuenta el apoyo que nosotras le pedíamos: “[...], necesitamos una locomoción para tal parte”, ahí está. “[...],tal información” o “necesitamos esto” [...], ahí está. Nosotros nos sacamos el sombrero con [la autoridad electa] que tenemos” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

Los actores político-institucionales y las propias mujeres evalúan positivamente el hecho que la mujer haya ido conquistando mayor autonomía y empoderamiento económico en la comuna. Sin embargo, no dudan en reconocer que este ha sido un proceso paulatino. Ha necesitado, además, la inyección de recursos propios y externos, así como la voluntad y apoyo para llevarlo a cabo. De esta manera, se ha posibilitado su sostenibilidad y consolidación en el territorio.

5.5 Capacidad de agencia de los actores político-institucionales locales

En esta fase de la descripción, nos centramos en el proceso de implementación del Plan de Igualdad a nivel local. La mirada se vuelca a lo que sería nuestra variable interviniente: la capacidad de agencia de los actores político-institucionales vista desde la decisión. Para tal efecto, abordaremos esta variable a través de la descripción de los cuatro subcomponentes definidos para ello: institucionalidad de género, gestión de recursos, participación de las mujeres y mercado laboral.

Institucionalidad de género: implementación de la Oficina Comunal de la Mujer

Es probable que la aportación de algunos antecedentes explicativos de cómo se implementó la Oficina de la Mujer en la comuna, ayude a entender de mejor manera el impacto que tuvo la institucionalización de género en el territorio. Las líderes entrevistadas señalan que en el año 2004 las mujeres cuestionaron la gestión de la autoridad electa del periodo, al percibir que no existía interés por parte de la autoridad para abordar las problemáticas de las mujeres de la comuna. Estas afirmaciones son corroboradas por la ausencia de antecedentes -entre el año 2000 y 2004- algún tipo implementación de acciones de género en la zona.

Esta situación, se gestó a partir de mujeres que tenían alguna inquietud por explorar nuevos espacios: “me llamo mucho la atención que [...] no tenía programa, no tenía nada para la mujer, ninguna preocupación” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé). Así, bajo la administración comunal del periodo 2000-2006 no se gestionó ningún proceso orientado al fomento de la igualdad. En razón de ello, las entrevistadas señalan que en este periodo eran invisibilizadas: “la mujer rural, sencillamente, no existía” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

En este contexto surge una reivindicación política de las mujeres. Una vez que asumen que la autoridad comunal no muestra actitud favorable al género, comienzan, estratégicamente, a buscar apoyo político-institucional en los miembros del concejo. En ese minuto, un concejal -de un total de seis- mostró interés y compromiso por apoyar el tema de género e igualdad. Posteriormente, el año 2008, este actor se convirtió en la máxima autoridad local.

De esta situación rescatamos dos hechos importantes. El primero, es que la autoridad local concejal no esperó llegar a ocupar la jefatura comunal para demostrar una actitud

favorable al tema de género e igualdad. Ello demuestra que existía una condición “previa” en el actor que lo estimuló a interesarse por la problemática de las mujeres. Consideramos que estas condiciones previas son los *policy frames* de igualdad, que el actor ha ido construyendo a través de la experiencia de vida.

“Trabajar con la mujer nace personalmente [por] que siempre en el entorno de la vida familiar he estado rodeado de mujeres. Mi señora, mis dos hijas, mi madre, mi abuelita han sido parte fundamental de lo que ha sido el crecimiento personal y en la sociedad también. Yo entiendo que la mujer, en caso de hombre y mujer forman una sola persona. Que no puede estar uno detrás del otro, sino que siempre debe estar uno al lado del otro, independiente y, por lo tanto, la sociedad también debe ser así” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

La cita anterior permite reflejar cómo los actores van moldeando, a partir de sus experiencias personales, una determinada forma de entender y explicar el mundo. En este caso, la agrupación de elementos cognoscitivos asociados a la familia y la evidente presencia femenina constituyen las consideraciones prácticas para dar forma a la acción. Entendemos que esta experiencia personal nutre la actitud favorable, que está presente a la hora de implementar acciones orientadas a la igualdad. La estructura mental cognoscitiva de los actores es un factor previo en los sujetos, por ello influye a las decisiones que toman respecto a una determina política. Así, la visión previa que hayan construido acerca del problema limitará o favorecerá la decisión.

El segundo hecho importante a rescatar, es que las mujeres ven en la elección del actual jefe comunal su primera acción de reivindicación política al interior de la comuna. Esto, por considerar que es el voto femenino el que definió la elección de esta autoridad. En vista de ello, consideran que el “voto femenino” es el principal responsable de la elección de “su” alcalde.

“O sea, la mayor votación del alcalde de esta comuna fue en las mesas de mujeres y precisamente debe ser por el trabajo que ya se venía haciendo, por estar siempre presente” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

“Y de hecho no es menos importante, que hay que ser realista que quien [lo] sacó [a la máxima autoridad comunal electa] en esta comuna, fueron las mujeres, o sea. No es menor” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

Los resultados oficiales del Tribunal Calificador Electoral de Chile (TRICEL), confirman estas afirmaciones: las cifras de votantes evidencian el impacto del voto femenino en la elección política del actual jefe comunal (Tabla 10).

Tabla 10 .Voto femenino. Elecciones comunales 2011

Candidato	Partido	Mujeres	Varones	Total	%
CANDIDATO 1	INDEPENDIENTE	275	214	489	8,28
CANDIDATO 2	RN	1.544	1.370	2.914	49,31

Fuente: Tribunal Calificador Electoral (TRICEL) en Reporte Estadístico Comunal Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2012

Una vez en el cargo, una de las primeras decisiones de este actor fue la implementación de la Oficina de la Mujer, la que lleva alrededor de cuatro años en funcionamiento. Para ello, la autoridad destinó recursos para la contratación técnica y habilitó un espacio físico para su funcionamiento.

“Bajo la administración nuestra se implementó principalmente la Oficina de la Mujer, la Oficina Comunal de la Mujer. Cuando se creó, de parte del municipio se ubicó un espacio, una casa para eso se encargó una funcionaria. También se contrató una funcionaria para que asumiera la coordinación de la oficina” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

Las mujeres de la comuna evalúan de forma positiva la gestión y compromiso de la autoridad con las mujeres. Señalan a este actor como el principal responsable y gestor de los buenos resultados del trabajo que se viene realizando. Corroboran, a su vez, que una de las primeras acciones fue la implementación de la Oficina de la Mujer, es decir, la “institucionalización” del tema de género:

“Cuando él, a Dios gracias, en ese momento salió [...] el apoyo fue absoluto para nosotras. Prácticamente al mes y medio ya teníamos la oficina de la mujer [y] a los dos meses teníamos conformada la mesa de la mujer, que fue la primera acá en Hualañé” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

Las mujeres, rápidamente asumieron un rol importante en este proceso de institucionalización. La Oficina de la Mujer en un inicio estaba gestionada por las propias líderes locales de la comuna. A medida que fue creciendo y expandiendo su trabajo, el alcalde sintió la necesidad de “profesionalizar” más el tema de género. Para ello, se destinaron recursos para la contratación de una profesional del área social que se hiciera cargo técnicamente de la oficina. El objetivo, fue la mayor gestión y canalización de recursos para las mujeres, elaboración de propuestas, seguimiento, etc. Si bien es cierto que la iniciativa se encuentra estrechamente relacionada con la

gestión del representante del poder local, debemos señalar que la idea de “institucionalizar” el tema de género surge de entre las propias mujeres:

“Soy la encargada de la Oficina Municipal de la Mujer. Llevo trabajando hace cuatro años. Cuando le planteé la idea y el proyecto [a la autoridad comunal], le gustó mucho. Claro que sí era un proyecto mucho más pequeño [...] Y a Dios le doy gracias, dio resultado. Formamos la Oficina de la Mujer y se ha ido haciendo un trabajo bien de hormiguitas, un trabajo bien de atrás” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

“Yo empecé a participar en Curicó en una mesa provincial, y me traje la inquietud para acá. Se lo planteé al señor, que en ese momento era concejal [y que ahora ocupa el cargo de la máxima autoridad de la comuna] y a él le interesó mucho esto de la mesa de la mujer. Entonces, empezó a trabajar cuando él era concejal aún” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

La oficina comunal de la mujer es la institucionalidad local que gestiona y canaliza información, recursos y actividades para las mujeres. A través de ella se organizan las capacitaciones, talleres y actividades culturales orientadas a fomentar la participación en los diversos ámbitos. Al mismo tiempo, cumple otro rol importante: actuar como ente coordinador de las diferentes organizaciones de base, denominadas “Mesas de Mujeres Rurales”. Cada sector de la comuna, incluso aquellos más alejados del radio urbano, cuentan con una. A través de éstas se canaliza la información. Del mismo modo, es el nexo comunicacional entre las bases y la institucionalidad pública regional de género (SERNAM).

Frente al problema de igualdad, representado por una limitada participación y falta de oportunidades, una de las primeras acciones de implementación fue abordar el tema de autoestima y empoderamiento de las mujeres. Con esta medida, se buscó que se potenciarán así mismas como sujetos activos dentro de la comuna. Por otra parte, apuntaba a fomentar la participación. La combinación de ambos elementos (empoderamiento y participación) se orientaba, a la par, como una estrategia de implementación viable para el logro de la asociatividad entre ellas. Los alcances asociados a estas medidas han sido evidentes: las mujeres muestran un alto nivel de empoderamiento y alta autoestima, manifiestan seguridad y capacidad para abordar cualquier tipo de desafío, ya sea económico y/o social, se definen como conocedoras de sus derechos y ciudadanas activas políticamente:

“Hoy en día somos más valoradas. Entonces esa mujer rural es eso, es quererse, es aprender que uno es capaz de muchas cosas y de ser independiente del marido” (Entrevista 07/10/2013).

“Si porque en primer lugar lo que nos enseñaron a nosotras es a querernos, a valorizarnos. Es como decir, como yo voy hacer capaz. De aquí, de estas dueñas

de casa, había que sacar una presidente, una tesorera, una secretaria, y ahí si entonces una directiva. Entonces, jamás habíamos sido algo, a cargo de algo, de llevar un grupo en sí. Entonces, ¿cómo se lograba? Sacar desde estas dueñas de casa, simple dueñas de casa, que llevaran a funcionar un grupo de 28 de 30 que éramos. Entonces, lo primero que nos enseñaron fue eso. Y nos decían chiquillas, ustedes son capaces, ustedes son capaces de ser líderes, porque tienen que ser líderes” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

Según esto, es posible sostener que la implementación de la Oficina de la Mujer ha tenido un impacto positivo en las mujeres, en términos individuales y asociativos. Usualmente el género es un tema sensible, más aún en el territorio rural donde los patrones de género se encuentran más arraigados a dinámicas tradicionalistas y conservadoras. Sin embargo, haber iniciado el trabajo con las mujeres a partir del fortalecimiento de las propias capacidades personales, constituye una estrategia que, a juicio nuestro, ha favorecido y fortalecido el proceso de igualdad en la comuna, sobre todo entre el grupo de mujeres.

La implementación de la Oficina de la Mujer, institucionalmente ha reivindicado los derechos de las mujeres. Una vez que se avanzó en el proceso de empoderamiento, la oficina otorgó asesoría y talleres en diferentes ámbitos para que conocieran de forma amplia sus derechos. Esta, corresponde a la segunda fase de trabajo de implementación llevada a cabo a través de la oficina.

“Creo que como mujeres estamos como fuertes, porque se nos han dado las armas, las herramientas como para ver y seguir hacia dónde ir, y la formación hacia nosotras. Si tenemos algún problema, ya sabemos cuáles son nuestros derechos. Como mujeres, sabemos cuáles son los derechos de nuestros niños. Sabemos los derechos, porque nos han enseñado, Nos han enseñado los derechos del consumidor, cosa que antes nadie sabía cuáles eran nuestros derechos, que existía el SERNAC [Servicio Nacional del Consumidor], sabemos lo que tenemos que saber. Entonces, si no funciona en una mujer X es porque no lo quiere utilizar, pero no por desconocimiento” (Entrevista 07/10/2103, Hualañé).

”Yo personalmente me creo el cuento, yo me quiero, yo me valoro, yo exijo, yo exijo mis derechos como mujer, yo exijo mis derechos como cliente X, yo me quiero yo. Y eso les digo yo a las chiquillas: “ustedes son muy importantes, porque ustedes son unas grandes mujeres, porque nosotras sabemos hacer muchas cosas” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

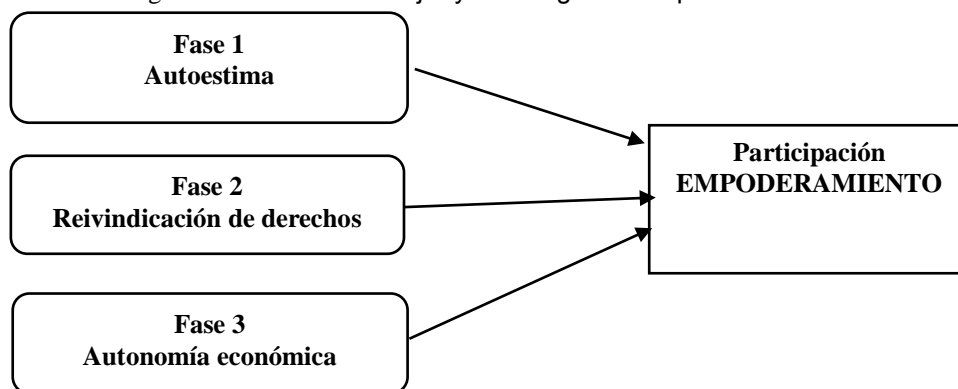
A través de esta serie de afirmaciones, podemos dar cuenta de cómo -poco a poco- se han ido demarcando las líneas de trabajo de la oficina en el discurso de las mujeres de la comuna. Una vez que se avanzó en estas dos primeras estrategias de trabajo, se diseñó la tercera. Esta, tiene que ver con la autonomía económica de las mujeres.

“Al final, yo tenía que aguantar a mi marido, porque yo dependía de él, de su dinero, de su ingreso. Entonces, yo como iba a vivir sola con mis hijos. Por eso aguantaban a nuestros padres, a nuestros abuelos, porque ellas no generaban ingresos. Entonces ahora, esa fue nuestra base cuando formamos estos grupos, de hacer mujeres independientes, de alguna forma que generaran ingresos ellas solas, y eso que nos lleve a estar amarradas toda una vida con el hombre. Porque eso [autonomía económica], nos hace ser independientes del hombre de alguna forma (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

La cita anterior pone en evidencia los *policy frames* de las mujeres respecto a la igualdad de género. La dependencia económica es concebida como un factor que genera subordinación entre los géneros. Se revelan, así, los marcos cognitivos individuales de las mujeres, quienes construyen el problema a partir de las experiencias asimiladas en generaciones familiares anteriores, como padres y abuelos.

Retomando las estrategias de implementación de la Oficina de la Mujer, podemos señalar que se han establecido ciertas jerarquías en las líneas de implementación. Eso puede resumirse de la siguiente forma:

Fig. 25. Oficina de la Mujer y estrategias de implementación

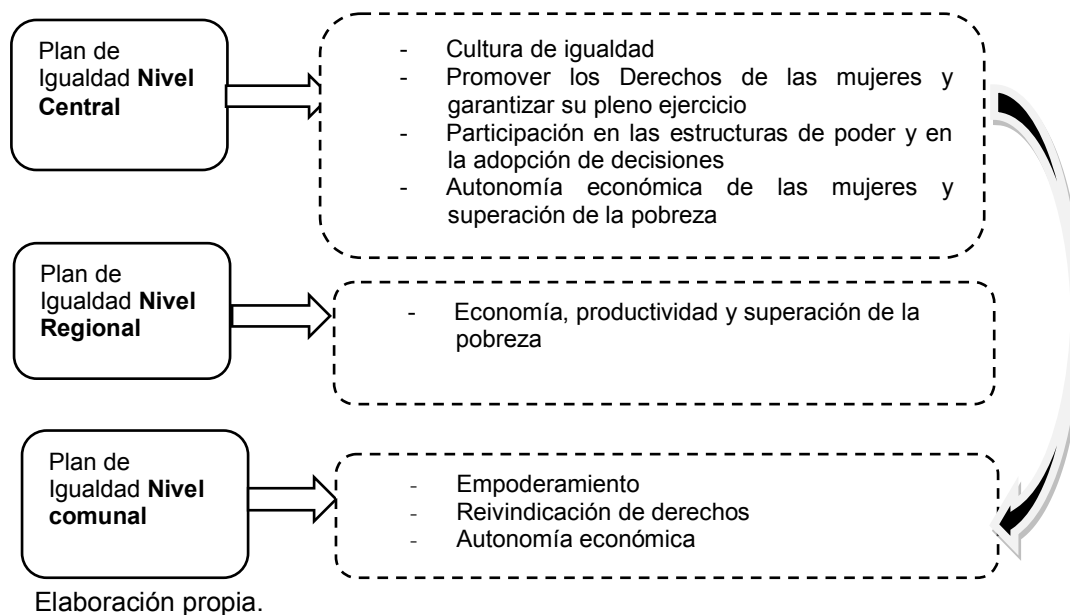


Elaboración propia.

Ahora bien, esta jerarquización de objetivos en la fase de implementación a nivel comunal responde a los énfasis que los actores locales han definido como posibles vías de solución al problema de igualdad de género en la comuna. Este hecho, nos permite contrastar las prioridades de implementación establecidas a nivel central, regional y, finalmente, comunal. A partir de la figura 26, podemos indicar que la jerarquización de objetivos a nivel comunal tiene mayor nivel de coincidencia con las prioridades propuestas a nivel central que con las establecidas a nivel regional. El eje

prioritario a implementar en la región se encuentra enfocado en el ámbito productivo, mientras que a nivel comunal resulta ser el último de los ejes implementados

Fig. 26. Priorización de ejes y objetivos por nivel territorial



Destacamos que este ordenamiento de las prioridades a nivel territorial (comunal), responde a un proceso centrado en las mujeres como sujetos titulares del problema de igualdad. Del mismo modo, esta priorización de objetivos ha sido definida en el territorio. Al hablar de proceso de igualdad de género, corresponde aclarar que la implementación no aborda de forma simultánea los tres ejes de trabajo, sino que éstos han sido implementados de forma paulatina. Así, la implementación se caracteriza por ser un “proceso” progresivo y en escalada, interviniendo desde lo micro a lo macro, desde lo personal-individual a lo más colectivo-social.

Institucionalidad de género: implementación Agenda Comunal de Género

El principal mecanismo de implementación de igualdad de género adoptado en el territorio, ha sido la formulación de la Agenda Comunal de Género. Este, es el instrumento de planificación comunal para la implementación de acciones de igualdad. Su elaboración se realiza de forma participativa entre el municipio y las mesas de mujeres rurales. El contenido de la agenda, definido de forma conjunta, contempla la implementación de cinco líneas de trabajo: medidas de gestión interna (institucional), trabajo, educación, cultura, deporte y recreación.

El primer ámbito de acción, que tiene que ver con las medidas de gestión interna, interpela la voluntad real de generar cambios a nivel interno de la institucionalidad pública local (municipio). En este marco, se proponen acciones de implementación que apuntan a generar cambios a nivel estructural, como, por ejemplo: talleres informativos acerca de los derechos dirigidos a funcionarios/as municipales, elaboración de protocolos para el uso de imágenes y lenguajes no sexistas en los boletines comunicacionales de la municipalidad y elaboración de un decreto municipal que respalde el trabajo de género e igualdad, entre otros.

De forma simultánea, se proponen acciones de seguimiento para el control de la implementación de dicha agenda de género. En este sentido, se espera que sea la sociedad civil y, más específicamente, las mujeres quienes desempeñen esta función. En este marco, el Programa de la Agenda de Género de 2011 tiene como objetivo incrementar y reforzar los procesos dentro de la municipalidad para que las mujeres puedan participar en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas municipales. De esta manera, se espera reforzar la asociatividad entre los grupos de mujeres.

Así, podemos sostener que el total de medidas propuestas en la Agenda Comunal de Género busca potenciar la participación de la mujer rural desde los diversos ámbitos. Conjuntamente, contempla la elaboración de protocolos y medidas de transversalización de género en los diversos espacios del quehacer institucional, como puntos neurálgicos de la intervención.

Como ya se ha señalado, las mujeres entrevistadas, líderes de la comuna, sostienen que el principal responsable del éxito en la implementación del Plan de Igualdad es la máxima autoridad comunal. A él atribuyen los buenos resultados de la implementación, producto de la buena gestión y decisiones desplegadas en este contexto. Sin embargo, señalan también como actor trascendente en este proceso, desde el punto de vista macro, a la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet²³. Las mujeres de la comuna manifiestan que la entonces presidenta ejerció un liderazgo fundamental para la aprobación de una serie de medidas y normativas encaminadas a favorecer a las mujeres del país. El primer paso, fue el replanteamiento de la Agenda Nacional de Género y la visibilización de las mujeres:

²³ Michelle Bachelet fue la primera mujer en ocupar el cargo de presidenta de la República en Chile y en América Latina. Gobernó en el periodo 2006-2010. Recientemente fue reelecta en el cargo, por lo que el 11 de marzo de 2014 dio inicio a su segundo periodo de gobierno en Chile.

“Ella vio como estaba esa agenda planteada y la replanteó, la reformuló y lo que no se habían hecho en quince, diez años antes, ella lo hizo en sus cuatro años de gobierno. Y fue el gobierno que tuvo como principal objetivo elevar a la mujer. Sacó nuevas leyes, saco nuevas protecciones a la familia y ahora nos está ofreciendo el Ministerio de la Mujer. O sea, que lleguemos las mujeres a tener nuestros propio Ministerio, o sea de que estamos hablando” (Entrevista 07/10/2013).

A nuestro juicio, la presencia de un marco normativo macro a nivel país favorable a la igualdad, sumado a la actitud y voluntad política del principal actor político local (*policy frames*), son elementos que contribuyen a la fórmula que ha favorecido la implementación de la serie de medidas que contempla la Agenda Comunal de Género.

Con respecto a la vinculación que han tenido los miembros del concejo en este proceso, existen posiciones diversas. Dos de los entrevistados manifiestan que han sido parte activa de este y, por tanto, lo apoyan y lo evalúan de forma positiva. Sin embargo, un tercer entrevistado manifiesta estar desinformado y, consiguientemente, ajeno a las medidas que se toman respecto al tema. Del mismo modo, plantea que existe falta de competencias para la formulación de propuestas que permitan abordar el tema de género a nivel de concejo municipal:

“En este tema la verdad, es que a nosotros [como miembros del concejo comunal] nos dan muy poca participación. [...] Cuando ellas se acercan y nos piden el apoyo en determinadas actividades o jornadas que ellas van a desarrollar, nosotros las apoyamos. Pero la verdad que nosotros integrarnos plenamente al quehacer de ellas, no estamos. No tenemos las herramientas como para decir “¡tómennos en cuenta!” [a la autoridad local]. Yo creo que él [el mandatario comunal] tiene más participación que nosotros, indudablemente mucho más, ¡lejos! porque nosotros no participamos de la reunión de ellas, no somos invitamos” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

En contraste a lo que señala por este miembro del concejo comunal, las líderes entrevistadas declaran que existe una comunicación fluida y directa con las distintas autoridades y funcionarios/as municipales. Por ello, resulta frecuente la presencia de estos actores en las diferentes actividades que llevan a cabo: “sean diferentes reuniones que tengamos [...], porque aparte de la mesa mujer tenemos muchas reuniones más, siempre están [...]” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé). Así, existe un desencuentro de opiniones respecto al nivel de involucramiento de los representantes del concejo en el proceso.

Gestión de recursos para implementar acciones de género en la comuna

Como se mencionó, las autoridades comunales decidieron destinar una partida del presupuesto para contratar a un/a técnico/a encargado/a de la oficina. Esto, con el objetivo de profesionalizar el tema de género. Continuando con la distribución, asignación y gestión de recursos para el tema de género, el municipio, mediante sus equipos técnicos, gestiona recursos externos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR). Estos, son fondos públicos concursables a través de los que se obtiene financiamiento mediante la presentación de diferentes proyectos sociales y productivos, centrados en las mujeres de la comuna. La siguiente tabla (Tabla 11), muestra los recursos del FNDR invertidos a nivel comunal.

Tabla 11. Inversión comunal (Millones de pesos) FNDR, Región del Maule

Año	2010	2011	2012
Comuna Hualañé	43.865945	986.376.247	251.058.906

Fuente: Inversión F.N.D.R por comuna.

La tabla anterior permite ver que al menos durante los tres últimos años, la postulación a los fondos ha sido una constante en esta comuna. En dicho caso, el municipio se configura como una institución activa en la gestión de recursos externos, destinados al financiamiento de iniciativas centradas en el tema de igualdad. A modo de ejemplo, en el mes de enero del año 2013 se publicó en la *web* oficial del municipio local²⁴ la participación de 40 mujeres pertenecientes a la mesa de la mujer rural de la comuna de Hualañé. Estas mujeres hicieron parte de una capacitación en contabilidad y administración, denominado "Mujeres aprendiendo a organizarse". Dicho curso fue financiado por el Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio Secretaría General de Gobierno y el Municipio de la comuna. Del mismo modo, otras iniciativas de capacitación han logrado ser financiadas desde el nivel central como, por ejemplo, el "Programa de capacitación Mujeres Urbanas y Rurales de la Región del Maule para la Mejora y Apoyo en Áreas de Emprendimiento Productivo". Este proyecto, es una iniciativa pública que incluye la participación de cerca de 400 mujeres de 13 comunas distintas de la VII Región, entre ellas la comuna de Hualañé. El curso, es un programa de capacitación y asistencia técnica entregado por la Dirección de Desarrollo y Transferencia Tecnológica (DDETT), que se viene implementando en la comuna desde el año 2011.

²⁴ Página web de la comuna "Hualañé comuna en movimiento". 23/01/2012. <http://hualane.cl/sitio/?p=939>

En síntesis, gran parte de los recursos que se gestionan a través del municipio provienen de fondos públicos captados a través de formulación de proyectos sociales y económicos para las mujeres. Esta gestión es altamente valorada por los diferentes actores políticos, ya que ven en ello una oportunidad de favorecer y seguir impulsando la implementación de acciones de igualdad de género:

“Este proceso ha comenzado hace muy poquito, yo puedo decir como hace unos dos años es que viene estos avanzando cada vez más. Ahora, hace poco, la municipalidad postuló tres grandes proyectos desde danza hasta elaboración de artesanía. Hay varios, no recuerdo el otro más, pero vienen hartos proyectos orientados al apoyo a las mujeres. Acá, por lo menos, estamos súper contentos con todo lo que estamos haciendo” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

El aporte propio, vale decir el aporte municipal como contrapartida a los diferentes proyectos presentados, ha sido una estrategia técnica que ha facilitado la adjudicación del financiamiento. También existen antecedentes de captación de recursos externo, por ejemplo, a través de la cooperación internacional, como es la cooperación japonesa. Por este medio, han conseguido financiamiento para infraestructura de colegios y centros de salud de la comuna. En la formulación de este tipo de iniciativas, no se pierde de vista abogar por el tema de la igualdad y equidad de la población en el acceso a la salud y educación.

Antes de concluir con el sub-componente recursos, debemos señalar la autoridad local ha decidido financiar el transporte y alimentación a las mujeres para facilitar su participación en las diferentes reuniones, tanto dentro como fuera de la comuna. Como ejemplo, tenemos el financiamiento mensual de locomoción para que representantes de las organizaciones asistan a las reuniones que se convocan desde el municipio: “se les pone movilización y ellas llegan acá desde el sector más lejos, tienen locomoción para venir a esa reunión mensual pagado por el municipio. También tienen un espacio cosa que antes no tenían” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

Por otro lado, debemos señalar que la gestión de recursos destinados al funcionamiento de la Oficina Comunal de la Mujer se ha convertido en el principal compromiso de la concejala con la ciudadanía. Esta actora, plantea de forma explícita su vínculo político con la comuna y, especialmente, con las mujeres. De su trabajo, destaca la gestión de recursos para el mejor funcionamiento de la oficina:

“Mi meta en la labor como concejala, es que la Oficina de la Mujer crezca, que tenga mayores actividades e incluso que se destinen mayores recursos para las

actividades que ellas realizan. Porque, en principio, los recursos que se destinaban no eran muchos, porque tal vez no se les daba la importancia que tenían. Pero ya todos tenemos claro que esta es una de las oficinas en que tenemos mayor participación de las mujeres. Entonces en ese pie estamos, incluso yo a ellas les dije: “mi compromiso también va por ese lado, los recursos, que se consideren platas para la Oficina de la Mujer, porque siempre falta” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

Sin tener intención de generalizar las posturas respecto al género e igualdad que tienen los diferentes actores político-institucionales en cuestión, podemos señalar que en sus respectivos discursos se observa un constante apoyo y compromiso por avanzar en la igualdad de los géneros.

Así, el discurso de la igualdad pareciera estar familiarizado y posicionado entre los actores político-institucionales de la comuna. Por lo mismo la implementación de acciones de género ha resultado ser un punto común y transversal, en el cual parecen coincidir la gran mayoría de actores. Este hecho, a nuestro juicio, ha favorecido el éxito, puesto que se observa por parte del concejo apoyo en la gestión y destinación de recursos, inclusive más allá de la tendencia político partidista de los actores.

Sin embargo, no es ingenuo pensar que el respaldo político del discurso de género e igualdad puede deberse, en parte, al impacto y buena aceptación que ha tenido este tema en la ciudadanía y organizaciones de base del territorio. Sospechamos que los políticos locales han identificado a las mujeres como un potencial grupo electoral que deben apoyar, ya que se han convertido en una fuerza política decidora en la zona.

Participación política y social de las mujeres de la comuna

El tercer sub-componente de nuestra variable interviniente agencia de los actores político-institucionales, tiene que ver con las decisiones que se adoptan en torno al fomento o no de la participación de las mujeres de la comuna en los diferentes ámbitos. Para ello, nos hemos situado en las áreas política y social. No incluimos la participación económica de las mujeres, debido a que ésta la abordaremos en el siguiente apartado, destinado al análisis del acceso al mercado laboral.

La participación política de las mujeres, se aborda como problema a partir de su prolongada ausencia en los espacios de poder y toma de decisión en la comuna. Es imposible desconocer los avances en la materia que ha tenido este tema: previo a las elecciones del año 2012, no existen antecedentes de mujeres como candidatas a

ocupar algún cargo político. Ante ello, la autoridad local manifiesta, en la entrevista realizada en el año 2011, cierto descontento con la baja participación política que observa en las mujeres.

“Dentro del Consejo Comunal de la Sociedad Civil que se constituyó en noviembre del año pasado [2010], la mayoría son mujeres. Lamentablemente, en el Consejo Municipal no hay ninguna mujer. Cosa que debiera haber. Estamos yendo para allá, para que sean candidatas y salgan electas, independiente del color político que sea. La idea es que haya una mujer representante, ¡al menos una! *Al menos una, es la meta esta vez*” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

Para esta autoridad, resultaba trascendental y necesario que en un proceso encaminado hacia el logro de la igualdad de género, las mujeres se visibilizaran en el plano político. Para ello, era preciso que emergieran líderes locales que pudieran perfilarse como candidatas a disputar algún cargo público a nivel local. Con este fin, se inició un trabajo que partió impulsando la participación de las mujeres en las organizaciones de base. De este modo, poco a poco se han posicionado en diferentes cargos. Sin embargo, para la autoridad esto no era suficiente. El liderazgo formal femenino se constituyó en una necesidad, en una meta a cumplir dentro de su gestión. De hecho, se planteó como un desafío personal que llegaran a posicionarse como candidatas a concejal o alcalde en la comuna en las próximas elecciones.

Como consecuencia de este esfuerzo, en las elecciones del año 2012 se presentaron dos mujeres como candidatas: una para alcalde y otra para concejala. Los resultados, dieron a la candidata a alcalde una escasa votación, quedando muy por debajo de los votos alcanzados por los otros dos candidatos varones. Mientras que la candidata que postuló al cargo de concejal comunal, obtuvo el cargo con primera mayoría de votos: con un total de 764. Este resultado podría tener diversas interpretaciones. Sin embargo, a nuestro juicio, importa rescatar el avance que han tenido las mujeres en este aspecto: pasar de no ser visibilizadas en la política a presentar dos candidatas, y lograr que una de ellas obtuviera el cargo con primera mayoría de votos.

Sin duda, ésta fue una de las novedades electorales en las elecciones de 2012 en la comuna. El periódico provincial presentaba el hecho como una noticia a destacar:

“La elección de los nuevos tres concejales tuvo particularmente su peculiaridad. Marcando un precedente histórico se cuenta por primera vez con presencia femenina en una instancia reservada solo para hombres por muchos años. La

primera concejala Carolina Muñoz que además fue electa con la primera mayoría”²⁵.

Para las mujeres líderes entrevistadas, este logro político es un mérito que guarda relación con el trabajo de igualdad de género que se viene implementando; y con la presencia de la Oficina Comunal de la Mujer, que ha apoyado de forma constante el trabajo por la igualdad:

“Ahora primera vez que aquí en Hualañé -y eso fue un logro a través de la Oficina de la Mujer, encuentro yo- de la que tengamos la primera concejal mujer. Donde sabemos que la parte política ha sido la más machista. Entonces, tenemos una concejal mujer, una que nos representa, que estuvo con las mujeres, empatiza mucho con ellas. Entonces, ese es uno de los pequeños logros que ya hemos ido teniendo en el ámbito político” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

El hecho de que en la actualidad exista una mujer en el concejo, hace que las mujeres de la comuna se sientan más apoyadas y representadas respecto de la toma de decisiones. Más aún en el tema de igualdad de género. El mérito de este logro político, como ya señalábamos, se atribuye a la Oficina de la Mujer. En dicho sentido, las mujeres de la comuna plantean:

“Es tanto lo que ha crecido la mujer, que ahora plantean sus ideas. O sea, como mujer se propusieron sacar una mujer concejal y la vamos a sacar y salió con primera mayoría. Ese fue ya un primer logro como oficina, como mujeres. Hoy me dio mucho gusto leer una noticia que decía que 100 mujeres salieron a protestar en silencio y con respeto, porque no estaban de acuerdo que se fuera el director del colegio. Antiguamente, ¿cuándo se hacía una marcha aquí en Hualañé? ¡Jamás! ¡Cuándo! ¡Y mujeres todavía! Entonces, se nota ya la participación social y política de las mujeres” (Entrevista 07/10/2013, Hualañé).

El ámbito político es el espacio de poder más ampliamente reconocido como propiamente masculino. En razón de ello, el posicionamiento público de las mujeres en el concejo cobra especial relevancia; tanto para ellas como para el propio alcalde, quién ha mostrado un interés constante por incrementar la participación de las mujeres en los distintos ámbitos.

En vista de lo anterior, podemos señalar que existe un proceso de participación política de las mujeres que se ha incrementado y consolidado en el tiempo; impulsado y promovido desde la institucionalidad pública del municipio y liderado por las

²⁵Periódico *La Prensa*, Diario de la Región del Maule. 09/12/2012. Versión electrónica. Disponible en: <http://www.diariolaprensa.cl/curico/con-precedentes-historicos-se-instala-nuevo-concejo-municipal-en-hualane/>. Última visita 21/05/2014.

autoridades comunales, a través de diferentes acciones implementadas por la Oficina de la Mujer.

Por otra parte, la participación social de las mujeres también es un componente fundamental para la autoridad comunal. Por lo tanto, lo promueve como eje central de su gestión y estilo de gobernar. Este elemento se potencia de forma transversal en las distintas organizaciones de base de la comuna. La visión del alcalde, es que la participación activa de la sociedad civil en general reporta mayores beneficios políticos. De este modo, para él –como autoridad- resulta más fácil gobernar cuando la sociedad se encuentra más y mejor organizada. Por ello, su mirada respecto a la participación no se reduce solo a las mujeres, sino que se transforma en un elemento transversal a su gestión:

“La mirada es el trabajo comunitario y el trabajo de las organizaciones. A otras autoridades no les gusta que la sociedad se organice, porque de esa manera su tema político funciona mejor. Una comunidad menos empoderada, menos informada según ellos es más “fácil de trabajar”. Pero yo pienso por el contrario, con una sociedad más organizada, más fortalecida las instituciones funcionan mejor. Para mí mejor es trabajar así” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

Esta forma de gobernar cobra especial relevancia para las organizaciones de mujeres, que ven una oportunidad de visualizarse públicamente como sujetos sociales activos. De esta forma, disminuye la invisibilización a las que han sido expuestas producto de su limitada participación durante décadas.

Los concejales manifiestan que el proceso de participación de las mujeres ha sido paulatino, y que ha ido cobrando fuerza en la medida que ellas se han atrevido más. Del mismo modo, la visibilización de las mujeres en la participación es un punto que marca el antes y el después del trabajo de igualdad que se ha llevado a cabo en la comuna.

“Las mujeres se han ido integrando de forma paulatina en las diferentes actividades que hay, en las diferentes organizaciones, la mujer se ha interesado y se han ido integrando más mujeres. Yo en todo caso veo, comparado con diez años atrás, [que] hay una gran participación de la mujer, porque uno igual, aunque no está muy cerca de esta situación, cuando hay actividades uno se da cuenta que hay gente que antiguamente no participaba en este tipo de actividades. La mujer está participando, y se ve un aumento bastante grande de la participación de ellas, en diferentes actividades que realizan en la comuna” (Entrevista 24/09/2013, Hualañé).

Mujer y autonomía económica

En este último apartado abordamos el cuarto y último sub-componente de nuestra variable interviniente, que tiene que ver con el tipo de decisión que toma la autoridad comunal respecto al acceso de las mujeres al mercado laboral. Nuestro objetivo es demostrar que las decisiones y acciones que toman las autoridades en el marco del acceso laboral de las mujeres, están encaminadas a favorecer la autonomía por sobre la dependencia económica. En otras palabras, en este caso es posible observar más acciones y decisiones relacionadas con el micro-emprendimiento que acciones orientadas a la inserción laboral (absorción de mano de obra).

En este caso, de éxito en la implementación, las autoridades locales optaron por el micro-emprendimiento como vía de solución al problema de la igualdad en términos de la autonomía económica de las mujeres. Producto de esta decisión, se debió desplegar medidas “adicionales” que implicaron mayor agencia y recursos. A modo de ejemplo, puede mencionarse la iniciativa de apoyar la creación de redes con empresarios de otras comunas para facilitar la comercialización de los productos elaborados por las mujeres. Aquí, nuevamente corroboramos la presencia de una actitud favorable al tema de igualdad por parte de los actores político-institucionales:

“Con respecto al apoyo en la parte productiva a las mujeres, aquí hay todo un equipo donde se hacen y enseñan ciertos talleres, a veces ocupamos SERCOTEC [Servicio de Cooperación Técnica], o hace poco postulamos a proyectos a nivel regional. Son proyectos que capacitan a las mujeres. Después nosotros nos preocupamos para que sus productos lleguen a la feria costumbrista. Les ponemos locomoción. Apoyamos por ejemplo, para que ellas no tengan que pagar por tener su puesto de trabajo en la feria. Entonces se les dan varias facilidades. Nosotros las vamos incentivando para que vayan incorporándose en el mundo laboral para que sigamos generando más emprendedoras en nuestra comuna” (Entrevista 24/09/2013, Hualañé).

Los discursos de las autoridades de las autoridades locales, plantean la incorporación de la mujer al mercado laboral como apoyo al logro de la autonomía económica, mas no como una ayuda social. Por lo tanto, se descarta el asistencialismo como vía de solución al problema de igualdad. La sutileza conceptual apunta a que las autoridades comunales visualizan a la mujer de la comuna como un sujeto activo económicamente; y no como sujeto pasivo receptor de ayudas sociales.

De este modo, la autonomía económica se implementa en la comuna bajo el alero del fomento productivo. En coherencia con esta conceptualización, institucionalmente se gestionan recursos captados a través de la formulación de proyectos que se presentan

a los diferentes servicios públicos. Iniciativas innovadoras, creativas y rentables son las que tienden a acaparar mayores posibilidades de financiamiento. No obstante, tal y como señalábamos anteriormente, decidirse por el micro-emprendimiento implica el despliegue de una suma de decisiones y acciones adicionales que van a permitir la sostenibilidad en el tiempo. Por ello, las iniciativas productivas innovadoras son complementadas con otras capacitaciones laborales (contabilidad básica, administración, computación, etc.) y talleres personales (autoestima, reflexión, liderazgo, etc.). De este modo, la combinación de decisiones, estrategias y recursos resultan ser condiciones necesarias para obtener resultados más exitosos en cuanto al logro de la autonomía económica de las mujeres rurales.

“Tenemos mesas de la mujer rural al menos en cinco sectores de la comuna que están funcionando, donde hemos presentado proyectos del tipo “fomento productivo”. También proyectos comunitarios que son de tipo social. También hemos presentado proyectos deportivos, donde tenemos actividades deportivas con ellas. Hoy en día proyectos como esos, han rendido fruto” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

Ahora bien, esta forma de implementar el tema de género e igualdad en el plano económico productivo tiene una valoración positiva entre los diferentes actores. Las acciones de género son percibidas como parte de un cúmulo de decisiones y acciones orientadas a la transversalización, con una sólida base fundamentada en la participación.

“Las mujeres han cruzado varias etapas y hoy día dentro de los productos, fomento productivo donde está que han sido capaces, se han sentido tomadas en cuenta. Hemos hechos trabajo de liderazgo, de trabajo en equipo, de autoestima, talleres de reflexión y esto ha servido para que ellas cuenten su experiencia y participen con la comunidad” (Entrevista 04/04/2012, Hualañé).

En este caso, la visión de igualdad es abordada de diferentes ángulos. Ello hace que la implementación tenga un enfoque integral y participativo.

Conclusiones

El objetivo en este capítulo fue analizar el comportamiento de los factores que -en principio- influyen en el éxito de la implementación del PIO en la comuna de Hualañé. Los resultados indican que dos de los tres componentes propuestos resultan

significativos a la hora de analizar el éxito en la implementación. Estos son, la actitud y los valores de género. De este modo, cuando existe una actitud favorable a la igualdad de género y, simultáneamente, los valores se encuentran asociados al fomento del ámbito productivo, la ideología vista desde el machismo pierde relevancia.

Por otro lado, una de las características que más destaca en este proceso es la coherencia de los actores locales respecto al discurso de igualdad y la decisión que implica la implementación; en otras palabras, las autoridades locales deciden y actúan en función de los *policy frames* manifestados en su discurso. La apropiación discursiva respecto a la igualdad por parte de los miembros del concejo, tiene relación con la valoración positiva que hacen respecto a las acciones de igualdad implementadas en el territorio. Este hecho, facilita el apoyo y gestión para la implementación de iniciativas en este ámbito. Por otro lado, el alcalde se identifica como el principal propulsor de esta iniciativa. En síntesis, el discurso y la evaluación positiva de la implementación actúan de forma coercitiva para la obtención de apoyo por parte de los otros actores locales (miembros del concejo).

Otro de los hallazgos que se desprende de este caso de estudio, es que la intención de implementar acciones de igualdad no responde a una “obediencia” normativa para dar cumplimiento a las reglas institucionales; sino a un interés personal de los actores político-institucionales por lograr la inclusión real de las mujeres. Por lo tanto, el aspecto de tipo subjetivo se encuentra por sobre los aspectos institucionales. Según esto, la institucionalidad no es el motor principal que gesta un determinado tipo de implementación. Es más, los *policy frames* de igualdad influyen a la institucionalidad. Esto queda de manifiesto en que el actor político, previo a ocupar el cargo de alcalde, mostró una actitud favorable a trabajar por la igualdad y apoyar a las mujeres. Posteriormente, y tras su elección, se fortalece la institucionalidad de género. Con ello, damos cuenta que los *policy frames* influyen a la institucionalidad y, por ende, a las decisiones. En vista de ello, lo subjetivo adquiere relevancia en la medida que muestra mayor sintonía con la política y, por lo tanto, mayor voluntad de implementar.

En este caso, y en función de las características que asume la implementación, nos lleva a cuestionar que dicho proceso se encuadre bajo la perspectiva *top down*, como suele suceder en Estados centralizados. Esto, debido a que la implementación que se observa se caracteriza por un mayor dinamismo y participación de la población local. Las mujeres hacen parte activa en la planificación de la agenda local. Las necesidades planteadas por este grupo, son la principal carta de navegación de las acciones a

implementar en la comuna. En efecto, y según lo observado, podríamos sostener que el estilo de implementación que se lleva a cabo en este caso, presenta características más cercanas a una implementación de tipo *bottom up*.

Respecto a los recursos, podemos señalar que el punto de partida es que éstos son siempre escasos. Por lo tanto, su distribución en determinadas áreas da cuenta de una priorización de las necesidades. En este caso, se observó una asignación de recursos propios para la implementación de acciones de igualdad a nivel local. Esta fue una medida consensuada entre el alcalde y los miembros del concejo. Este hecho, favorece, por ejemplo, que iniciativas como el micro-emprendimiento gocen de cierta sostenibilidad; puesto que su continuidad no depende cien por ciento de los recursos provenientes del Estado.

Paralelo a ello, se observan decisiones encaminadas a apoyar el despliegue de acciones adicionales que favorecen la autonomía económica de las mujeres. En estas se cuentan: liberación de pago para vender productos en la feria, gestión con otros municipios para la venta de artesanía local, financiamiento para movilización, etc. En dicho sentido, observamos que desde el punto de vista institucional y de la gestión, se “facilita” el proceso de implementación de acciones de igualdad. En resumen, se impulsa un proceso de autonomía real de las mujeres. En este marco, los Programas de Pro-empleo no se conciben como eje central de implementación de acciones de género. Estas se centran más en el micro-emprendimiento; vale decir, en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres de manera más integral. Es así como en el transcurso de la implementación, se observan intervenciones individuales y colectivas. Ambas encaminadas a potenciar las capacidades de las mujeres en el ámbito, político, social y económico.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS RESULTADOS: COMUNAS DE CUREPTO Y HUALAÑÉ

6.1 Introducción

El objetivo de este capítulo es asignar significado a los resultados cualitativos del estudio e interpretarlos a través de un proceso metodológico comparado. Para ello, identificaremos y abordaremos los discursos de los actores político-institucionales de cada uno de los casos y los vincularemos a las categorías que componen nuestras variables del estudio. Nuestro foco de interés está, en primer lugar, en poner de manifiesto qué enseña nuestro caso de estudio sobre la relevancia de los *policy frames* (marco cognitivo de la política) en la fase de implementación a nivel local, en un Estado centralizado.

El capítulo se divide en tres grandes apartados. El primero, compara e interpreta los *policy frames* o marcos cognitivos de los actores político-institucionales de cada uno de los casos. El análisis se realiza a través de las tres sub-categorías propuestas por la variable independiente, a saber: actitud, ideología y valores de género. La segunda parte, trata sobre la variable interviniente y la interpretación de la capacidad de agencia de los actores político-institucionales. El análisis se desarrolla en función de la decisión llevada a cabo en el marco de la implementación del PIO. Esta parte de la variable interviniente es analizada e interpretada a través de la institucionalidad de género, la gestión de recursos propios y externos, la participación y la autonomía económica de las mujeres. Por último, la tercera parte del capítulo, se centra en demostrar, a través de la comparación, el dinamismo como concepto de los *policy frames* en la implementación.

Se trata, entonces, de comparar los *policy frames* de ambos casos de estudio y contrastarlos con la variable interviniente capacidad de agencia de los actores político-institucionales. De este modo, se intenta cotejar la relevancia de los componentes de las variables y su relación con los resultados diferenciados en la implementación. Se busca así, poner en evidencia la relación de causalidad entre las variables propuestas.

El método de trabajo se basó en el uso del *software* de análisis cualitativo Atlas Ti. A través de este sistema se identificaron primero los temas y, luego, las categorías de

análisis. Se establecieron de este modo relaciones entre conceptos y, a su vez, se desprendieron las unidades de registros (citas) que han sido usadas en el desarrollo del presente estudio.

6.2 Variable independiente: *policy frames* y el problema de igualdad

Dada las particularidades del contexto, se confirma la presencia de -como propone Feijó (2005)- una “sociedad desigual-patriarcal”. Este tipo de sociedades se caracterizan, usualmente, por su tendencia agraria tradicional, con estructuras de enclave; y con inclinación a establecer una continuidad entre la familia y el trabajo. De este modo, con más o menos énfasis, en cada uno de los casos se reconoce la autoridad masculina. En el caso de fracaso, esta autoridad es mínimamente cuestionada. En el caso de éxito, por su parte, recibe es un poco más de críticas.

En contextos como el señalado, existen más probabilidades que los derechos de las mujeres se vean disminuidos. La estructura social se funda en relaciones de dependencia, donde la posición de la mujer es de subordinación. En el caso de fracaso, fue posible observar con mayor nitidez y fuerza este tipo de dinámicas.

En este marco, se observa que la narrativa ideológica de igualdad que establecen los actores institucionales es definida a partir de la relación de tres componentes: mujer, familia y trabajo remunerado. Es justamente en este punto donde se ubica una de las primeras tensiones del discurso: ideología *versus* práctica. Esta tensión, desemboca en el rol que ocupa la mujer en el desarrollo de cada una de las comunas.

De forma simultánea, sostenemos que esta trilogía de conceptos forma un *continuum* género-familia-mercado laboral cargado de cierto sesgo ideológico que traspasa la estructura político-institucional y trasciende a las decisiones. En el caso de fracaso, este pone de manifiesto un modelo de división sexual del trabajo a nivel local que cuestiona la incursión de la mujer en el ámbito productivo.

Actitud de los actores político-institucionales locales frente a la igualdad

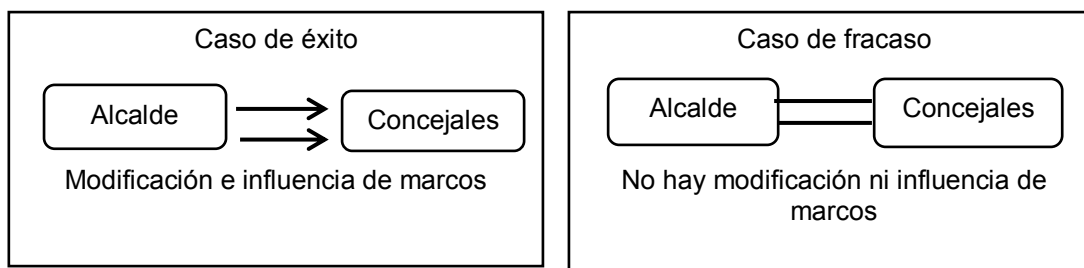
Los casos de estudio nos aportan los elementos necesarios para sostener que los marcos normativos (institucionales) a nivel nacional, constituyen un interesante sello de referencia para el nivel municipal. Por consiguiente, facilita el mayor anclaje de los

discursos de igualdad de género en el territorio. En términos generales, dicho discurso se ha posicionado con fuerza en las agendas gubernamentales (gobierno central); vale decir, la igualdad es un discurso que no actúa en correspondencia a la realidad local. No obstante, está tan posicionado socialmente que no resulta políticamente correcto admitir un “desacuerdo” con la política. Por ello, en el caso de fracaso esta situación implica mostrar una actitud de “obligatoriedad” frente a las acciones de implementación del PIO.

Así, el contexto macro de la política se constituye como la primera base habilitada por los actores para legitimar o deslegitimar las acciones de implementación en el territorio. En general, éstos van a transformar el marco de la política de igualdad en un blanco útil para justificar el accionar local en cuanto al género. La actitud, se manifiesta de forma coherente a los *policy frames* de igualdad observados. Por consiguiente, en el caso de éxito se aprecia una actitud optimista respecto a este marco y, por ende, del trabajo a nivel local que se realiza. En el caso de fracaso, en cambio, la mirada es más bien pesimista. La atención se centra en el mal funcionamiento del aparataje estatal, la burocracia y escasez de recursos. Implementar acciones de género bajo este escenario, según la autoridad de turno, resulta un acto que únicamente genera “falsas expectativas en la población femenina”.

Por otro lado, los resultados obtenidos en el estudio nos muestran que la actitud respecto de la política de igualdad puede ser modificada producto de la interacción entre los mismos actores. Este hecho nos confirma lo planteado por Surel, quien afirma que “los marcos cognoscitivos, fundamentalmente son constituidos y modificados producto de la interacción de los actores” (2000:500). En el caso de éxito, por ejemplo, observamos que la autoridad local modificó los marcos cognitivos de los miembros del concejo. Recordemos que, en un inicio, algunas de estas autoridades se mostraron resistentes abordar el tema de igualdad en la comuna. Sin embargo, la persistencia en el tema y los buenos resultados observados en el proceso de implementación implicó un cambio en los miembros del concejo: se pasó de, en primera instancia, la resistencia hacia la política a, posteriormente, brindar apoyo para la implementación de acciones de igualdad. La siguiente figura (Fig. 27) esquematiza la influencia de marcos que observa en cada uno de los casos.

Fig. 27. Influencia de marcos. "Actitud" en la implementación



Elaboración propia.

La modificación de los *policy frames* en el caso de éxito, favoreció la igualdad en diversos sentidos. Primero, permitió abordarla como un problema de la comuna; y, segundo, masificó el discurso de igualdad entre los actores político-institucionales locales (miembros del concejo). De acuerdo con esto, hubo un proceso de incorporación discursiva favorable a la igualdad de género en la comuna. A partir de aquí, en el caso de éxito es posible observar una actitud de disposición y aceptación frente al cambio.

En contraposición a ello, en el caso de fracaso se observa una actitud desfavorable a la igualdad. La actitud observada manifiesta, por lo tanto, mayor resistencia al cambio. Una posible transformación de los patrones de género se ve como un proceso poco viable. Esto, porque la estructura de género se asume como algo "dado" naturalmente y de difícil transformación. A partir de aquí, la presencia de este sistema de creencias hace que el PIO se perciba como una política poco apropiada para la realidad del territorio. Así, la política se vincula más a un proceso de imposición que a un proceso de cambio necesario en el territorio. Los discursos de los actores en este caso de estudio, suelen presentarse más fraccionados y menos consolidados respecto a la igualdad. Estas condiciones dadas no posibilitaron un proceso de "deconstrucción de marcos" por parte del alcalde hacia los miembros del concejo o viceversa.

La centralización y el modelo *top down* en el que se basa la implementación en estos casos, es usada estratégicamente por los actores locales como una buena excusa para justificar el bajo impacto de la implementación de acciones de género en el territorio. Así, en el caso de fracaso, es recurrente encontrarse con manifestaciones que culpabilizan al sistema estatal por el mal funcionamiento de la política: "el sistema no funciona", "no hay recursos", "el SERNAM no hace nada". En dicho caso, es posible sostener que los actores político-institucionales se "enganchan" del tipo de sistema

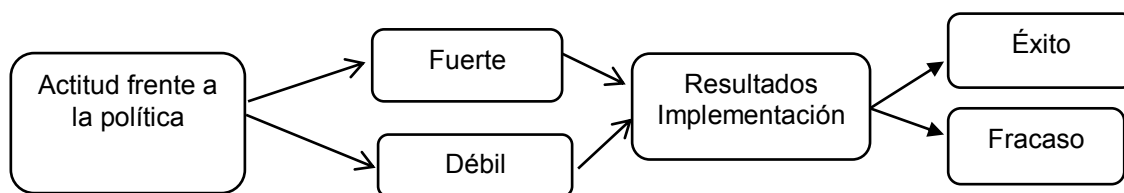
para dar sentido a los asuntos públicos locales. Sin embargo, en el trasfondo se esconde una actitud de resistencia al cambio y a la transformación en términos de la igualdad de género.

Un hallazgo del estudio es la presencia de una actitud más activa o más pasiva, conforme favorece o limita las acciones de igualdad en el territorio. De este modo, tenemos que los marcos existentes en el caso de éxito y en el caso de fracaso, son útiles para explicar las preferencias hacia la política. En el caso de éxito, el marco dominante se basa en el derecho general de las mujeres (igualdad social, política y económica); mientras que en el caso de fracaso, el marco dominante se lee como un sistema de acciones basado en la “obligación”, entendida como la responsabilidad institucional de implementar.

De este modo, los contenidos de cada *policy frames*, en términos de actitud, crean los parámetros para el despliegue de la decisión observada en la fase de implementación. Simultáneamente, la “combinación de marcos que los sujetos consideren factibles, crean los parámetros para juzgar la aceptabilidad de las soluciones propuestas” (Lau, 2005:82). En dicho sentido, cobra relevancia, como antecedente, la experiencia previa que tengan los actores respecto a la igualdad. Esta, se filtra a través de la actitud observada en los actores respecto a la política. Así “la conveniencia percibida de (y de ahí la preferencia por) cualquier marco particular dependerá mucho más de la experiencia personal que el sujeto haya tenido” (Lau, 2005:82).

En síntesis, en el caso de éxito y en el caso de fracaso, nuestra hipótesis se confirma: la actitud de los actores efectivamente incidiría en los resultados de la implementación. La actitud favorable -o no- respecto a la política ayuda a descifrar una apuesta local por alternativas de implementación diferentes. De este modo, la actitud en ambos casos de estudio se observa coherente al discurso de aceptación o resistencia frente a la política. La actitud fuerte (apoyo a la política) deviene en mayores posibilidades de que la implementación tenga éxito a nivel local. En cambio, una actitud débil (oposición, resistencia) disminuye la probabilidad de que la implementación tenga éxito en el territorio. Las preferencias de los marcos cognitivos, reflejan así la disposición de los actores frente a la política y su implementación. El siguiente esquema, refleja dicha relación (Fig. 28).

Fig. 28. Actitud de género y PIO



Elaboración propia.

Ideología de género. Machismo en el territorio

En ambas comunas se reconoce el machismo como una práctica cultural vigente en el territorio. De hecho, se observa una tendencia de los actores a asociar el machismo con el contexto rural. Así, se observa una predisposición aceptar las dinámicas machistas como parte de la identidad local en ambos casos de estudio. La presencia de esta categoría en ambas comunas, nos permite descartarlo como un elemento que esté influyendo en los resultados observados en la implementación.

No obstante, hay que reconocer que existen matices en cuanto a la forma e intensidad con que los actores abordan el tema de la ideología asociada al machismo. En el caso de éxito, por ejemplo, la autoridad local admite el machismo como práctica cultural asociada a lo rural. Sin embargo, ello no le impide tener una posición encaminada a mantener o favorecer esta dinámica. Su postura actúa, más bien, en función de un reconocimiento de la existencia del machismo como práctica dominante, pero posible de transformar. En tanto en el caso de fracaso, el alcalde muestra una postura más condescendiente y de aceptación, situándolo como un referente cultural.

De este modo, la presencia del machismo como parte de la identidad territorial, no es un factor que ayude a explicar los resultados diferenciados en la implementación observada en cada uno de los casos. Así mismo, la variable no tiene un comportamiento determinante en los actores político-institucionales ni en las acciones que llevan a cabo en el marco de la implementación.

Al examinar y comparar el comportamiento de este sub-componente de variable entre los miembros del concejo, podemos ver que el machismo como categoría de análisis no se constituyó en factor explicativo para comprender los resultados diferenciados en la implementación del PIO. Al igual que en la categoría de los alcaldes, en este grupo

de actores existen matices. Pero aun así, no se logra establecer una relación directa con las acciones de implementación.

En el caso de éxito, por ejemplo, un miembro del concejo manifestó una posición con indicios machistas respecto al rol que la mujer cumple en el desarrollo de la comuna: a la hora de analizar la autonomía económica de las mujeres rurales, la percibe como una “ayuda” al hombre. Sin embargo, este mismo actor participó en la aprobación de partidas presupuestarias del municipio para capacitar a las mujeres, implementar la Oficina Comunal de la Mujer y, con ello, apoyar la participación en el ámbito laboral.

Se sugiere, entonces, que no existe una relación significativa entre el machismo y la voluntad de poner en práctica la política. Dicho esto, reiteramos que esta sub-categoría de la variable independiente no resulta un factor significativo en los resultados diferenciales de la implementación. Es un patrón cultural que está presente en los *policy frames* de los sujetos pero que, sin embargo, es neutral a la hora de incidir en los resultados de la implementación. En otras palabras, los resultados observados en la implementación no pasan porque los actores político-institucionales o el contexto socio-cultural sean más o menos machistas. Más bien, es un factor que forma parte de la construcción de una identidad colectiva. A partir de ahí, entendemos que su legitimación no implica necesariamente la aceptación o mantenimiento de la práctica por parte de los actores político-institucionales.

Valores de género: productivo v/s reproductivo

El comportamiento de esta categoría de la variable independiente presenta mayor fuerza que las categorías anteriores. Su comportamiento es clave para comprender las acciones de género implementadas en cada uno de los casos. Recordemos que los valores de género nos remiten a la vieja discusión de la dicotomía público/privado. Vale decir, desde la construcción de las identidades de género, “donde” mejor encaja el rol de la mujer en el desarrollo. Las entradas exploradas en nuestros casos de estudio son lo doméstico (privado) y lo laboral remunerado (público).

Esta categoría resultó ser una de las más significativas. Primero, porque incitó a los actores a enfrentarse a los *policy frames* macro (marco general de la política) y los *policy frames* micro (definición del problema de igualdad a nivel local). Producto de este ejercicio, se observó en los actores un “salto” entre el discurso y la práctica. Este hecho, nos lleva a pensar que la implementación bajo un modelo *top down* deja un margen entre contenido de la política y la implementación. Este margen, representa

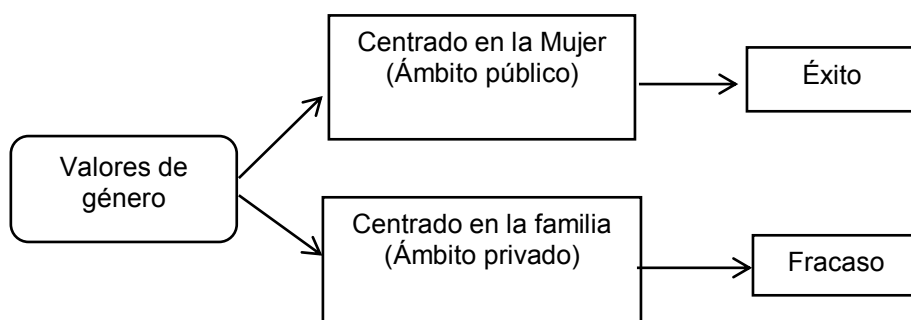
para los actores locales un espacio que abre la posibilidad a decidir en el contexto de una maquinaria estatal rígida y controladora. Este espacio viabiliza, entonces, el despliegue o no de una serie de estrategias orientadas a la gestión del cambio en términos de género. Bajo este escenario, los actores político-institucionales tienen la posibilidad de asumir una actitud pasiva o activa frente a la implementación. Ello, dependerá del nivel de compromiso y voluntad que cada uno tenga respecto a la política.

Los valores de género son un factor determinante para observar los *policy frames* de igualdad de los actores locales. Una cosa es el meta discurso de la política, al cual pueden adherirse fácilmente los actores producto de la mediación política del tema; pero otra muy diferente es poner en marcha medidas que, efectivamente, favorezcan la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en el territorio. Es justo en este punto donde surgen con fuerza las ideas, actitudes, creencias, representaciones y sesgos acerca de la igualdad de género. Simultáneamente, se define la “voluntad” o “resistencia” que los actores van a tener frente a la política. Esta situación resulta coherente a la propuesta de Surel, quién plantea que “los marcos cognoscitivos no solo construyen los ‘mapas mentales’ sino que también determinan prácticas y comportamientos” (2000:495). En esta misma línea, agrega que este hecho permite a los actores establecer las prioridades para la acción en el marco de una política.

Ahora bien, este espacio que queda entre el contenido de la política (macro) y los *policy frames* locales (micro) es un terreno delicado. Aquí se transan las opciones de implementación. Si los *policy frames* del alcalde están inclinados hacia una postura más conservadora en la estructura de género, vamos a observar una capacidad de agencia más limitada, pasiva, escueta y menos participativa en la implementación. En este caso, el marco dominante está asociado a una estructura de género patriarcal-clásica. En este escenario, el papel central de la mujer se entiende desde lo privado-doméstico; vale decir desde la familia y el hogar, en asociación casi exclusiva con la idea de esposa y madre. Por otro lado, si los *policy frames* del alcalde se encaminan hacia la igualdad efectiva tendremos una implementación más dinámica, con acciones adicionales a las establecidas por la política macro, de tendencia inclusiva e integradora, incluso hasta más participativa. Desde esta mirada, la mujer se percibe como un sujeto activo con iguales capacidades que los hombres, un sujeto de derecho y que debe formar parte del mercado laboral de trabajo remunerado. En este caso, por lo tanto, los *policy frames* se encuentran más centrados en la mujer como sujeto que en la familia.

Una variable significativa en los marcos es la tensión entre el discurso y la práctica. Resulta menos complejo admitir discursivamente una postura a favor de la igualdad. Sin embargo, cuando los *policy frames* no coinciden con la política decae a la hora de concretarla en la práctica. Frente a ello, son las acciones de implementación un reflejo concreto y real de los *policy frames* de los actores político-institucionales locales. En esta línea ínfima del proceso, que queda entre el contenido de la política y la implementación, podemos sostener que surge una competencia de *frame* que busca posicionar la visión del problema en el territorio y convertirse así en el marco dominante a nivel local.

Fig. 29. Valor de género y preferencias de marcos



Elaboración propia.

La figura 29, muestra que los actores político-institucionales de ambos casos conciben el problema de igualdad a partir de marcos cognitivos diferentes. El primero, se encuentra centrado en la mujer y el segundo, en la familia. Ambos marcos juegan un papel importante, ya que reflejan como los actores entienden y explican el mundo (Surel, 2000) o el problema. Este hecho ayuda, por una parte, a explicar la actitud de los actores locales frente a la política y, por otra, nos permite entender la “voluntad de poner en práctica la política” (Tummers, et al., 2012:716). La conjunción de ambos elementos permite comprender, posteriormente, las acciones de implementación y, por ende, los resultados de la política.

6.3 Variable interviniente: capacidad de agencia de los actores político-institucionales

En términos generales, podemos sostener que la capacidad de agencia de los actores político-institucionales se ve condicionada por los *policy frames* de igualdad de género

que tengan los actores. Esto no es menor si consideramos que los marcos no solo van a incidir en la definición del problema, sino también en las soluciones planteadas. En un Estado centralizado podemos pensar, a priori, que la agencia de los actores político-institucionales se ve disminuida. Sin embargo, esto no es así.

Los actores político-institucionales son conscientes de la estructura estatal centralizada en el cual están inmersos. Sin embargo, como venimos señalando, queda un margen entre el contenido de la política y la implementación. En este espacio, tienen la posibilidad de hacer uso e instalar sus propias agendas, intereses y prioridades en el territorio. Tummers et al. (2012) nos ayudan en ello, planteando un modelo basado en tres factores: el contenido de la política, las características del contexto y la personalidad de los actores. En nuestro caso de estudio, de estos tres elementos que analizan el desempeño de la política parece tener relevancia solo el contenido de la política. Este, va a generar voluntad o resistencia en los actores para implementar. Si el contenido de la política está acorde con los *policy frames* del actor, tendrá más probabilidad de desarrollar mayor capacidad de agencia. Si, por el contrario, tiene un significado que va en contra de sus valores e ideología de género habrá menos oportunidades para un despliegue de la capacidad de agencia en el proceso de implementación.

Ahora bien, la mayor o menor capacidad de agencia de los actores en un Estado centralizado nos conduce a pensar en la existencia de sub-sistemas de implementación que coexisten en este tipo de Estado: vale decir, la capacidad de agencia desplegada en un Estado centralizado no solo nos plantea la existencia de *policy frames* diferentes entre los actores, sino también la existencia de sub-sistemas de implementación diferentes. En otras palabras, los resultados diferenciados que observamos en nuestros casos de estudio nos llevan a pensar que estamos frente a dos modelos de implementación. Y, por ende, la capacidad de agencia observada en cada uno de los casos responde a un modelo distinto.

En el caso de éxito, la autoridad local no solo tiene una visión distinta del problema de igualdad sino que también su capacidad de agencia es diferente. En este caso de estudio, por ejemplo, se observa mayor flexibilidad frente a la política, actitud favorable y voluntad de cambio. La participación social se constituye en un factor fundamental dentro de la administración. De acuerdo a esto, el sub-sistema de implementación se torna más participativo e inclusivo. En el caso de las mujeres, ellas participan en la elaboración de propuestas para sus capacitaciones y se reúnen periódicamente con

sus grupos de pares y autoridades para analizar sus principales problemas y necesidades. Por lo tanto, sus propuestas son consideradas y puestas en la agenda pública. Hay, consiguientemente, un intento por involucrar al grupo objetivo de la política y darle mayor protagonismo desde el punto de vista de la participación.

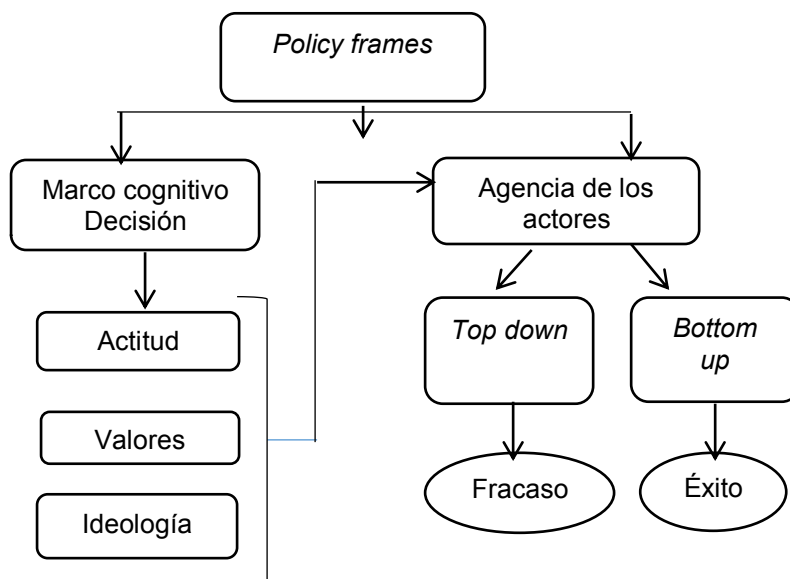
La escasez de recursos en la implementación, situación común en un Estado centralizado, impide muchas veces dar continuidad a las políticas. Sin embargo, esto se mitiga con la destinación de recursos adicionales propios. En términos de género, este hecho es fundamental para lograr un impacto positivo en la población objetivo. A partir de aquí, podemos señalar que estamos frente a un modelo de implementación que se asemeja más a un *bottom up*: una perspectiva de abajo hacia arriba, un sistema de implementación más flexible, participativo e incluyente. En suma, un proceso inmerso en un sub-sistema más dinámico que supera la resistencia a implementar acciones de género.

De este modo, en el caso de éxito se observa una especie de “adaptación” de las situaciones para encajar con las necesidades de las mujeres. Por ende, presenta características que permiten asociarlo con una estructura dinámica que se mueve hacia la valoración igualitaria de las contribuciones de mujeres y hombres en una sociedad segregada en términos de género (Walby, 2004).

Por otro lado, en el caso de fracaso se observa más bien una intervención “estructurada”, controlada, con escasa participación y sin asignación de recursos propios. Recordemos que en este caso estamos en presencia de autoridades con un marco cognitivo más conservador, asociado a patrones de género patriarcal. Producto de ello, se observa una actitud de resistencia frente a la política. Esto, porque los marcos dominantes perciben a la mujer como madre y esposa, mas no como un agente activo del desarrollo de la comuna. En este escenario, Tummers et al. (2012) sugiere que existe una fuerte relación entre el significado de una política y su voluntad de ponerla en práctica. Desde aquí, comprendemos el limitado desarrollo de la capacidad de agencia que se produce en este caso. Esto, porque no se observan patrones de coincidencia entre los *policy frames* del alcalde y el contenido de la política. Esta falta de coincidencias hace que la actitud frente a la política sea menos favorable.

Como consecuencia de lo anterior, la implementación adopta un enfoque más asociado a una perspectiva *top down*, de arriba hacia abajo. Se implementa en función de un requerimiento mayor de gobierno: esto es, “se hace lo que se tiene que hacer” y no más. El conducto que se sigue es lineal. Lo que queda a libre disposición de implementar, por ejemplo, la Oficina de la Mujer, no se realiza; pues no coincide con los intereses de la autoridad. Este hecho, inhibe el cambio continuo y acumulativo en términos de género y, por tanto, el impacto de la política es menor. Bajo este sub-sistema de implementación, la participación de las mujeres es menor. Ello, aun cuando -en términos acumulativos- figure un mayor número de organizaciones sociales. El grado de empoderamiento y asociatividad entre las organizaciones de mujeres es bajo. El escaso impacto en la implementación se endosa no a la agencia de los actores, sino a factores externos ligados al sistema político-administrativo. Se le sitúa de este modo, como un hecho que está fuera del alcance de la autoridad local. Así, la igualdad que se promueve en este caso está basada en la homogeneidad, “especialmente donde las mujeres se integran en dominios masculinos, y donde la norma masculina existente permanece como estándar” (Walby, 2004: 3).

Fig. 30. Agencia e implementación



Elaboración propia.

La figura 30 plantea una relación entre los *policy frames*, la capacidad de agencia de los actores y los resultados en la implementación. La propuesta articula el discurso de los actores en contraste con las acciones de implementación. Se sostiene que el comportamiento de estos factores desemboca en un tipo de implementación que lo acercarán más a un modelo de perspectiva *top down* o *bottom up*.

Institucionalidad de género: Agenda de Género y Oficina Comunal de la Mujer

La institucionalidad de género que se observa en cada uno de los casos (éxito/fracaso), constituye el reflejo formal de los *policy frames* de los actores político-institucionales en la estructura. De este modo, podemos sostener que plantear un nuevo marco institucional para la igualdad responde a la interpretación que tengan los actores del problema y su realidad (Muller, 2000). En consecuencia, es la forma más visible de la decisión adoptada en el territorio en el marco de la implementación de la política.

En el caso de Chile, no es obligatorio que los municipios implementen la Oficina Comunal de la Mujer ni diseñen agendas comunales de género. Como venimos señalando, el margen que resta entre el contenido de la política y la implementación en el territorio local es el espacio que posibilita canales de actuación local. En este margen, las autoridades tienen la posibilidad de implementar la oficina y diseñar agendas de género. Sin embargo, este espacio se encuentra supeditado a los *policy frames* dominantes que tengan los actores ante la política. En virtud de ello, es que podemos observar mayor o menor uso de esa capacidad para “decidir y actuar” en el marco de la implementación.

Reforzamos la idea de que la decisión desplegada en la implementación, se palpa a partir de la institucionalidad de género que se observa en cada uno de los casos. El caso de éxito, nos aporta mayor cantidad de elementos para dicha interpretación. Recordemos que la comuna cuenta con el funcionamiento de la Oficina Comunal de la Mujer y con la Agenda Comunal de Género. Ambas, han sido creadas bajo la administración del actual alcalde. Para las mujeres, resulta significativo contar con una institucionalidad de género comunal que las respalde en su proceso. Esta, actúa como canalizador de sus principales demandas en el territorio; y, a su vez, como ente mediador entre las mesas de mujeres rurales y las entidades públicas regionales.

Si bien es cierto que en el caso de fracaso no se cuenta con una institucionalización de género, sí se transforma en un buen referente que da cuenta de la determinación adoptada en el territorio. En éste, la decisión se aborda desde la “no decisión”: no implementar también es parte de este despliegue. Esto nos lleva a argumentar que en el nivel más específico de la implementación, en un estado centralizado, existe un margen de decisión. Los *policy frames* y, por ende, el desarrollo de la capacidad de agencia, vista desde la decisión, dependerá de cada actor. Frente a ello, “destaca la

importancia de las estructuras cognitivas de los sistemas de decisión y los límites de capacidad de los actores para movilizar información relevante” (Muller, 2000:195). Así, es posible plantear que la decisión de no optar por la institucionalización del tema de género en la comuna, responde a una estrategia de inacción o pasividad frente al problema.

Según lo anterior, la definición de estrategias, la toma de decisiones y la movilización de recursos reafirma la importancia de la aproximación cognitiva a la acción pública (Muller, 200:196). Al mismo tiempo, pone de manifiesto la complejidad de la relación que existe entre el actor y el sistema. En este escenario, la institucionalización de género, sea ausente o presente, pone en evidencia la acción de la “decisión”. Este hecho, es aún más relevante si tenemos en consideración el contexto aparentemente rígido y homogéneo, como se supone lo es, en Estados centralizados.

Gestión de recursos propios y externos

Como señalábamos anteriormente, la asignación de recursos propios y la gestión de recursos externos están en directa relación con la actitud que los actores político-institucionales tengan respecto a la política. Es decir, si el contenido de la política está en correspondencia con los *frame* que tengan respecto a la igualdad, existirá mayor probabilidad de que se destinen y gestionen recursos a fin de dar solidez y sostenibilidad a los procesos. A partir de aquí, cobra relevancia el consenso del problema entre los miembros del concejo y el alcalde, así como la generación de “discursos compartidos” acerca de la igualdad. La agrupación de ambos elementos facilita la asignación de recursos propios y la gestión de recursos externos para fomentar la igualdad de género en el territorio. Para Sabatier (1998), la asignación presupuestaria es un aspecto secundario dentro de las formas de acción. Sin embargo, en el caso de un Estado centralizado la asignación de recursos propios que refuercen una política no es un hecho menor. Ya que, como señalábamos anteriormente, la mayor o menor gestión de recursos facilita la continuidad de la política y, por ende, fortalece el proceso de inserción las mujeres en los diferentes ámbitos.

En el caso de éxito, podemos observar que están presentes ambos elementos: por un lado, hay una asignación de recursos propios para trabajar temas de igualdad; y, por otro, existe una gestión de recursos externos que tienen el mismo objetivo. Ello, ayuda a fortalecer de forma adicional los proyectos destinados a formación y participación de las mujeres. También se consideró como asignación de recursos propios aquellas

medidas encaminadas a favorecer a las mujeres en el desarrollo de sus actividades como, por ejemplo, eximir las de pago por el uso del local en la feria de la comuna.

En el caso de fracaso, reforzamos la idea de la existencia de sintonía con la perspectiva de implementación *top down*. Bajo esta perspectiva, las lógicas de acción se ven condicionadas a las particularidades de este modelo. Así, se observa que la implementación no suma recursos propios, y escasamente gestiona recursos externos para abordar la igualdad. En principio, la lógica apunta a que los programas diseñados contemplan los recursos necesarios para la ejecución. Ante ello, el municipio no asume como parte de sus competencias la asignación de recursos adicionales para el mejor funcionamiento.

Participación de las mujeres

La participación de las mujeres se observa como resultado de las acciones de implementación. Esto es más significativo en el caso de éxito en la ejecución del PIO. En el caso donde se observa fracaso, la participación es un componente que se encuentra ausente dentro de la acción pública local. Al mismo tiempo, la participación desencadena la siguiente paradoja: en el caso de fracaso, existe un número mayor de organizaciones sociales en la comuna, pero su activismo tiene menor incidencia; en el caso de éxito, observamos un número menor de organizaciones, pero una participación más activa dentro de la comuna.

Las afirmaciones anteriores, a modo de ejemplo, se derivan de las siguientes situaciones: en el caso de fracaso, el contenido del PLADECO sugiere la creación de la Oficina Comunal de la Mujer. Sin embargo, dicha acción no ha logrado implementarse en la comuna. Esto, pese a que las organizaciones lo plantearon como una necesidad. Este hecho pone de manifiesto el escaso interés que presta la autoridad local a las necesidades que plantea la población a través de la participación. Por otro lado, las mujeres entrevistadas se preguntan para qué seguir participando. Dicha inquietud, se plantea en el marco de una participación reiterada en diferentes temas; pero que, en la práctica, no logra calar y termina diluida por la falta de continuidad y financiamiento de las iniciativas. De igual forma, no se observa mayor presencia política de las mujeres en la zona.

De forma opuesta, podemos observar que en el caso de éxito el alcalde concibe la participación como un componente fundamental de su gestión. Por ello, trata de

promoverla e impulsarla desde los diferentes ámbitos. De hecho, se observa un esfuerzo personal e institucional por fomentarla en las organizaciones de mujeres. Esta se aborda desde el plano individual (talleres de autoestima y crecimiento personal) y desde el plano más asociativo (organizaciones de mujeres emprendedoras). Abordarla en ambas dimensiones ha implicado el desarrollo de un proceso de empoderamiento fuerte de las mujeres. Producto de ello, se observa una población femenina más informada, exigente, conocedora de sus derechos y empoderada. A partir de aquí, las mujeres son visibilizadas y, a la par, se perciben como sujetos activos dentro del desarrollo de la comuna.

La autoridad comunal apoya la participación de las mujeres de diversas formas: por ejemplo, facilitando recursos para que asistan y participen en reuniones a nivel provincial y comunal; y también, mediante la asistencia periódica del alcalde y concejales a las asambleas convocadas por las mesas de mujeres. Del mismo modo, las problemáticas y necesidades planteadas por los grupos de mujeres se incluyen dentro de la planificación comunal y en la elaboración de propuestas de formación y capacitación. De acuerdo a esto, nos encontramos frente a la idea de política de igualdad planteada por Walby (2005): el género se asume como parte del proceso político de democratización y, en dicho sentido, las voces de las mujeres son incluidas en el proceso de formulación de políticas, identificando sus principales necesidades e inquietudes.

El proceso de igualdad basado en la participación, ha favorecido un mayor nivel de conciencia respecto de la identidad de género. Así, la continua participación de las mujeres en la comuna ha favorecido su presencia en otros ámbitos, como el económico y político. Una muestra de ello es que en las últimas elecciones se presentaron dos candidatas a ocupar cargos públicos. Una de ellas, logró ser electa. Este hecho es percibido por las mujeres como un avance en términos de igualdad. En síntesis, podemos señalar que la participación es un factor necesario para que una política tenga mayor probabilidad de obtener resultados positivos en la implementación.

Autonomía económica

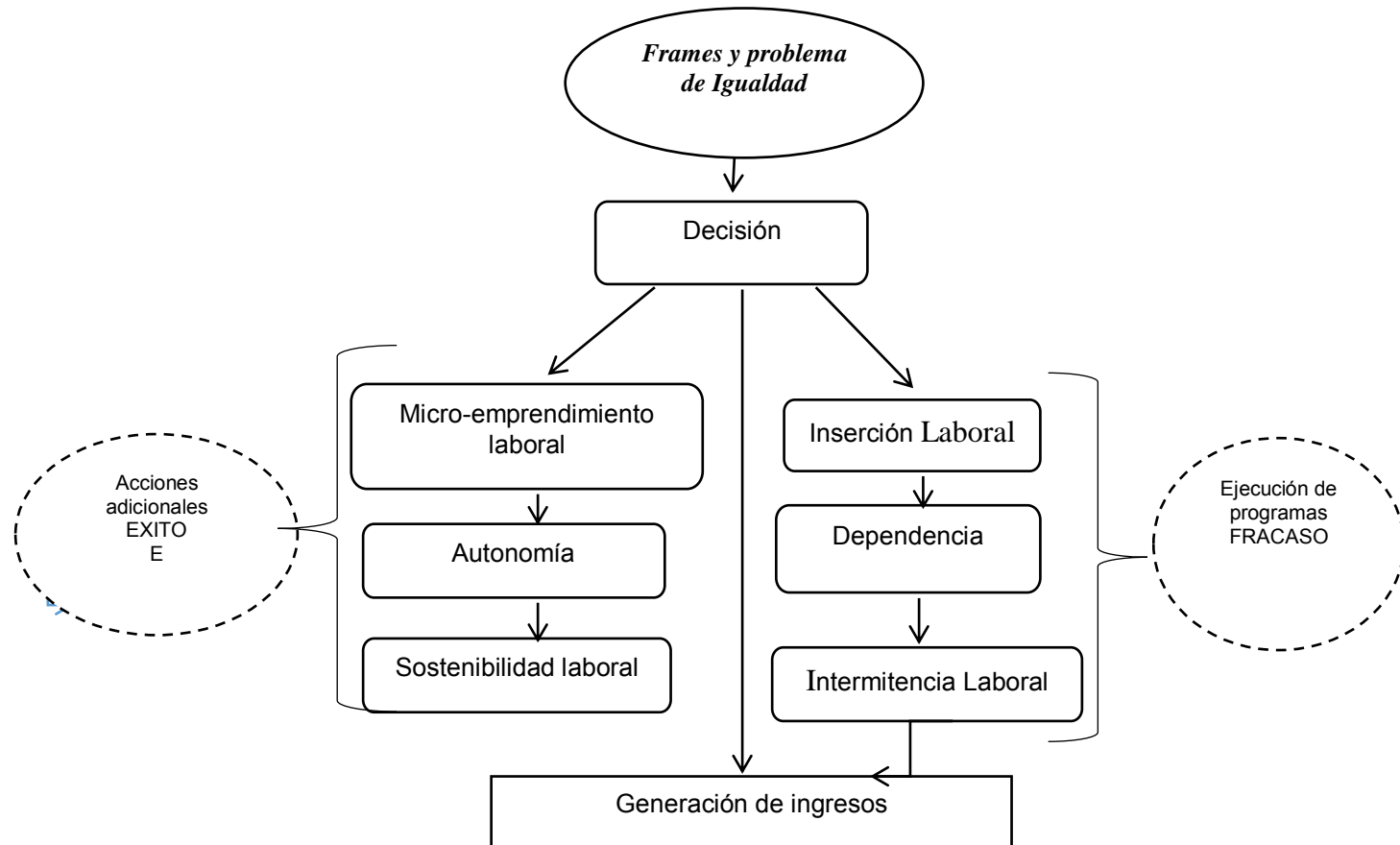
Nuestro caso de estudio nos permite observar que en un mismo escenario y para un mismo problema, se despliegan decisiones de implementación diferentes. Por ello no resulta extraño que también se obtengan resultados distintos. La similitud del contexto

nos permite descartar una serie de posibles variables que podrían intervenir en este hecho. A partir de aquí, se intenta demostrar que la estructura mental de los actores político-institucionales es un potencial factor que incide en el tipo de decisión que se toma en el marco de la implementación del PIO.

De este modo, tenemos que los resultados observados en la implementación varían cuando las decisiones, en términos de autonomía económica, están más encaminadas a potenciar el micro-emprendimiento de las mujeres que cuando se prioriza la inserción laboral en Programas de Pro-empleo. Ambas entradas apuntan al mismo objetivo: mujeres y generación de ingresos. Sin embargo, entre ellas existe un gran abismo: el micro-emprendimiento junto con generar ingresos, es capaz de lograr autonomía y sostenibilidad en la generación de los mismos; mientras que la inserción laboral, se presenta poco sostenible. Esto se debe a que, una vez que se agotan los recursos de contratación, las mujeres se ven forzadas a retornar al ámbito doméstico.

Esta última realidad descrita, no permite a las mujeres ganar experiencia en cuanto a los beneficios de lograr autonomía económica. Por el contrario, los programas de inserción laboral las sitúan en una situación de dependencia permanente. La siguiente figura (Fig. 31) intenta establecer un paralelismo entre las secuelas de una u otra decisión de implementación y las consecuencias en las mujeres. La principal referencia es el impacto y no la generación de ingresos, ya que –evidentemente– ambas medidas cumplen con el objetivo.

Fig. 31. *Policy frames* e impacto de las decisiones locales



Elaboración propia.

La figura anterior esquematiza la complejidad de un sistema de decisiones. Evidencia, determinaciones distintas para dar solución a un mismo problema. Ambas vías de solución apuntan a un mismo resultado. Sin embargo, en términos de igualdad, el impacto de la implementación de una u otra opción es radicalmente diferente. Ambas, son resultados de distintas estrategias que componen cierto sistema de acciones. Implícitamente al interior de cada una, se albergan decisiones que representan posibilidades muy distintas para las mujeres. La primera de ellas, es la probabilidad cierta de ingresar de forma intermitente al mercado laboral; o la segunda, que implica avanzar en autonomía económica de manera más sostenible y a largo plazo. Por lo tanto, tenemos que en el caso de éxito se favorece la autonomía económica de las mujeres, mientras que en el caso de fracaso se favorece una suerte de *interface* entre lo privado (doméstico) y lo público (inserción laboral). Esto, es posible gracias a la discontinuidad que genera un movimiento de los individuos entre el reino del hogar y el trabajo remunerado.

Este hecho, sintetiza la forma con la cual cada actor interpreta el mundo. A partir de aquí, nos damos cuenta de la existencia e importancia del carácter cognitivo y normativo que encierra la decisión de los actores político-institucionales. Esto, nos permite comprender que las decisiones y posteriores decisiones en el marco de la implementación se encuentran subordinadas a los *policy frames* de los actores político-institucionales. Es así como en un Estado centralizado, éstos tienen la posibilidad de “encausar” con mayor fuerza los lineamientos de la política y afectar de ese modo los resultados de la misma.

6.4 Policy frames y dinamismo en la implementación

A lo largo del capítulo, hemos abordado los *policy frames* como una variable independiente significativa a la hora de observar los resultados de la implementación. Sin embargo, no todas las sub-categorías correspondientes a la variable resultaron significativas en el estudio. Por ejemplo, la ideología conceptualizada desde el machismo no resultó ser relevante respecto a la actitud y los valores de género: puesto que, si existe una actitud favorable a la política por parte de los actores, la presencia de una ideología machista pierde relevancia. Sin embargo, cuando el machismo actúa en común acuerdo con los valores y con una actitud desfavorable a la política, adquiere importancia y, por tanto, se muestra como significativa en el análisis.

Uno de los hallazgos más interesantes respecto a la capacidad de agencia de los actores, es el margen que existe en la política pública en Estados centralizados. Este, posibilita a los actores hacer visible sus *policy frames* y, por lo tanto, permite desplegar decisiones propias en el marco de la implementación. Ello, resulta significativo en la medida que visibiliza los *policy frames* locales otorgando margen para llevar a cabo acciones adicionales a la política. Dicha situación, incidiría en los resultados de la implementación de la misma.

Ahora bien, este mismo margen de la política, al que venimos aludiendo, se consagra como un espacio en el que es posible observar con mayor nitidez el encuentro entre los marcos nacionales y los locales. Se desencadena así un proceso de “confrontación”. En este, los actores locales se ven “obligados” a hacer una lectura de los marcos de la política nacional; y establecer el nivel de coherencia de estos con las dinámicas locales. En la medida que existe mayor afinidad entre ambos, serán mayores las posibilidades de implementar con éxito. En caso contrario, serán mayores las posibilidades de observar una postura de resistencia a implementar.

Con respecto a la visión del problema de igualdad, podemos señalar que en el caso de éxito existe un discurso compartido acerca del tema. Pese a ello, las propuestas de solución entre el alcalde y los miembros del concejo difieren. Estas, ponen el acento en diferentes áreas: para algunos, el problema radica en la autonomía económica; para otros, en la participación; y, para otros, en una ausencia del conjunto de estos elementos. Pese a que coexisten visiones de solución diferentes para abordar el problema, no ha sido un impedimento para apoyar desde los diferentes ámbitos el tema de igualdad en la comuna.

De acuerdo con lo anterior, importa poner de relieve que los *policy frames* se muestran dinámicos y moldeables y, por lo tanto, están en permanente disputa. El problema de la igualdad aparece entonces relacionado a una triangulación de elementos: el mapa cognitivo de los actores institucionales (problema), solución (propuesta) y acción (ejecución). En este mismo sentido, la voluntad política emerge como un elemento necesario para la implementación y es transversal al problema. Es así como se plantea una relación de asociación entre dichos elementos: los mapas cognitivos de los actores político-institucionales ligados a la presencia de voluntad política e, indistintamente, asociados con el problema e implementación de las acciones de ejecución. Por lo tanto, son una variable a tener en cuenta en los análisis de

implementación de la política. Por otra parte, la solución forma parte de la implementación y, por ende, se encuentra asociada al problema de igualdad.

Para ir cerrando este apartado, existe un último punto importante dentro de los principales hallazgos de la investigación. Este se relaciona con el *continuum* de un proceso de implementación, cuyo desarrollo va adquiriendo -en la práctica- perspectivas distintas (*top down* y *bottom up*). Este hecho es aun más significativo, si tenemos en consideración el contexto de un Estado centralizado, como es el caso de Chile. Sin embargo, nuestros hallazgos no acaban allí. Nos hemos dado cuenta que los *policy frames* no solo influyen la decisión y, por ende, en los resultados y tipo de implementación; sino que también este *continuum* observado en la implementación, finalmente, ayuda a moldear el enfoque de género que adquiere la política.

En el caso de fracaso, por ejemplo, como respuesta a la necesidad de autonomía económica se prioriza en la implementación la inserción laboral de las mujeres. Sin embargo, dada las características de este tipo de programas, la implementación de estas medidas es a corto plazo. En este sentido, la política da respuesta a las necesidades prácticas de las mujeres; es decir, responde a las necesidades inmediatas (generación de ingresos). Se descuida en este proceso la intervención en variables de mayor impacto en términos de género e igualdad como, por ejemplo, la participación y empoderamiento. Con esto apuntamos a que, en el caso de fracaso, la política además de adquirir una perspectiva de implementación asociada a la perspectiva *top down*, asume matices de un enfoque basado en MED.

Mientras que en el caso de éxito, observamos que la política además de adquirir un enfoque cuyas perspectivas se asemejan más a un modelo *bottom up*, se orienta más a un enfoque GED. Es decir, las acciones implementadas, junto con cubrir las necesidades prácticas de las mujeres, incluyen componentes más estratégicos en el desarrollo, como son el fomento de la participación y el empoderamiento. Este enfoque implica un proceso de implementación más sostenible y a largo plazo. A continuación, presentamos un cuadro resumen de los marcos encontrados en cada uno de los casos de estudio (Cuadro 17).

Cuadro 17. Resumen de marcos

	Caso de éxito	Caso de fracaso
Problema	Centrado en la igualdad como semejanza. Centrado en la mujer	Centrado en la igualdad como diferencia. Centrado en la familia
Solución	Fomento de la participación en el ámbito: social, económico y político	Acceso de la mujer al mercado laboral
Modelo de implementación	<i>Bottom up</i>	<i>Top down</i>
Implementación	Autonomía económica. Proyectos de emprendimiento, formación y capacitación.	Inserción laboral de las mujeres a Programas de Pro-empleo.
Enfoque	Necesidades estratégicas (GED)	Necesidades prácticas (MED)

Elaboración personal.

Cuadro 18. Cuadro de resultados comparados

Variables	Subcomponente	Variable dependiente					
		Caso de éxito			Caso de fracaso		
Variable Independiente Marco cognitivo	Actitud	Favorable a la política	Igualdad como inclusión	Coherencia discurso-ejecución	Resistencia frente a la política	Igualdad como inclusión instrumental	Contradicción-discurso-ejecución
	Ideología	Afirmaciones machistas parciales. En la categoría de miembros del concejo (1 de 3)			Frecuencia de manifestación machista en las tres categorías de actores	Presencia de estereotipos asociados a la identidad femenina	Presencia de estructura tradicional de género. Sociedad patriarcal
	Valores	Mujer como sujeto activo en el desarrollo de la comuna	Se favorece la incursión de la mujer al ámbito público	Reconocimiento del rol que la mujer cumple en el espacio público y privado	Dueña de casa-huertos de subsistencia	Economía del cuidado	Asociación conceptual entre mujer y familia
Variable interviniente Capacidad de agencia de los actores	Institucionalidad de género	Planificación de acciones de transversalización de género al interior del municipio	Elaboración de la Agenda Comunal de Género	Implementación de la Oficina Comunal de la Mujer			Sin institucionalización de género
	Gestión de recursos	Gestiona recursos propios y externos para la sostenibilidad de acciones de igualdad	Establece redes con otras instituciones para sostenibilidad de acciones de género	Gestiona asesoría técnica para trabajar temas de género e igualdad con el SERNAM			Ausencia de movilización y gestión de recursos para acciones de igualdad
	Participación	Favorece la participación	Mujeres empoderadas	Mujeres participando en el ámbito político, social y económico		Baja asociatividad	Escasa participación de las mujeres
	Autonomía económica	Micro emprendimiento					Implementación de Programas de Pro-emplo

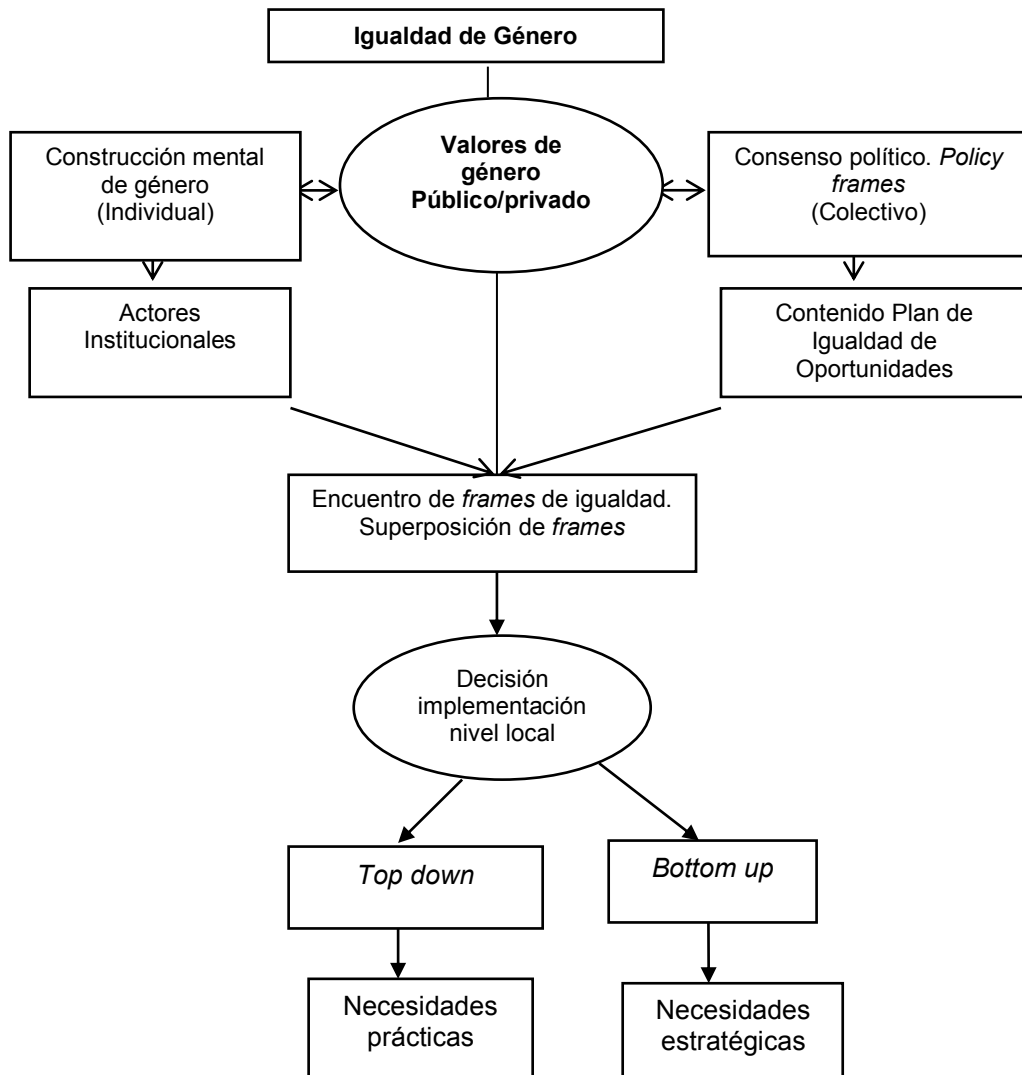
Conclusiones

El capítulo explora la trayectoria de implementación del PIO como un *continuum*, que se inicia con la visibilización de los *policy frames* de los actores político-institucionales y termina con resultados diferenciados. En dicha trayectoria, la política se va ajustando producto de la decisión desplegada por los actores político-institucionales. En este proceso, se modela la perspectiva de implementación y también se define su enfoque. En cuanto a las variables propuestas (X), el estudio demuestra que las categorías más significativas en el análisis son la actitud que tienen los actores respecto a la política de igualdad y los valores de género. La ideología (machismo) no resulta significativa cuando existe una actitud favorable a la política y cuando el valor de género que predomina es lo público (caso de éxito). Sin embargo, esta misma categoría cobra relevancia cuando se combina o une a una actitud de los actores desfavorable a la política, y el valor de género está más inclinado hacia el ámbito privado (caso de fracaso). En síntesis, el comportamiento de estas categorías afecta en la capacidad de agencia de los actores en el marco de la implementación de la política.

Por consiguiente, el comportamiento de dichas variables moldeará el tipo de implementación y, paralelamente, el enfoque de las acciones de género. De este modo, la implementación puede adquirir en el proceso una perspectiva más cercana a un modelo *top down* o a *bottom up*. Simultáneamente, el tipo de acción que se implementa va a definir el enfoque de género de la política en el territorio. Surgen así, en el caso de fracaso, acciones más orientadas a un enfoque MED; y, en el caso de éxito, acciones más estratégicas desde la perspectiva de género que responden a un enfoque GED.

Quizás uno de los aspectos que hace más interesante los hallazgos del estudio, es el contexto en el cual se puede observar toda esta dinámica. Los estudios que refieren a la implementación de las políticas públicas en Estados centralizados, nos remiten de forma inevitable a considerar las variables asociadas a la perspectiva *top down*. Sin embargo, nuestro estudio cuestiona aquello y plantea la existencia y coexistencia en un estado centralizado tanto de la perspectiva *top down* como *bottom up*. Con ello, ponemos de manifiesto que las superestructuras estatales están direccionadas por sujetos y, por lo tanto, conviven aspectos subjetivos e institucionales que inciden en la acción pública del Estado, afectando de forma diferenciada en los territorios. La siguiente figura (Fig. 32) intenta esquematizar nuestra propuesta de estudio y sus respectivos resultados.

Fig. 32. Esquema de relaciones de la investigación



Elaboración propia.

CAPITULO VII

CONCLUSIONES

7.1 Introducción

Cuando nos preguntamos cómo podemos explicar que dos comunas rurales con estructuras político-institucionales similares obtengan resultados diferentes en el proceso de implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades; pensamos, por un lado, que la respuesta no solo tenía que ver con la presencia de aspectos institucionales comúnmente asociados a la implementación en Estados centralizados. Si bien estos pueden ser altamente significativos en los resultados, creemos que no son los únicos que llegan a influir en este proceso.

Entonces, desviamos la mirada hacia otro tipo de variables de orden más subjetivo. Desde aquí, nuestra investigación buscó la respuesta en los *policy frames* a través de la teoría basada en los marcos cognitivos de la política. Consiguientemente, nuestro esfuerzo analítico se orientó a contrastar e ilustrar el fenómeno mediante el estudio de la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades en dos comunas rurales de la Región del Maule, Chile: Curepto y Hualañé. Ambos casos de estudio presentan similitud política e institucional.

En este contexto, interesó poner en evidencia la forma en cómo los actores conciben el problema de igualdad en el territorio. Del mismo modo, y a partir de la mirada de los *policy frames*, importó conocer y comprender las soluciones que se proponen a este problema en el ámbito local. Por último, e influenciado por la ideología y valores de género, interesó conocer las características que asume la implementación en el caso de éxito y en el caso de fracaso. Dicho análisis quedó de manifiesto en los capítulos anteriores. En razón de ello, este capítulo final tiene por objeto hacer un anclaje general del estudio con respecto a los objetivos e hipótesis que se han propuesto inicialmente en el Capítulo I. Del mismo modo, busca evidenciar los principales hallazgos y aportes de nuestro trabajo, así como las principales limitaciones y posibles lineamientos para investigaciones futuras.

7.2 Contrastación de objetivos, preguntas e hipótesis

Policy frames e implementación

El primer objetivo del estudio fue contrastar los elementos convergentes y divergentes presentes en la implementación en cada uno de los casos (éxito-fracaso). La pregunta planteada para ello fue: ¿qué comportamiento asumen los *policy frames* en la implementación local? La respuesta hipotética que se encuadra en tal caso, señala que los *policy frames* son estáticos en el contenido de la política y dinámicos en la implementación de la misma. Por lo tanto, a mayor dinamismo (visión de igualdad local), mayor es la posibilidad de incidir positivamente en los resultados de la implementación del PIO.

La descripción y el análisis de caso previamente realizado, nos lleva a rechazar dicha hipótesis. De acuerdo con el estudio, no existe una relación significativa entre el dinamismo de los *policy frames* y su incidencia en los resultados de éxito en la implementación de la política: los *policy frames* y su dinamismo no se demuestra únicamente a través del éxito, sino que también puede ser observado a través del fracaso. En vista de ello, podemos señalar que éste se observa en la medida que los actores locales son capaces de superponer o plasmar su ideología, valores y actitudes en las decisiones a implementar en el marco del Plan. Dicho de otro modo, el dinamismo de los *policy frames* puede ser observado en la resistencia o afinidad de los actores frente a la política de género.

De este modo, tal y como propone Aguilar (1993), los elementos que están en juego refieren más bien a las características de la política. La intensidad de los cambios sociales que implica la implementación de la política, es lo que va a determinar el dinamismo de los *policy frames* en la implementación. En la medida que ésta última convoque problemas que interpelan temas valóricos y de percepción de mundo, más intensificada se verá la función de los *policy frames* en esta etapa de la política. Así, se pone al descubierto en esta fase de la política la presencia de los 'marcos interpretativos' que evidencian las diversas representaciones que los/as actores/as políticos tienen respecto al problema (Bustelo y Lombardo, 2006).

No obstante, es necesario señalar que la intensidad de los *policy frames* puede estar dirigida hacia ambos sentidos; esto es, hacia la mayor afinidad de la política o hacia la

mayor resistencia a implementar. La actitud de los actores político-institucionales es un elemento significativo para dar cuenta de dicho proceso.

Problema de igualdad y soluciones propuestas a nivel local

La segunda sub-pregunta planteada en el marco de nuestro estudio, buscó conocer cómo conciben los actores político-institucionales el problema de igualdad en el caso de éxito y en el caso de fracaso; así como las soluciones que plantean al problema en cada caso. La hipótesis, es que los *policy frames* de igualdad de género no solo compiten en el diagnóstico (problema) y pronóstico, como señala Bustelo y Lombardo (2007) y Verloo (2005; 2007), sino también en el proceso de implementación (acción ejecutada a nivel local).

En función de los resultados planteados en los capítulos anteriores, validamos esta hipótesis. A través de nuestro caso de estudio fue posible observar, analizar y concluir que en la fase de implementación hay un fuerte despliegue de factores ideológicos y valóricos. Ambos subcomponentes buscan superponerse en las decisiones que determinan acciones de implementación. Por lo tanto, la competencia de los *policy frames* propuesta por Bustelo y Lombardo (2007) y Verloo (2005; 2007) en el diagnóstico y pronóstico de la política, también se traslada a la fase de implementación. De hecho, dicha competición resulta inclusive aún más relevante que aquella que se plasma en el contenido de la política; ya que está marcada y determinada por las “acciones concretas” que se llevan a cabo en el marco de la política.

De este modo, el “tipo de acción” implementada tiene la habilidad –inclusive- de llegar a moldear los enfoques e impactos en la población objetivo. Esto resulta especialmente relevante si consideramos que dicho encuentro de marcos se sitúa en un Estado centralizado. Ante esto, la variable interviniente queda de algún modo doblegada a la variable independiente, cobrando relevancia la subjetividad que tienen los actores locales frente a la política. A partir de aquí, rescatamos lo planteado por Lipsky (1978 citado por Aguilar, 1993), quien señala que el vuelco de la política, vale decir, la mirada de abajo hacia arriba (*bottom up*), rescata elementos presentes en el nivel del territorio más micro, cuyo espacio -en principio- cumple una función decisiva en los resultados de la misma.

Ahora bien, en términos macro, el contenido del Plan de Igualdad de Oportunidades ofrece seis ejes para la implementación. Aborda así, los diferentes ámbitos desde donde deberán ser orientadas las intervenciones en el territorio. Los resultados de nuestro análisis concluyen que el Plan de Igualdad de Oportunidades, pese a querer constituirse en un instrumento con un enfoque de género en el desarrollo (GED), se consagra –finalmente- como un instrumento de política pública que basa su contenido en un enfoque de género mixto. Por lo tanto, en un mismo instrumento coexisten acciones MED y GED. Esto, más allá de plantear la hibridez de un enfoque, tiene como afán evidenciar que este hecho se transforma en una oportunidad de acción en el ámbito local.

Es así como los actores que tienen mayor afinidad con la política, van a hacer uso de la hibridez de su enfoque para implementar acciones de mayor impacto de género. Evidencia de ello es que para un mismo problema – autonomía económica-, las decisiones del caso de fracaso se sustentan en los Programas de Pro-empleo; y en el caso de éxito están orientadas al micro-emprendimiento. En ambos casos, se da solución al problema de la generación de ingresos. La diferencia radica en el impacto de género de una u otra decisión.

De forma simultánea, esta situación pone de manifiesto que las políticas diseñadas desde el nivel central no suelen implementarse a nivel local tal y cual vienen diseñadas. En un Estado centralizado, los actores locales no tienen un rol pasivo frente a la implementación. La carga individual de la experiencia, la visión de mundo, los valores e ideologías preexistentes no operan de forma neutral en este escenario. Así, las variables subjetivas *policy frames* surgen como significativas en el proceso de implementación en un Estado centralizado. De este modo, el control de este tipo de variables escapa al amplio y pesado aparataje público.

La institucionalización del tema de género a nivel local se transforma en una clara evidencia de ello. Frente a la existencia de un Estado que se representa rígido y controlador, el ámbito local (comunal) aparece como un espacio de actuación liderado por los actores locales. Cuesta pensar que en un Estado centralizado no prime lo institucional por sobre la subjetividad de los actores. Los actores encargados de implementar la política no son neutros frente a la misma: la experiencia y su forma de entender el mundo, actúan en correspondencia con el cómo se entiende el problema y con las soluciones propuestas al mismo.

En este punto, de las tres categorías propuestas para el análisis de los *policy frames* la que resulta más significativa es la referida a los valores de género. De este modo, se observa una influencia directa en las decisiones a partir del rol que los actores locales “estiman” debe cumplir la mujer en la localidad. A partir de ello, fue posible observar que en el caso de fracaso éste aún se encuentra asociado al ámbito privado o doméstico.

En el caso de éxito, en cambio, existe una posición más flexible frente al tema de los roles de género. Se observa una disposición favorable de los actores político-institucionales a un rol compartido, que transita entre el ámbito público y privado. De esta forma, el ejercicio del rol doméstico no se percibe como un factor que excluya la posibilidad de ejercer un papel más activo en economía local.

Esta representación de los roles de mujeres y hombres indica que en los documentos oficiales sobre políticas de igualdad, tanto el problema como la solución están dirigidos al sexo (en la gran mayoría de los casos, a las mujeres) y no al género (mujeres y hombres y su relación): las mujeres son las que tienen el problema y de las que se requieren cambios, mientras que los hombres, especialmente en los temas de conciliación y de política, no se definen como parte del problema ni se les pide cambiar. Esta tendencia, como hacen ver Bustelo y Lombardo, a no involucrar a los hombres en la representación del problema y/o de la solución podría dificultar el avance hacia la igualdad de género (2006:132).

En nuestro caso de estudio, el contenido del Plan de Igualdad claramente tiene un enfoque dirigido al sexo. De hecho, se concibe a las mujeres como los sujetos que tienen el problema. En razón de esto, no se observan acciones encaminadas a cuestionar las relaciones de poder entre los sexos, en tanto responsables de la desigualdad y subordinación de las mujeres. Sin embargo, nuestros casos de estudio nos permiten dar cuenta que una cosa es el contenido del Plan de Igualdad, y otra son los marcos cognitivos preexistentes de los sujetos locales. La presencia de éstos, permiten que la forma de entender el problema de género adquiera un sinnúmero de matices que pueden llegar a modelar la implementación y su impacto en el territorio.

De este modo, por ejemplo, en el caso de éxito en la implementación predomina la idea de la inclusión de los hombres en este proceso de igualdad de género. Ellos, son considerados parte del problema. Se estima, entonces, que su mayor inclusión facilita el acceso de las mujeres a los distintos espacios de participación. Esto, no significa

que no existan autoridades (concejales) que sigan viendo, por ejemplo, los ingresos generados por las mujeres como una “ayuda” a los hombres en el mantenimiento del hogar.

La situación puntualizada se condice con lo planteado por Pérez Alemán, quien señala que “la mayoría de las mujeres campesinas percibe su participación en el trabajo fuera del hogar como una ayuda al hombre, proveedor principal de los ingresos de la unidad familiar. De hecho concibe su participación en las actividades generadoras de ingresos como transitorias y las justifica mientras perdura la necesidad. De poder le marido cubrir los gastos familiares, la mujer retomaría su papel tradicional de ‘ama de casa’ y madre, actuando acorde al discurso dominante del género femenino” (1990:161).

Por otro lado, en el caso de fracaso los hombres están fuera del proceso. El punto de partida es que ellos son “machistas”. Esta afirmación excluye, de manera *cuasi* inmediata, cualquier intento de un acercamiento a trabajar por la igualdad de género. Frente a esta postura, las mujeres asumen implícitamente los roles domésticos y, a su vez, se merma la posibilidad de generar espacios de participación más activos.

Variable interviniente: capacidad de agencia de los actores político-institucionales en la implementación del PIO a nivel comunal

En este punto tercer punto, nuestro objetivo es intentar dar respuesta a la sub-pregunta planteada inicialmente. Esta interrogante buscó comprender las características asumidas por la agencia respecto a la implementación en cada caso de estudio. La sub-hipótesis planteada para ello, señala que la mayor capacidad agencia desplegada por los actores político-institucionales mejora los resultados de la implementación de acciones de igualdad en el territorio.

La capacidad de agencia de los actores político-institucionales, fue observada y analizada en la decisión desplegada en el marco de la implementación de acciones de la institucionalización de la igualdad de género. Exploramos su comportamiento a través de la presencia/ausencia de cuatro factores: institucionalidad de género, gestión de recursos, participación de las mujeres y autonomía económica.

La actitud y los valores de género son los componentes más significativos que influyen en la decisión en el caso de éxito. La ideología (machismo) es un componente que resulta significativo en el caso de fracaso, mas no en el caso de éxito. Es relevante en

el primero, en tanto refuerza la actitud de resistencia frente a la política; y cuando los valores de género observados se encuentran más asociados al ámbito privado. Sin embargo, cuando existe una actitud favorable a la política y los valores de género están ligados al ámbito público, como es en el caso de éxito, éste componente resulta irrelevante en el análisis. Por lo tanto, no influye de forma significativa en la decisión de los actores frente a la política.

Ahora bien, la mayor capacidad de agencia desplegada coincide con el caso de éxito. Aquí, la afinidad con la política de igualdad favoreció la toma de decisiones para institucionalizar el tema de género en la comuna. Es así como en el caso de éxito se implementó la Oficina de la Mujer y la Agenda Comunal de Género. Este último instrumento se evalúa año a año. Del mismo modo, fue posible observar que la institucionalización del género tenía que ver con el grupo objetivo y que también se favoreció del trabajo a nivel interno del municipio; orientado a reforzar el tema de igualdad como política institucional.

Los hechos descritos nos llevan a sostener que el éxito de la implementación se relaciona con la capacidad de agencia que despliegan los actores locales en la fase de implementación de la política. Con ello, ponemos en evidencia los *policy frames* y concluimos que son claves en este proceso.

La segunda sub-pregunta planteada para este mismo apartado, fue cómo afectan los *policy frames* en la decisión respecto de la implementación de la política de género. La respuesta hipotética planteada en un inicio, sostenía que la decisión local, adicional a la política, aumentaba la posibilidad de éxito en la implementación del Plan; en tanto fortalecía los procesos de participación.

Las acciones adicionales a la política no tienen relación directa con la participación. Esto se debe a que una de las principales acciones observadas en el caso de éxito, estaban más bien orientadas a la generación de redes institucionales que facilitaran la comercialización de los productos elaborados por las mujeres. Dicho esto, el foco que movilizó este tipo de decisión tenía que ver más con reforzar y apoyar en la sostenibilidad del proceso de igualdad en la comuna; y no puntualmente con favorecer la participación. Esta última, es asumida por la autoridad como un factor fundamental en su estilo de gobernanza.

En consideración al diseño de este estudio, el comportamiento de la variable independiente en el caso de éxito dio cuenta de marcos interpretativos favorables a la igualdad de género. Eso se tradujo en una mayor capacidad de agencia de los actores políticos por institucionalizar el tema a nivel comunal (variable interviniente). En el caso de fracaso, la ausencia de *policy frames* favorables a la igualdad de género limitó el despliegue de la variable interviniente. En vista de ello, no es posible observar una institucionalización del tema de género a nivel local. En conclusión, los resultados en tanto variable independiente actúan en correspondencia con los resultados observados en la variable interviniente; vale decir: la presencia de los *policy frames* favorables a la igualdad inciden en la mayor institucionalidad de género y, por tanto, en los resultados observados en la implementación del PIO a nivel comunal.

7.3 Principales hallazgos

Evolución del problema de igualdad en el contexto de la nueva ruralidad rural

El contexto no es menor en los resultados de nuestro estudio. Esto, porque interpela la presencia de dos elementos que pueden actuar como condicionantes en la construcción de los *policy frames* de los actores locales. Por una parte, la literatura plantea que por tratarse de un Estado centralizado veremos limitada -en principio- la decisión de los actores político-institucionales en el marco de la implementación. Ello, porque el modelo sugerido restringe, en teoría, la capacidad de agencia que estos actores pueden desarrollar en esta fase de la política. De este modo, las variables subjetivas quedan relegadas a una mínima expresión.

Por otra parte, también se postula a los contextos rurales como escenarios en que predominan con más fuerza las representaciones de las estructuras tradicionales de género. De modo que en este tipo de contextos, “cada persona tiende a interpretar lo rural en función de ideas preconcebidas a partir de su lugar de origen o de lo que ha visto, leído, vivido o incluso imaginado. Ante un panorama tan complejo y unos territorios tan dispares a todas las escalas, una forma que ha ayudado a definir lo rural es el enfoque de la *representación social*” (Baylina, 2006:103).

La convergencia de ambos escenarios otorga mayor relevancia y particularidad al estudio. A partir de aquí, podemos señalar que el componente de la “representación social”, desde el punto de vista de lo rural y el género, es fundamental. Esto, porque derriba dos supuestos interesantes: el primero, tiene que ver con la escasa incidencia

y rol que cumplen los actores político-institucionales en la implementación en un Estado centralizado; y, el segundo, el que lo rural sea un terreno fértil para observar estructuras y posturas de género más tradicionales y conservadoras, limitando así la posibilidad de encontrar casos más favorables a la igualdad de género. Sin embargo, empíricamente logramos dar cuenta que en dos comunas con características políticas, sociales, culturales e institucionales, se dan ambas posturas.

Según esto, por una parte, entendemos que los actores locales presenten mayor resistencia a abordar una política de igualdad en el territorio. Esto, porque implica cambios radicales en la manera de cómo se estructuran las relaciones sociales y de género. Visto de ese modo, son dinámicas “externas” que suponen un “desorden” en un tipo de organización ya validada y aceptada. Caso contrario, una postura que se inclina de forma favorable a la política va a tener un impacto positivo y mayor en la población, dada las características culturales del contexto señalado.

Ahora bien, desde el punto de vista de las mujeres rurales podemos señalar que el marco de la nueva ruralidad se advierte, al mismo tiempo, como una “oportunidad y una desventaja”: por un lado, favorece su autonomía mediante la mayor apertura de posibilidades laborales, producto de la diversificación económica; no obstante, también se pone en cuestionamiento que esto implique una mejora en de sus condiciones laborales. Por otra lado, el desplazamiento del ámbito privado (hogar) al ámbito público (mercado laboral) es un proceso que genera resistencias sociales y culturales, provocando un fuerte impacto en los roles de género. Es así como las mujeres deben desplegar una serie de estrategias orientadas a la negociación al interior de sus hogares.

Top down y bottom up. La coexistencia de dos modelos de implementación

Otro hallazgo de la investigación es la coexistencia de dos perspectivas distintas de implementación en escenarios político-institucionales similares. En el caso de éxito, por ejemplo, y dadas las características del proceso, podemos sostener que la implementación llevada a cabo en el territorio se asemeja más a una perspectiva de tipo *bottom up*. En ella, es posible observar mayor participación e involucramiento de la población en la planificación de acciones de género. Producto de ello, y del trabajo realizado, la población femenina participa de forma más activa en los diferentes planos de la comuna (político, social y económico). Del mismo modo, la implicación de las mujeres en dicho proceso las ha empoderado en diversos ámbitos.

En el caso de fracaso, la perspectiva de implementación observada se asemeja más al tipo *top down*. Se advierte así, una perspectiva más rígida y normada, funcional al cumplimiento de un objetivo institucional. Por lo mismo, no existe una asignación de recursos adicionales que refuercen el proceso de implementación. Del mismo modo, no se observa participación de la población local en la planificación de acciones de igualdad.

En el planteamiento inicial de la investigación no estaba previsto encontrar relación entre los casos y tipos de implementación. Por ello, es considerado un hallazgo no previsto en el marco del estudio y, por tanto, explica que no haya sido un tema profundizado en el documento. No obstante, aporta pequeños indicios para ser retomados en investigaciones futuras en el área.

Perspectivas de implementación y enfoque de la política en el territorio

Al igual que en el punto anterior, consideramos este apartado como un hallazgo no previsto en la propuesta inicial del estudio. Es la condición por la cual no existen objetivos ni hipótesis sobre el tema. Sin embargo, creemos importante ponerlo de manifiesto.

Vemos que existe una relación encausada a asociar el tipo de implementación con el tipo de enfoque de género que adquiere la política en su ejecución; vale decir, el tipo de decisión que se lleva a cabo en el territorio no influiría solo en el resultado, sino también en el tipo de implementación y el enfoque que adquiere la política. Por ejemplo, en el caso de fracaso, cuya perspectiva de implementación se asocia más al *top down*, las acciones de género que se implementan son de tipo MED.

Este enfoque, como se señaló, busca dar solución a las necesidades prácticas de las mujeres (generación de ingresos). La forma aquí encontrada es a través de la implementación de Programas de Pro-empleo. Estos, contemplan periodos de ejecución de corto plazo. Una vez que el programa se queda sin recursos, las mujeres vuelven a la esfera de lo privado (doméstico). Se genera, así, un sistema cíclico que provoca que transiten de forma intermitente entre la esfera privada y la pública y viceversa. El resultado final es que no logran una autonomía económica real. Por lo tanto, su impacto en términos de género es menor, por no decir nulo.

En el caso de éxito, cuya perspectiva de implementación se asemeja a la *bottom up*, la decisión se encuentra más encaminada a potenciar las capacidades de las mujeres; vale decir, la solución al problema de la autonomía económica viene dada por el micro-emprendimiento. A través de esta vía se pretende dar solución al problema. Sin embargo, esta línea de acción se transforma de una necesidad práctica en una necesidad estratégica. Esto, porque junto impulsar un proceso que permite a la mujer desarrollar una actividad económica que la lleve a generar ingresos, aborda la participación, la asociatividad y el empoderamiento. En este mismo esfuerzo, se intenta establecer nexos de apoyo con los hombres. Estos, antes que ser excluidos, son vistos como actores que deben hacer parte del proceso de igualdad.

Ahora bien, este hecho no exime una postura crítica frente a la implementación y a cómo se ha tratado el tema de género desde las políticas públicas. El enfoque “mujerístico”, que incluso ha sido adoptado en este estudio, es producto de cómo están siendo tratadas y abordadas las políticas de género; esta constituye una importante crítica desde el punto de vista de género. Representando, a su vez, un enorme desafío en cuanto a la formulación e implementación de las políticas de género en Chile. Sin duda queda un largo camino por recorrer en este sentido. La clara ausencia de cuestionamiento real en la política a los factores fundamentales que generan la desigualdad, sigue siendo una debilidad en este ámbito. Del mismo modo, lo son la inclusión de la diversidad sexual, entre otra serie de temas relacionados con el género. La experiencia de un caso “exitoso” de implementación, es una luz de esperanza que abre espacios de actuación en la política.

Ideología política y enfoque de género

Otro hallazgo que, a nuestro juicio, resulta altamente interesante tiene que ver con la ideología político-partidista de los actores político-institucionales locales. En dicho sentido, Lombardo (2008) nos recuerda que en el marco interpretativo de una política, que se da por elaboración de un diagnóstico, los partidos políticos son los encargados de instalar y posicionar el tema. Vale decir, cómo se interpretan en el diagnóstico, los intereses más o menos ideológicos para abordar la problemática y plasmarla finalmente en el diagnóstico. En este sentido, la mencionada autora argumenta que los conservadores se muestran más resistentes al tema de género; mientras que los socialistas tienden a ser más progresista o más abiertos a incluirlo. Sin embargo, nuestro caso de estudio da claras muestras de que los *policy frames* pueden ir más allá de un tema ideológico-partidista. La situación de las comunas analizadas,

evidencia que hay una visión –y acciones- “distinta” acerca del problema de igualdad, aun cuando ambos actores comparten la misma ideología político-partidista. Esto, resulta interesante por las “combinaciones” metodológicas que pueden surgir de él. Desde aquí, podemos preguntarnos acerca del comportamiento de los *policy frames* en actores locales de centro o de izquierda que militen en la misma línea o bien, establecer comparaciones entre actores que participan de posiciones político-ideológicas diferentes: ¿cómo entienden ellos el problema de igualdad?, ¿qué soluciones plantean?

7.4 Limitaciones y recomendaciones analíticas para futuros estudios

Alcances del estudio

Una de las principales limitaciones en el desarrollo del estudio se relaciona con el trabajo de campo. Por una parte, la escasa asociatividad y participación de las mujeres en una de las comunas dificultó el desarrollo de un número mayor de entrevistas. Del mismo modo, la distancia geográfica y acceso a la movilización limitó el desplazamiento hacia puntos más distantes del radio más urbano de la comuna. Así mismo, se asume como una limitante la falta de recursos económicos y tiempo para llevar a cabo el trabajo en terreno por un tiempo más extenso.

La baja disposición de algunos actores también constituyó una dificultad. Y es que no todas las personas muestran el mismo entusiasmo e interés en formar parte de un proceso de investigación.

También se asume como debilidad, no haber explorado metodológicamente un caso cuya autoridad local fuera de algún partido de centro o de izquierda. Este hecho, quizás hubiese enriquecido aún más la investigación. Sin embargo, esto también se asume como una oportunidad en tanto abre una línea interesante para seguir profundizando en el tema; eventualmente, más desde el punto de vista político.

En términos metodológicos, es una limitación no haber ampliado la muestra y contar con más casos que pudiesen aportar con más elementos útiles al análisis.

Recomendaciones para investigaciones futuras

Para finalizar, y teniendo en cuenta el comportamiento de las variables subjetivas *policy frames* en los resultados de la implementación, se sugiere que el rol y comportamiento de los actores político-institucionales es más relevante de lo que estipula la norma en un Estado centralizado. Su agencia va a depender de la presencia de una serie de factores subjetivos. En principio, éstos podrían estar asociados a la personalidad, liderazgo, compromiso y voluntad política, por ejemplo. De acuerdo con esto, se sugiere para futuros estudios poner mayor atención en el rol que cumplen estos actores en el territorio (alcaldes y concejales), más aún cuando se trata de Estados centralizados.

Nuestro estudio de caso de selección múltiple, resultó apropiado para poner en debate la presencia de variables subjetivas como factores que inciden en la implementación en un Estado centralizado. Ello, forma parte de nuestra principal contribución. Por ello, se sugiere en investigaciones futuras ampliar la evidencia a un estudio de caso comparado. Esto permitiría afiatar el rol de los *policy frames* como variables claves que inciden en la implementación en un contexto institucional controlador y jerárquico. En este marco se sugiere, por consiguiente, realizar -como señalábamos- un estudio comparado, pero con otro dominio de la política; vale decir, que se analice el rol y comportamiento de los *policy frames* en otro tipo de políticas. Ello, porque sospechamos que el género como problema convoca con mayor fuerza la presencia de valores e ideologías relacionadas con un “orden dado” de las estructuras sociales. De este modo, se podría ir avanzando en la profundización del tema, y equilibrando similitudes y diferencias con la actual propuesta de trabajo.

Por otro lado, sospechamos que los actores político-institucionales no hacen uso a cabalidad de las competencias político-institucionales asignadas. El desconocimiento de las mismas, puede ser una razón de ello. De esto, surgen nuevas preguntas, entre ellas: ¿qué factores subjetivos, aparte de la afinidad con respecto a la política a implementar, inciden en la agencia de los actores en el territorio? Del mismo modo se sugiere para investigaciones futuras, poner mayor atención a la importancia y rol que cumplen los alcaldes en la implementación en Estados centralizados. En general, dentro de los procesos de descentralización administrativas se les ha restado valor e importancia en este tipo de acción pública. Sin embargo, nuestro estudio ha demostrado que, igualmente, cumplen un rol importante en la implementación a nivel territorial.

Por último, consideramos pertinente continuar desarrollando este tipo de investigaciones en el contexto latinoamericano, cuyos Estados presenten regímenes centralizados. Quizás, el comportamiento de las variables subjetivas puede verse influidas por el contexto socio-político y cultural de los diferentes países.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las Políticas*. Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, L. (1996). *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública. México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, L. (2007). La implementación desde abajo. La segunda generación de estudios. En: L. Aguilar (ed), *La Implementación de las políticas públicas*. (Pp. 78-92). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aninat, C. y Del Solar, F. (2009). *Políticas de Probidad y Transparencia para el Estado de Chile*. Colección Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Políticas. Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.
- Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (1999). Metodología en Ciencia Política. *Cuadernos Metodológicos N° 28*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Pp. 1-135. Madrid, España: CIS.
- Arzaluz, Z. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y sociedad*, Vol. XVII, N° 32. Pp.107-144
- Astelarra, J. (2005a). *Veinte años de políticas de igualdad*. Valencia: Instituto de la Mujer, Universitat de Valencia; Cátedra.
- Astelarra, J. (2005b). Políticas Públicas de igualdad en España y Europa. En: Ma. de la Fuente (dir.), *Ciutats i persones. Repensar les Politiques de Gènere des de l'Àmbit Local*. (Pp. 55-78). Barcelona: Institut de Ciències Politiques y Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Asociación Chilena de Municipalidades (2009). *Manual del Concejal*. Santiago de Chile: Sistema de Formación y Capacitación Municipal; Fundación Jaime Guzmán E.; Asociación Chilena de Municipalidades.
- Atherton, J. S. (2011). *Doceo; Frames of Reference* [On-line: UK] retrieved 23 May 2014 from <http://www.doceo.co.uk/tools/frame.htm>
- Álvarez, A. (2007). Políticas de igualdad en España. Afinando la mirada. En: Ma. Bustelo y E. Lombardo (eds). *Políticas de igualdad en España y en Europa. Afinando la mirada*. (205-209). Madrid: Cátedra.
- Ávila, F., Rojas, C. y Jara, A. (2009). *Caracterización del secano interior de la Región del Maule. Diagnóstico económico productivo de las comunas de Cauquenes, Curepto, Empedrado, Hualañé, Penciahue, San Javier y Rauco*. Chile: ASIAFChile Ltda.. Documento disponible en: <http://www.centrosecano.cl/recursos/Informe%20Caracterizacion%20Secano%20Interior.pdf>
- Bardach, E. (2007) [1977]. El juego de la implementación. En: L. Aguilar (ed.), *La implementación: una perspectiva teórica*. (Pp. 61-78). México: Miguel Angel Porrúa
- Barsalou, L. W. (1993). Frames, concepts and conceptual fields. In: A. Lehrer y E. Kittay (ed.), *Frames, fields, and contrasts: New essays in semantic and lexical organization*. (Pp. 21-74). Hillsdale, NJ, England: Lawrence Erlbaum Associates.
- Salamaña, I. y Baylina, M. (2006). Temáticas específicas y aportaciones metodológicas. El lugar del género en geografía rural. *Boletín de la Asociación de Geógrafos*, N0 41. Pp. 99-112. Documento disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=131620>
- Berdegú, J., Jara, E., Modrego, F., Sanclemente, X. y Schejtman, A. (2010). *Comunas Rurales de Chile*. Documento de Trabajo N° 60. Programa

- Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-Rimisp.
- Tribunal Calificador Electoral (TRICEL) (2013). *Reporte estadístico comunal 2012*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Documento disponible en: <http://reportescomunales.bcn.cl/2012/index.php/Huala%C3%B1%C3%A9/Elecciones>
- Boisier, S. (2003). *La doctrina (oculta) de la descentralización en Chile*. Santiago de Chile. Documento disponible en: <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/565.pdf>
- Buendía, L., Colás, P. y Hernández, F. (2001). *Métodos de investigación en sicopedagogía*. Madrid: McGraw-Hill.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2006). Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*. N° 14. Pp. 117-140.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2007). Políticas de Igualdad en España y Europa. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. N° 15, Pp. 185-208.
- Caro, J. (2003). Balance de una década de gobiernos regionales: avances y desafíos en los ámbitos político, administrativo y fiscal. *Seminario A diez años de la creación de los gobiernos regionales. Evaluación y Proyecciones*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Programa Universidades-Gobiernos Regionales, Universidad de Los Lagos, Campus Chiquihue, Puerto Montt, 15 y 16 de mayo de 2003.
- Caïs, J. (1997). Metodología del análisis comparativo. *Cuadernos Metodológicos N° 21. Centro de investigaciones sociológicas-CIS*. Pp. 8-82. Madrid.
- Castells, C. (1996). *Perspectiva feminista en la Teoría Política*. Barcelona: Paidós.
- Constitución Política de la República de Chile (1980). Bases de la Institucionalidad, Santiago de Chile.
- De la Cruz, C. (1999). *¿Cómo ha evolucionado el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) a Género en el Desarrollo (GED)? Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Derthick, M. (2007) [1972]. Los defectos y excesos de las políticas Federales. En: L. Aguilar (ed), *La implementación: una perspectiva teórica*. (Pp. 37-41). México: Miguel Angel Porrúa.
- Donovan, C. (2007). *Top-down Approach*. En: M. Bevir (ed), *Encyclopedia of Governance I*. (Pp. 49-50) Berkeley: University of California.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. *Aguilar Villanueva, Luis F. (edición) (2007) Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera edición. Miguel Ángel Porrúa, México, DF*.
- Escobar, A. (2004). El género de la mirada: el descubrimiento de la mujer en el Desarrollo. En: *La invención del Tercer Mundo*. (Pp. 324-362.). Colombia: Norma.
- Gobierno Regional del Maule, Chile (2006). *Estrategia Regional de Desarrollo del Maule 2000-2006*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Documento disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/maule-periodo-2000-2006-estrategia-regional-de-desarrollo-de-regi%C3%B3n-del-maule>
- Evans, V. (2013). Temporal frames of reference. *Cognitive Linguistics* Volume: 24, Issue: 3. Pp. 393-435.
- Feijó, Ma. (2005). Las políticas de género en América Latina. ¿Es posible vincularlas a la cohesión social? Oficial de Enlace UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas, Argentina. Pp.187-201.
- Ferrada, J. C. (2003). Valorización de la experiencia de los gobiernos regionales. *Seminario A diez años de la creación de los gobiernos regionales Evaluación y*

- Proyecciones Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*. Programa Universidades-Gobiernos Regionales Universidad de Los Lagos, Campus Chinquihue, Puerto Montt, 15 y 16 de mayo de 2003.
- García, J. M. (1992). *La mujer agricultora ante el futuro del mundo rural*. Universidad Complutense de Madrid Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología III. Madrid, España.
- Guerrero, O. (1994). Los usos de los análisis de la implementación de políticas. *Gestión y política pública*. Vol. III, Nº 1. Pp. 19-43.
- Gómez, S. (2002). *La nueva ruralidad ¿Qué tan nueva? Revisión de la bibliografía u intento por definir sus límites y una propuesta conceptual para realizar investigaciones*. Tesis de Magíster en Desarrollo Rural. Universidad austral de Chile.
- Gómez, G., Flores, J. y Jiménez, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Granda, España: Aljibe.
- Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad de género en el Estado. Nuevas perspectivas de análisis*. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Guzmán, V. (2012). *Procesos político-institucionales e igualdad de género. Chile 1980-2010*. Tesis Doctoral Facultad de Ciencias políticas y sociología. Departamento de sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Henríquez, O. (2008). *Políticas públicas regionales. Una guía teórica metodológica*. Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago, Chile: División de Políticas y Estudios. Programa Región Activa SUBDERE; GTZ.
- Ilustre Municipalidad de Curepto (2010). *Plan de Desarrollo Comunal. Comuna Curepto, 2010 (PLADECO)*. Curepto: I. Municipalidad de Curepto.
- Ingeborg, T. (2004). Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las Regiones. In *Gobernanza multinivel en la Unión ETluropea* (pp. 87-120). Tirant Lo Blanch.
- Instituto Agropecuario Región del Maule área Curepto (2010). Documento Sanciona concurso área del Programa de Desarrollo de inversiones PDI 2010. Agrícola-pecuario. Noviembre de 2010.
- Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (2013). *Informe de inversión, 2012.*, Chile: Ministerio de Agricultura.
- Jiménez, A. (2004). Ciudadanía más allá de la ley en Políticas Feministas RIFF RAFF cood. Elvira Burgos, España.
- Kay, C. (2007). Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, 29. Pp. 31-50.
- Kraushaar, L. (2004). *La construcción del espacio político local. El caso de los concejeros regionales, de la X Región de los Lagos*. Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Antropología y Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Lau, R. and Schlesinger, M. (2005). Policy Frames, Metaphorical Reasoning and Support for Public Policies. *Political Psychology* Volume 26, Issue 1, Pp. 77–114.
- Lahera E. (2005). Del dicho al hecho ¿cómo implementar las políticas públicas? Versión revisada de la ponencia presentada en el X Congreso del CLAD. Santiago, 18-21 de octubre 2005
- León J. (2013). *La participación ciudadana en las estrategias regionales de desarrollo. Estudio de casos de las regiones del Maule y Bio-Bio Chile*. Tesis Doctoral Facultad de Ciencia Política y sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Lombardo E., Meier, P. y Verloo, M. (2009). *The Discursive politics of gender equality: stretching, bending, and policymaking*. London: Routledge

- Lombardo, E. (2003). El mainstreaming de género en la Unión Europea. *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 10, 15. Pp. 6-11.
- Massolo A. (2006). *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Ciudad Santo Domingo, país: República Dominicana. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)
- McDowell, L. (1999). Género, Identidad y Lugar. Un estudio de las geografías feministas. Traducción Pepa Linares. Valencia: Cátedra; Instituto de la Mujer, Universitat de València.
- MacKinnon, C. (1989). Hacia una teoría feminista del Estado. En: *Feminismos*. Valencia: University Press; Ediciones Cátedra; Instituto de la Mujer, Universitat de València.
- Meynaud, J. (1971). *Introducción a la ciencia política*. Colección de ciencias sociales. Serie de ciencia política, Madrid, España: Tecnos.
- Morata, F. (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Moser, C. (1993). *Género y desarrollo*. Programa Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50e année, N°2, 2000. Pp. 189-208.
- Oszlak, O. (1991). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.
- Padua, J., Ahman, I., Apezechea, H. y Borsotti, C. (1992). *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*. México: Colegio de México; Fondo de la Cultura Económica.
- Pérez, P. (1990). *Organización, identidad y cambio. Las campesinas en Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Centro de Investigación y Acción para los Derechos de la Mujer (CIAM). Vanguardia.
- Pérez-Liñan, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista latinoamericana de política comparada CELAEP*. Vol. N° 3, Pp. 125-148.
- Pequeño, A. (2008). *Género, desarrollo e indicadores*. Documento de Asesoría Didáctica N°2. Programa Estudios de Género y de la Cultura, Diplomado Superior Virtual en Género y Economía. FLACSO – Sede Ecuador.
- Pliscoff, V. y Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Pressman, y Wildavsky, (2007) [1973]. La complejidad de la acción conjunta. En: L. Aguilar (ed.), *La implementación: una perspectiva teórica*. (Pp 41-61). México: editorial Miguel Angel Porrua.
- Prieto, M., Cuminao, C., Flores, A, Maldonado, G. y Pequeño, A. (2007). Respeto, discriminación y violencia. Mujeres indígenas en Ecuador, 1990-2004. En: N. Lebon y E. Maier (coord.), *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. (Pp.152-173). México: Latin American Studies Association; UNIFEM; Siglo XXI.
- Rein, M. y Rabinovitz, F. (1978). Implementation: a Theoretical Perspective. In: W.D.Burham y M.W. Weinberg (ed.), *American Politics and Public Policy*. (Pp. 307-335). England, Cambridge: The MIT Press, Cambridge Mass.
- Reyes, A. (2009). Género y políticas públicas ¿camino a la transversalización? *Seminario Transversalización de género*. 11 de Agosto de 2009. Servicio Nacional de la Mujer. Comunicación personal.

- Revuelta, B. (2007). La implementación de las Políticas Públicas. *Dikaion*, Noviembre, año Vol. 21 N° 016. Pp. 135-156. Universidad de la Sabana Chía, Colombia.
- Rodríguez, G., Gil J. y García, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Granda, España: ALJIBE.
- Roth, A. (2006). *Los retos del gobierno multinivel y compartido para las políticas públicas. Del estado relojero al estado futbolista*. Cuadernos de administración/ Universidad del Valle, N° 36-37. Pp. 41-55
- Ruesta, M. B., y Lombardo, E. (2005). Mainstreaming de género y análisis de los diferentes marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, (17), Pp. 15-26.
- Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1). Pp. 98–130.
- Sagot, M. (2007). La paz comienza en casa: Las luchas de las mujeres contra la violencia y acción estatal en Costa Rica. En: N. Lebon y E. Maier (coord.), *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. (Pp.273-289). México: Latin American Studies Association; UNIFEM; Siglo XXI.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de la teoría política*. Madrid, España: Alianza.
- Sartori, G y Morlino, L. (1991). *La comparación en las ciencias sociales*. España: Alianza.
- Schuttenberg, M. (2006). *Modelos de implementación, racionalidades en juego y resignificaciones producidas. Conflicto y negociación en un plan social*. SEDICI Repositorio institucional de la UNLP. Argentina: Universidad Nacional de La Plata; CONICET.
- Schuster, F. (2005). *Explicación y predicción. La validez del conocimiento científico en las ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Schmidt, A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse Department of International Relations, Boston University, Boston, Massachusetts 02215; First published online as a Review in Advance on January 22, 2008. *The Annual Review of Political Science*.
- Stoltz, N. (1982). Ideologías del feminismo liberal, radical y marxista. En: M. León (ed.), *III Sociedad, subordinación y feminismo. Debate sobre la Mujer en América Latina y el Caribe*. Bogotá, Colombia: ACEP.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Facultad de enfermería Universidad de Antioquía.
- Serrano, C. (2001). Inversión Pública y Gestión Regional. Nudos Críticos. *Descentralización. Nudos Críticos*. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN); *Asesorías para el Desarrollo SA*, Pp. 27-172.
- Segalem, M. (2006). De l'invisibilité dans la domination à la visibilité dans l'égalité? La place des femmes dans les sciences sociales en France. Université de Paris X-Nanterre, UMR 7136. *Memoria y Civilización (M&C)*, 9, Pp. 139-170.
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)-Chile (2004). *Mujeres chilenas. Tendencias en las últimas décadas. (CENSO 1992-2002). Segunda parte. Situación relativa de las mujeres*. Santiago, Chile: SERNAM.
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)-Chile (2010). *Informe de Inequidad de Género de 2010*. Santiago, Chile. SERNAM.
- SERNAM-Chile (2000). *Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres 2000-2010*. Santiago, Chile; Servicio Nacional de la Mujer-SERNAM.

- Sistema Integrado de Información Territorial, Ministerio del Interior-Chile (2008). *Reporte estadístico comunal. Comuna de Hualañe*. Biblioteca del Congreso Nacional Chile.
- Sistema Integrado de información Territorial, Ministerio del Interior- Chile (2008). *Informe de Inequidad de Género de 2010*.
- Sistema Integrado de Información Territorial del Interior- Chile (2008). Reporte estadístico comunal. Comuna de Curepto. Biblioteca del Congreso Nacional Chile.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Serie Administración general. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración pública.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de las políticas públicas y eficiencia de la administración*. Madrid, España: Ministerio para las administraciones públicas
- Subirats, J. y Gomà. R. (2000). Estado de Bienestar: Nueva agenda para la innovación social. Capítulo II en *Informe 2000. Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España*. (Pp.33-63) Madrid: Fundación Hogar del empleado.
- Subirats, J, Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel Ciencia Política
- Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European public policy*, 7(4), 495-512.
- Tummers, L., Steijn, B. and Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: content, context, and personality characteristics. *Public Administration* Volume 90, Nº 3, Pp. 716–736.
- Valiente, C. (2005). *La efectividad de los organismos de igualdad: el estado de la cuestión en el ámbito internacional*. En: Ma. de la Fuente (dir.), *Ciutats i persones. Repensar les Politiques de Gènere des de l'Àmbit Local*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques y Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Van Borries V. (2005). El sistema de enfoque de género del programa mejoramiento de la gestión. Una herramienta efectiva para incorporar criterios de equidad de género en los procesos de La gestión pública. Departamento de estudios y estadísticas del Servicio Nacional de la Mujer. *Seminario internacional Modernización del Estado y equidad de género*. Montevideo, Uruguay, Julio 28 y 29, de 2005.
- Van Dijk, T. (1980). Algunas notas sobre la ideología y la teoría del discurso. *Semiosis* Nº 5, julio-diciembre de 1980, Pp. 37-53. Universidad Veracruzana, Xalapa, México.
- Van Dijk, T. (1996). Análisis del discurso ideológico. Versión 6, UAM. Pp. 15-43.
- Van Dijk, T. A. (2005). Discurso, conocimiento e ideología Reformulación de viejas cuestiones y propuesta de algunas soluciones nuevas. *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, (10), 285-318.
- Van Dijk, T. (2010). Discurso, conocimiento, poder y política. Hacia un análisis crítico epistémico del discurso. *Revista de Investigación Lingüística*, Nº 13, Pp. 167-215. Universidad de Murcia.
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencias Políticas. Métodos y Recursos*. Barcelona, España: Gedisa.
- Veloo, M (2007). Multiple Meanings of Gender Equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe. Budapest and New York: CPS Books Central European University Press.
- Verloo, M. (Ed.). (2007). *Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe* (p. 309). Budapest, Hungary: Central European University Press.
- Verloo, M (2003). *Policy frames and implementation problems. The case of gender mainstreaming. State of de Art and mapping of competences in the Netherlands*. Nijmegen: Nijmegen School of Management, University of Nijmegen.

- Von Werlhog, C. (1982). Unidas como una banda de águilas furiosas. Luchas femeninas y machismo en América Latina. *Magdalena León (comp.), III Sociedad, subordinación y feminismo. Debate sobre la mujer en América Latina y El Caribe, discusión acerca de la Unidad de producción-reproducción*, ACEP, Bogotá.
- Walby, S. (2004). Mainstreaming de Género: Uniendo la teoría con la práctica. *Ponencia Jornadas Mainstreaming de Género: conceptos y estrategias políticas y técnicas*. Andalucía, 26 y 27 octubre 2004.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación* (No. 296). Serie Documentos de Trabajo, Universidad del CEMA: Área: negocios.
- Yin, R. (1994). Case study research. Design and methods applied social research methods series, Vol 5. Thousand Oaks, Sage publications.

Páginas web:

www.proempleo.sence.cl. Acceso 29/07/2014.

<http://hualane.cl/sitio/?p=939>. Acceso 23/01/2012.

<http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?id=132459>. Acceso 29/07/2014

<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/10953/P10953.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl>. CEPAL STAT, Estadísticas de América Latina y el Caribe. Estadísticas de Género. Acceso 29/07/2014

<http://www.sinim.gov.cl/>. Sistema Nacional de Información Municipal 2010, acceso 29/07/2014

<http://www.ine.cl/>. Instituto Nacional de Estadísticas. "CENSO 2002", Chile.

ANEXOS

Anexo 1. Modelo carta solicitud de entrevista

La siguiente plantilla fue utilizada como modelo de carta que se envió a las diferentes instituciones para solicitar una entrevista. Las entrevistas a líderes locales, generalmente fueron concertadas telefónicamente, producto del bajo uso y acceso que tienen a Internet (redes sociales electrónicas).

Fecha...../...../.....
Sr.....
<p>Un gusto saludar. Mi nombre es Patricia Baeza, soy estudiante doctoral de Políticas Públicas del Intitut de Gover i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente estoy en proceso de desarrollo de mi investigación doctoral denominada “.....” que se llevará a cabo en la VII Región, del Maule.</p> <p>Conforme al tema que plantea la investigación es de vital importancia su colaboración para el desarrollo de este estudio. En este sentido, de ser posible, solicito una entrevista con Ud. a partir del mes de marzo en el horario que más le acomode. En el caso que su respuesta sea favorable podré hacer envío de la pauta de entrevista, si así lo estima conveniente.</p>
Atenta a su respuesta me despido
Cordialmente

Anexo 2. Lista de entrevistados/as

Objetivo: dar a conocer el listado de actores, concebidos como informantes claves en el desarrollo del estudio. Estos actores se dividieron en categorías, conforme al rol que cumplen dentro del marco de la implementación de la política a nivel local. De este modo, en la primera categoría se entrevistó a actores políticos electos, que se correspondió con el 50% de los miembros del Concejo Municipal (concejales). A este cargo político se accede mediante elecciones comunales. En la segunda categoría, por su parte, se entrevistó a mujeres líderes de las comunas de estudio. Todas las entrevistadas pertenecen a una organización de la comuna

Cuadro Lista de entrevistados

Nombre	Cargo	Fecha	Lugar
Sara campos	Líder organización social	07/10/2013	Hualañé
Georgina Valenzuela	Líder organización social	07/10/2013	Hualañé
María Hernández	Líder organización social	07/10/2013	Hualañé
María Julia Villalobos	Líder organización social	07/10/2013	Hualañé
Nixa Vásquez	Líder organización social	07/10/2013	Hualañé
Carolina Muñoz	Político electo	07/10/2013	Hualañé
Claudio Putter	Político electo	04/04/2012	Hualañé
Pedro Sepúlveda	Político electo	04/04/2012	Hualañé
Hugo Moreno	Político electo	24/09/2013	Hualañé
Hortensia Jara	Líder organización social	15/03/2012	Curepto
Enedina López	Líder organización social	18/03/2012	Curepto
María Castro	Líder organización social	15/03/2012	Curepto
Guillermo Reyes	Político electo	30/03/2012	Talca
Francisco Núñez	Político electo	30/03/2012	Talca
Armando González	Político electo	15/03/2012	Curepto
Delia Sepúlveda	Líder organización social	26/03/2012	Curepto
Claudia Morales	Técnico SERNAM	24/03/2012	Talca
Andrea Soto	Técnico CONAF	12/03/2012	Talca
Andrea Ortíz	Técnico PRODEMU	03/04/2012	Talca
Paulina Tapia	Técnico INDAP	02/04/2012	Talca
Jaime Gazmuri	Ex Líder político	24/03/2012	Talca
Jeanette sandoval	Político electo	16/03/2012	Talca

Anexo 3. Protocolo de entrevistas

- Actores político-institucionales

Objetivos: el objetivo es indagar es indagar acerca de la percepción que tienen los concejales del hecho que la mujer salga de su casa y participe más activamente en los proyectos. Del mismo modo indagar acerca del apoyo que estos dan a este proceso.

Preguntas

Variable	Pregunta
Policy frames	<p>¿Cómo percibe Ud. Que es la mujer rural hoy en día? ¿Qué rol tiene a nivel familiar y a nivel laboral?</p> <p>¿Como ve ud, la relación de hombres y mujeres, hay machismo? ¿Es más igualitaria?</p> <p>¿Qué avances y retrocesos observa en las mujeres de su comuna en cuanto a su autonomía económica, y calidad de vida?</p> <p>¿Cómo cree que se podría mejorar la calidad de vida de las mujeres en la comuna?</p> <p>¿Las organizaciones de mujeres, participaron en el proceso de construcción de la agenda comunal de género?</p> <p>¿Qué rol cree que han tenido el municipio, alcalde y concejales en el trabajo que se está llevando a cabo con las mujeres en su comuna?</p> <p>¿Cómo ve la participación de las mujeres hoy en día respecto de diez años atrás?</p> <p>¿Cómo cree que han tomado los hombres el hecho que las mujeres participen más en diferentes proyectos?</p>

<p>Capacidad de agencia</p>	<p>Desde el Municipio, ¿se gestionan recursos externos e internos para llevar a cabo acciones de implementación?</p> <p>¿Qué proyectos se financian desde el municipio?</p> <p>¿Qué oficina se encarga de trabajar e intervenir en el tema de las mujeres?</p> <p>¿Cómo es la relación institucional, entre el municipio y el Servicio Nacional de la Mujer</p> <p>¿Qué opina del Plan de Igualdad de Oportunidades?</p> <p>¿Cómo valora ud, la participación del municipio en cuanto a la implementación del Plan de Igualdad</p> <p>Como gobierno local, ¿existe coordinación técnica para implementar acciones de igualdad con otras instituciones públicas?</p> <p>¿El municipio fomenta instancias de encuentro con las organizaciones de mujeres de la comuna?</p>

- Protocolo entrevistas líderes locales

Objetivo: Es captar la percepción de las mujeres del “antes” y del “ahora”. Al mismo tiempo indagar cual ha sido ese proceso en términos de participación. Como han ido ganando esos espacios y como los han negociado con sus familias. Del mismo modo conocer el rol del alcalde en este proceso. (Esto es para que UD. se haga la idea, no para que se los diga a ellas).

Preguntas:

1. ¿Cómo eran las mujeres hace diez años atrás? ¿A qué se dedicaban?
2. ¿Cómo percibe Ud. a la mujer hoy en día? ¿Qué rol tiene a nivel familiar y a nivel laboral? ¿Qué tipo de actividades realizan?

3. ¿Qué tipo de proyectos para mujeres se implementa en la comuna?
4. ¿Cómo ve Ud. la organización de las mujeres en la comuna?
5. ¿Las organizaciones de mujeres se reúnen de vez en cuando con el alcalde?
¿Ud. cree que el alcalde las apoya en las iniciativas que proponen las mujeres?
6. ¿En qué proyectos para mujeres ha participado Ud. en la comuna?
7. ¿Qué tipo de proyectos cree Ud. que más les interesa participar a las mujeres?
8. ¿Cree Ud. que se toma en cuenta la participación de las mujeres cuando se trata de planificar el desarrollo de la comuna?
9. ¿Las mujeres participaron en la formulación de la agenda comunal de género?
10. ¿Cómo ven sus esposos y familias el hecho que Ud. participe activamente en proyectos y apoyando el tema de las mujeres?
11. ¿Cómo cree Ud. que se podría mejorar la calidad de vida de las mujeres de la comuna?
12. ¿Ud. cree que en su comuna se promueven los derechos de las mujeres?
13. ¿Cómo valoraría el trabajo que se está haciendo con las mujeres en su comuna? ¿y cuál ha sido el rol del alcalde en este sentido?

Anexo 4. Lista de documentos oficiales fuentes secundarias

El siguiente listado de documentos, constituye las fuentes secundarias a través de la cual se obtuvo información de cada una de las instituciones y comunas de estudio. Dicha documentación aportó con una serie de elementos metodológicos, que nos ayudaron a comprender como se fueron construyendo los procesos de igualdad a nivel local. Esta información pudo ser contrastada más tarde con las entrevistas de los actores locales.

- a) Agenda Nacional de Género
 - Compromisos Ministeriales 2007
 - Compromisos Ministeriales 2008
 - Agenda del gobierno de Chile, para avanzar en la equidad de género 2006
- b) Agenda de Género Región del Maule
 - Agenda de Género sector rural 2006
 - Documento metodología elaboración agenda de género regional
 - Documento de Observaciones y recomendaciones agenda de género regionales
 - Documento pauta de evaluación agenda de género región del Maule
- c) Documentos de Género Gobierno Regional del Maule
 - Documento Resolución Intendente para la validación e implementación de la agenda de género regional (región del Maule)
 - Documento propuesta índice de vulnerabilidad de Género
 - Documento Orientaciones estratégicas regionales en género
 - Documento enfoque de género región del Maule
 - Documento creación de subcomisiones regionales de género
 - Documento resolución Intendencia regional creación PRIO, política y técnica
 - Documento Programa público de inversión regional Región del Maule 2010
- d) Políticas rurales
 - Diagnóstico Políticas rurales
 - Política rural de la Región del Maule
- e) Plan Nacional de igualdad de oportunidades de hombres y mujeres 2001-2010
 - Documento consulta a mujeres: talleres SERNAM
 - Documento consulta talleres funcionarios/as SERNAM
 - Documento trabajo para la validación del PIO
 - Documento N° 1 apoyo talleres evaluación PIO 2009

Documento N° 2 apoyo talleres evaluación PIO 2009

Manual facilitadores talleres de evaluación PIO 2009

Pauta de entrevista equipos regionales SERNAM

Procesamiento fichas talleres organizaciones sociedad civil

Informe final Plan de Igualdad de oportunidades rural 1997-2005

Informe de evaluación Plan Nacional de oportunidades para hombres y mujeres 2000-2005

f) Comuna de Hualañe

Acta concejo municipal Hualañe

Agenda comunal de Género

Programa comunal de género

Organigrama municipal

g) Comuna de Curepto

Acta concejo Municipal

Convenio Salud

Ordenanza de participación ciudadana

Organigrama municipal

Plan de Desarrollo Comunal