



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

Tesis Doctoral

# EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE GÉNERO EN EL ESTADO CHILENO 2006-2016

Discursos, estrategias  
y modos de interacción

María Soledad Ascencio Cortés

Dirigida per:

**Dra. Pilar Carrasquer Oto**  
Departament de Sociologia  
Universitat Autònoma de Barcelona

**Dra. Sara Moreno Colom**  
Departament de Sociologia  
Universitat Autònoma de Barcelona

2020

**UAB**  
Universitat Autònoma  
de Barcelona



**Doctorat Interuniversitari en Estudis de Gènere:  
Cultura, Societats i Polítiques  
Institut Interuniversitari d'Estudis de Dones i Gènere**

**Tesis Doctoral**

**EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE GÉNERO EN EL ESTADO**

**CHILENO 2006-2016**

*Discursos, estrategias y modos de interacción*

**María Soledad Ascencio Cortés**

**Dirigida por:**

**Dra. Pilar Carrasquer Oto**  
Departament de Sociologia  
Universitat Autònoma de Barcelona

**Dra. Sara Moreno Colom**  
Departament de Sociologia  
Universitat Autònoma de Barcelona

**2020**

**UAB**  
**Universitat Autònoma  
de Barcelona**

La realización de esta investigación de doctorado fue posible gracias al financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo ANID, del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile, a través del Programa de Formación de Capital Humano Avanzado *Programa Becas Chile de Doctorado en el Extranjero*.

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions establertes per la següent llicència Creative Commons  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id](http://cat.creativecommons.org/?page_id)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las establecidas por la siguiente licencia Creative Commons  <http://es.creativecommons.org/blog/licen>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use by the following Creative Commons  <https://creativecommons.org/licenses/?lan>

*A Salvador, mi hijo, por llenar nuestras vidas de amor y juego.*

*A María Isabel, mi madre, por apoyar cada uno de mis pasos, incluso los más inciertos.*

*A Luis Alfredo, mi padre, en el corazón.*

*Si en mayo del '68 las mujeres levantaron sus demandas en un contexto general y de la mano de las teorías feministas en boga, hoy se apunta al corazón de la sociedad chilena, asumiendo en muchos casos que el feminismo, además de una ideología, resulta una pulsión, un sentimiento, un gesto que marca un punto de inflexión que a la vez dialoga con diferentes vertientes de pensamiento que constituyen las moradas donde hoy habitan los feminismos.*

Faride Zerán (2018). “Escrituras rebeldes para tiempos de cambios”, en *Mayo feminista. La rebelión contra el patriarcado*. LOM Ediciones.

## **Agradecimientos**

Hay procesos que se prolongan en el tiempo, a veces más de lo que quisiéramos, pero también es cierto que hay cosas que suceden cuando tienen que suceder, ni antes ni después. Esta tesis tiene algo de eso, o tal vez mucho. Tiene de proceso, y de un proceso que ha durado mucho más que este Programa de Doctorado, al cual llegué tras una búsqueda, que tenía un poco de huida y otro poco de redención.

Postulé a este doctorado al tiempo que comenzaba a completar mi postulación al Programa de Formación de Capital Humano Avanzado de CONICYT (hoy ANID), conocido también como Programa Becas Chile, por allá por marzo de 2016. La admisión en el programa de doctorado permitió cerrar mi postulación al programa de becas. Luego vino la espera, y un intenso camino de gestiones, tanto en el entorno familiar como en el laboral, pues aún sin conocer los resultados de mi postulación, era necesario “allanar el camino” y generar las condiciones materiales y afectivas para que, en caso de una respuesta favorable, el siguiente paso fuese preparar el viaje.

El antes, el durante y el después, en este viaje, ha tenido de dulce y de agraz. El entorno laboral de aquel entonces se mostró reactivo y, de aquella resistencia, surgió mi huida primero y me renuncia posterior. Pero ahora, llegada a este punto, solo hay lugar para las buenas evocaciones y los agradecimientos sinceros, a todas las personas que me han tendido sus manos y que han llenado de ideas, sabores, aromas, alegrías y esperanzas el camino.

Sin afán de jerarquía ni orden de importancia, pero sí situada desde el origen, quiero agradecer a la familia, a aquella a la que no escoges (ni ella tampoco a ti), pero que, aun así, en tiempos difíciles, a pesar de los silencios prolongados, te acoge y te abraza, y te recuerda el origen común, el tronco y las raíces. A mi madre bella y luchadora, que se llenó de energías, armó maletas y se

montó en el avión para apañar a su hija y a su nieto en este nuevo viaje doctoral. Desde luego *Nemami* esos primeros meses en Barcelona hubiesen sido aún más difíciles sin tu ayuda. Pero tú estuviste ahí, con tus cuidados y con tu amor infinito.

A Luigi Antonucci Alveal, por procurar, aún y a pesar de las dificultades, allanar el camino, con la mirada puesta en la vida en común y en los cuidados cotidianos, con esa frase tan tuya y tan animosa *¡pa delante y con fe!* A Salvador, nuestro hijo, que, con cinco añitos, se soltó de nuestras manos y comenzó a recorrer su propio camino, en una tierra de hablar extraño, de dragones lectores, de rosas, *esteladas* y lazos amarillos. Sé que no ha sido fácil, para ninguno de los tres, que mucho de lo que imaginábamos o esperábamos no ha llegado a suceder, aquí, en el momento y de la forma deseada. Pero el mundo es muy más amplio y la vida, incluso cuando puedes elegirla, es mucho más azarosa. Y, pese a todo, ambos han sido infatigables compañeros de viaje.

A Juan Saavedra Vásquez y Marcela Muñoz Cuevas que, desde Concepción, acompañaron muchas de mis cavilaciones, las “epistémicas” y las “ontológicas”, templaron mis miedos y me animaron a seguir adelante. Bien saben ambos lo duro que fue “dejarlo todo”, la sensación de destierro que acompañó el inicio de este viaje y el miedo profundo a “empezar de cero”. Agradezco a ambas las conversaciones, los consejos, las orientaciones respecto de este trabajo, la ayuda material y el soporte afectivo.

El reencuentro con las amigas y amigos de otras rutas y viajes hicieron que nuestra llegada a Barcelona pareciera menos ajena y solitaria. A mí querida Paola Cisternas Hurtado, que nos cogió de la mano y nos acompañó y guió en nuestros primeros paseos por la ciudad condal. Su casa, su *piso*, en muchas ocasiones fue también nuestra casa, sobre todo para Salva, que llegó a tener allí unas zapatillas de andar por casa... A ti Paola querida la gratitud más profunda, por esa amistad

que nos une y que ya ocupa más de la mitad de nuestras vidas y que, de seguro, recorrerá nuestra vida entera.

A mi querida amiga extremeña-andaluza Lucía Vargas Verde, a quien tuve la fortuna de conocer hace más menos veinte años atrás, por allí por el barrio de La Alameda en Sevilla, y con quien, hemos procurado cultivar un vínculo sororo, a pesar de la distancia y del día a día. A ti Lucía, y a Juan por supuesto, millones de gracias, por la amistad y el cariño profundo, ese cariño que sale del “*arma*” ...

Los años en tierras catalanas los viví en el Vallés Occidental, en el municipio de Cerdanyola del Vallés. Allí anidamos la vida en común Salva, Luigi y yo, en el barrio de *Serraparera* y en el famoso – por castizo y obrero- sector de los “edificios dos mil”. Nuestra vida alrededor de una plaza, la *Plaça d’ Andorra*, pero más conocida como “el parque de la araña”, y en torno a la *Escola Saltells*, allí en donde Salva aprendió a leer y a escribir, y descubrió no sólo el catalán, sino las variaciones del castellano y su facilidad y gusto por otros idiomas. Allí, en Saltells, en donde construyó sus primeros lazos de amistad. *A tota l’Escola i a les mares i pares de la classe, gratitud i bons desitjos.*

En Cerdanyola también tuve la maravillosa oportunidad de conocer a un grupo de mujeres *bacanas*, a quienes me siento profundamente unida, a pesar de las distancias geográficas en unos casos y afectivas en otros. Las he de nombrar una a una (que más de alguna no me lo perdonaría se no lo hiciera...), pero no por orden alfabético, y si por orden de “aparición cronológica” en este viaje. A Roxana Acosta Peña, mi anfitriona en Cerdanyola, quien orientó y acompañó mis primeros paseos por la ciudad. A Alicia Rain, por la compañía en tiempos de soledad. A Tabita Contreras, por enseñarnos que “las cosas ricas” son las que llenan el corazón. A Elia Sepúlveda, por el apañe,

y por ese amor profundo que sientes hacia nuestra disciplina, y que yo envidio y admiro. A mi querida Lorena Etcheberry Rojas, tremenda mujer, mujeraza, profunda y llena de verdades. A la ídola y la más grande de todas, a mi querida Carolina Muñoz Mendoza, siempre dispuesta a tender una mano y a hablar fuerte y claro, como es ella, un alma poderosa en un cuerpo a ratos dolorido, pero siempre altivo. Y a mi charrúa favorita, mi querida Mariana González Pires, mujer valiente y guerrera, con la mirada puesta en la resistencia. A todas y a cada una, gracias totales, por las palabras, por las risas, las lágrimas, por los sabores y saberes compartidos, ¡por nosotras!

Los últimos meses de este azaroso año 2020 los anidamos en Barcelona, en dos emblemáticos barrios de la ciudad, el Clot y el Born. A Betza Marín y a Pablo Cortéz, tremendas personas e infatigables luchadoras sociales. Nuestro agradecimiento profundo y entrañable, por acogernos en vuestro piso del Clot y por dejarnos hacer de él nuestro hogar. Nos sentimos en casa, siempre. A Iolanda y Máximo, nuestros anfitriones italianos en el Born, que sin conocernos y confiando en las buenas reseñas de nuestra amiga Carito, accedieron a dejarnos su comodísimo piso junto al *Jardins del Forat de la Vergonya*, barrio señero, con todo y el “trapicheo” de la esquina... En vuestra casa he acabado de escribir esta tesis y estos agradecimientos.

A Pilar Carrasquer Oto y Sara Moreno Colom, las conductoras de este viaje doctoral. Agradecida les estoy por haber apoyado el desarrollo de esta Tesis, y por haberme transmitido su rigor y su pasión por la investigación y el trabajo disciplinario. Agradezco a ambas su compromiso como directoras de esta investigación.

A las personas que participaron y colaboraron en esta investigación, desde su posición de “informante clave”, cediéndome no sólo su tiempo sino, sobre todo, poniendo a disposición de esta Tesis sus trayectorias políticas, investigativas y personales. Más allá de nuestros posicionamientos

político-feministas, más o menos cercanos, todo mi reconocimiento y admiración. Porque nunca (nos) ha sido fácil. A todas, muchísimas gracias.

A la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, ANID (antes CONICYT), y en especial a su *Programa Becas Chile*, para la formación de investigadoras e investigadores en universidades extranjeras. Sin lugar a duda, ha sido, a lo largo de sus años, un programa de formación de alto nivel, que ha democratizado el acceso a la formación de posgrado, bajo criterios de descentralización del conocimiento y de equidad de género, y que ha servido, entre otras cosas, para impulsar la formación de comunidades de investigadoras e investigadores de excelencia y con proyección internacional. Desde luego, este programa de formación merece todo nuestro reconocimiento y un mejor trato de parte de las autoridades de gobierno.

*¡Con todo, si no, pa qué!*

Barcelona, diciembre de 2020.

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>14</b>
Objeto de estudio y aproximación	14
Metodología	19
Estructura y Síntesis de la Tesis	22
<b>PARTE I. MARCO TEÓRICO, APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>30</b>
<b>CAPÍTULO 1. ESTADO, PRODUCCIÓN DE BIENESTAR Y RELACIONES DE GÉNERO: LÍNEAS TEÓRICAS GENERALES</b>	<b>31</b>
1.1. El papel del Estado en la producción, reproducción y transformación de las desigualdades de género	32
1.2. El concepto de regímenes de género en los debates sobre la producción de bienestar	36
1.3. Los regímenes de producción de bienestar en América Latina: trayectorias de formación y cambio	40
1.4. Estado, regímenes de género y producción de Bienestar en América Latina	46
<b>CAPÍTULO 2. COORDENADAS TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE GÉNERO EN EL ESTADO: LOS MARCOS DE ANÁLISIS</b>	<b>52</b>
2.1. La institucionalización de género en el marco de los enfoques teóricos neoinstitucionales	54
2.2. Los marcos discursivos institucionales	58
2.3. El levantamiento de estrategias políticas desde el Estado	61
2.4. Los modos de interacción y la posición de los actores en contextos institucionales	64
<b>CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA DE GÉNERO EN CHILE Y AMÉRICA LATINA</b>	<b>69</b>
3.1. El marco normativo internacional y regional: igualdad, género y desarrollo.	70
3.2. La construcción de la agenda regional de género: la autonomía y los derechos de las mujeres.	76
3.3. La política de género en el marco de la justicia de género	81
3.4. El marco político y la institucionalidad de género en Chile	88
<b>PARTE II. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y APROXIMACIÓN METODOLÓGICA</b>	<b>101</b>
<b>CAPÍTULO 4. EL DISEÑO Y LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>102</b>

4.1. Preguntas y objetivos de investigación _____	103
4.2. Modelo de análisis _____	107
4.3. La aproximación metodológica: la investigación cualitativa basada en el análisis del discurso. _____	121
<b>PARTE III. RESULTADOS Y CONCLUSIONES _____</b>	<b>141</b>
<b>CAPÍTULO 5. EL MARCO DISCURSIVO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL _____</b>	<b>142</b>
<b>Presentación _____</b>	<b>142</b>
5.1. El discurso político institucional _____	145
5.2. El discurso de género en el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) _____	153
5.3. El discurso de género en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) _____	162
5.4. El discurso de género en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) _____	168
5.5. Recapitulando _____	175
<b>CAPÍTULO 6. ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y ACCIONES INSTITUCIONALES: LOS PLANES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN CHILE. _____</b>	<b>178</b>
<b>Presentación _____</b>	<b>178</b>
6.1. Primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999 _____	180
6.2. Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2000-2010 _____	194
6.3. Tercer Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2010-2020 _____	211
6.4. Recapitulando _____	229
<b>CAPÍTULO 7. LOS MODOS DE INTERACCIÓN DE LOS ACTORES DE GÉNERO EN CONTEXTOS INSTITUCIONALES _____</b>	<b>237</b>
<b>Presentación _____</b>	<b>237</b>
7.1. El momento fundacional 1991-1999 _____	239
7.2. La tecnocracia de género 2000-2006 _____	246
7.3. El triángulo de terciopelo 2006-2010 _____	252
7.4. Un nuevo silencio feminista (institucional) 2010-2014 _____	260
7.5. La danza modelada 2014-2018 _____	265
7.6. Recapitulando _____	273
<b>CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES _____</b>	<b>277</b>
<b>Presentación _____</b>	<b>277</b>

---

<b>8.1. El análisis de los resultados</b>	<b>277</b>
<b>8.2. Del análisis empírico a los debates teóricos</b>	<b>292</b>
<b>8.3. Reflexiones finales</b>	<b>297</b>
<b><i>BIBLIOGRAFÍA</i></b>	<b>305</b>
<b><i>INDICE DE TABLAS Y FIGURAS</i></b>	<b>325</b>
<b><i>ANEXOS</i></b>	<b>326</b>
<b>Anexo 1. Pauta de entrevista individual</b>	<b>327</b>
<b>Anexo 2. Consentimiento informado de entrevista individual</b>	<b>331</b>
<b>Anexo 3. Ficha Trabajo de Campo. Chile, julio a septiembre de 2019.</b>	<b>334</b>
<b>Anexo 4. Proceso de codificación/libro de códigos abreviado</b>	<b>339</b>

### Abreviaturas utilizadas en el texto

- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEDAW (sigla en inglés): Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer
- EDBSL: Estado Desarrollista de Bienestar Latinoamericano
- FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OIT: Organización Internacional del Trabajo
- ONU: Organización de Naciones Unidas
- PFA (sigla en inglés): Plataforma para la Acción de Beijing
- PIO: Plan de Igualdad de Oportunidades
- PMG: Programa de Mejoramiento de la Gestión
- SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer
- UE: Unión Europea
- UNICEF (sigla en inglés): Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## INTRODUCCIÓN

### Objeto de estudio y aproximación

Este trabajo de investigación -y también su investigadora- se posiciona desde *una mirada feminista* que dialoga con la sociología y la ciencia política, para explicar e interpretar el papel y posición del Estado frente a las desigualdades de género. A partir de la revisión teórica se identifica como tema de interés y pregunta central de esta investigación los nudos y condicionantes del proceso de institucionalización de género en el Estado de Chile, en el marco de las alternancias presidenciales sucedidas entre 2006 y 2016, y se indaga en los elementos que permiten su descripción, comprensión y explicación. En efecto, el proceso de institucionalización de género, en el marco de estas alternancias presidenciales, constituye el fenómeno de estudio central para entender el desarrollo de la política de género en Chile.

La *institucionalización de género* emerge como un concepto analítico central que, en esta investigación, ha sido abordado de manera progresiva, es decir, en una lógica de acoplamiento entre los lineamientos teóricos generales y las discusiones teóricas específicas, en conexión con los datos empíricos. Es así como, la construcción progresiva del objeto de estudio, con base en un corpus teórico, pero en conexión con los datos empíricos, facilita la identificación de tres conceptos analíticos fundamentales: *marcos discursivos institucionales*, *estrategias políticas de género* y *modos de interacción*.

Abordando la institucionalización de género como un proceso de difusión y asimilación de ideas (Hall, 1989; Schmidt, 2008; Guzmán, 2013) y como una práctica social *rutinizada* (Levy, 1996; Incháustegui, 1999; Astelarra, 2005), esta investigación se pregunta por los procesos de conversión

y/o modificación de la institucionalidad de género; por los cambios y continuidades de los mecanismos y estrategias de género; y, finalmente, por los modos de interacción de los actores y sus efectos en la definición del tipo de política de género (Guzmán, 2001; Astelarra, 2005; Guzmán y Montaña, 2012). Así, la tesis tiene como objetivo central analizar el proceso de institucionalización de género en el Estado, con foco en los marcos discursivos institucionales, en las estrategias políticas y en los modos de interacción de los actores en contextos institucionales.

Se sostiene, por tanto, que los discursos institucionales y sus desplazamientos, los cambios y continuidades en las estrategias políticas de género y la interacción modelada de los actores involucrados en la formulación de la política pública constituyen, en definitiva, prácticas sociales que condicionan el proceso de institucionalización de género en el Estado.

De este modo, se distinguen tres objetivos principales que, a su vez, se corresponden con los focos analíticos de la investigación antes enunciados. En primer lugar, la tesis se interesa por analizar de qué manera las ideas y los discursos institucionales, es decir, los marcos discursivos institucionales, condicionan los cambios y las continuidades del proceso de institucionalización de género en Chile. Se trata de identificar por tanto hasta qué punto las alternancias sociopolíticas sucedidas entre 2006 y 2016 en Chile, afectan el proceso de institucionalización de género en el Estado, a través de los desplazamientos discursivos en materia de igualdad y equidad de género.

En segundo lugar, esta tesis se interesa por analizar hasta qué punto las estrategias y la acción institucional en materia de igualdad y equidad de género configuran una matriz básica de intervención que concurre a la estabilidad y consolidación de la institucionalidad de género en el Estado. En este sentido, esta investigación sitúa el interés en los tipos de políticas de género desplegadas durante el período de estudio, las acciones declaradas según las estrategias de

intervención y, de qué manera, las estrategias y acciones se ven afectadas por los marcos discursivos institucionales.

En tercer lugar, la tesis se pregunta de qué manera la participación de los actores en el diseño, formulación e implementación de la política de género, propicia modos de interacción que permitan sostener el proceso de institucionalización de género en el Estado. Se plantea aquí indagar en sus niveles de influencia, trayectorias, tensiones y posibilidades de agencia de los actores. En concreto se plantea que, las interacciones de los actores políticos, marcada por los distintos niveles de influencia, distintas trayectorias y afecciones políticas, no ha logrado dar continuidad al proceso.

Los estudios realizados en Chile respecto de la incorporación de la perspectiva de género en política pública, en particular en cuanto a sus avances y retrocesos, se refieren, por un lado, a lo realizado por los gobiernos de la Concertación entre 1990 y 2010 (Guzmán, 2008 y 2013; Valdés, 2010 y 2013); y, por otro lado, a los avances y retrocesos en materia de género durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (Burotto & Torres (eds.) 2010; Díaz-Romero, 2010, 2012, 2015; Fernández-Ramil, 2011; Valdés, 2010 y 2013). En cuanto al gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), imprescindible es la revisión realizada por Pamela Díaz-Romero (2010, 2011 y 2014) respecto de los contenidos de género de la agenda de gobierno, señalando los desplazamientos discursivos y la discontinuidad de algunos programas implementados por los gobiernos de la Concertación (1990-2010). Sin embargo, el análisis de los desplazamientos discursivos o de las conversiones institucionales asociadas a las alternancias sociopolíticas, o de avances y retrocesos en materia de igualdad y construcción de la agenda de género, aparecen menos conectados con el papel que corresponde al Estado en materia de igualdad de género, en tanto reproductor de las desigualdades de género y responsable de la estabilidad y continuidad de la institucionalidad de

género y de la política pública de género respectivamente. Por tanto, esta aproximación representa un aporte en la medida que pone en relación los modos de interacción de los actores gubernamentales y las estrategias políticas con los discursos políticos institucionales y, en particular, con las agendas gubernamentales en materia de igualdad y equidad de género.

En estrecha relación con esto último, podría identificarse otra de las apartaciones empíricas de la tesis con respecto al caso chileno, esto es, el análisis de la institucionalización de género en el Estado bajo el prisma de los enfoques neoinstitucionales, abordado en tanto proceso político-institucional y en tanto práctica social, agregando la noción de cambio institucional y conflicto de poder como aspectos inevitables del proceso.

En términos teóricos, la problemática se aborda desde dos aproximaciones. En primer lugar, desde una mirada feminista, en diálogo con la sociología y la ciencia política, para explicar la relación entre el Estado, la noción de regímenes de género y los procesos en los que se producen, reproducen y transforman las desigualdades de género. En este sentido, esta tesis apunta a reafirmar un principio teórico feminista fundamental: las relaciones de género son relaciones constitutivas de poder, expresadas no sólo en el ámbito micro de las relaciones interpersonales, sino que, también, en estructuras sociales que, al reproducir y generar nuevas formas de exclusión y subordinación, impactan en la vida social y, sobre todo, en la vida de las mujeres. En tal sentido, se sostiene la idea que el análisis de la inclusión de la dimensión de género en el proceso de formulación de la política pública y en los procesos institucionales no puede no tener en cuenta el régimen de género y de provisión de bienestar y cuidados desde el que se opera. Estos son aspectos fuertemente vinculados y que, sin duda, condicionan el despliegue y el sentido que adquiere la igualdad y la equidad de género dentro del aparato estatal.

En un nivel más cercano al fenómeno de estudio, se exponen las perspectivas teóricas a partir de las cuales esta investigación se ha propuesto analizar el proceso de institucionalización de género en el Estado. Se entiende, por tanto, que el Estado constituye un actor central del proceso, toda vez que, no solo ejerce su acción sobre una realidad configurada por relaciones de género, sino también en el marco de unas determinadas prácticas de producción de bienestar y asignación de recursos, que se canalizan institucionalmente. De esta manera, el Estado puede contribuir, bien a la perpetuación de relaciones desiguales de género, o a su transformación. De ahí la importancia del proceso de institucionalización de género, entendido como fenómeno discursivo y como práctica social. En este sentido, se intenta poner en relación las propuestas teóricas provenientes del llamado *nuevo institucionalismo*, en particular la corriente discursiva, conocida como *institucionalismo discursivo* (Hall, 1993; Pedersen & Campbell, 2001; Schmidt, 2008) el *institucionalismo sociológico*, con énfasis en la caracterización interna del proceso de institucionalización (Guzmán Barcos, 2011; Guzmán & Bonan Jannotti, 2008; Incháustegui, 1999; Lowndes & Roberts, 2013; Rodrigues de Caires, 2018), el *institucionalismo centrado en los actores* (Mayntz & Scharpf, 1995; Scharpf, 2000), el enfoque de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework, ACF*), desarrollado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993, citado en Roth Deubel, 2008), y a la perspectiva de la gobernanza de la mano del concepto de *triángulo de terciopelo* desarrollado por Alison Woodward (2004, 2015).

En definitiva, el marco analítico propuesto considera que las transformaciones de las relaciones de género no son sólo el producto de la voluntad y la acción de los sujetos, sino también el resultado de las oportunidades y obstáculos que ofrecen las normas institucionales que regulan las relaciones entre los sujetos (Levy, 1996; Guzmán, 2001; Batthyány & Montaña, 2012). En efecto, la forma en que se desarrolla la dinámica que estructura el ingreso de la igualdad de género y las

características que adquiere su despliegue institucional forman parte de un contexto más amplio que apunta, entre otros factores, a la transformación del papel del Estado, la legitimidad de un conocimiento que informa sobre las consecuencias sociales de las relaciones de poder entre los sexos, el papel desempeñado por los actores en contextos institucionales y las mediaciones políticas que aseguran el ingreso de la perspectiva de género a los temas de interés público (Incháustegui, 1999).

## **Metodología**

El diseño metodológico aplicado corresponde a una investigación de tipo cualitativo, centrada en el análisis del discurso, al objeto de estudiar de qué manera los marcos discursivos, las estrategias políticas y los modos de interacción, en tanto prácticas sociales, condicionan el proceso de institucionalización de género en Chile.

El concepto de marco discursivo se utiliza en este estudio siguiendo la propuesta de Maarten Hajer (2006, en Cejudo, 2010), para dar cuenta del conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se dota sentido a la política pública. Siguiendo las propuestas de Patrick Charaudeau (2008), Ruth Wodak (2003) y Carol Bacchi (1999), se ha trabajado este concepto considerando dos dimensiones de análisis: a) el discurso político, que operará sobre la base de principios políticos generales; b) los contenidos específicos o temas vinculados al discurso de género (igualdad, equidad, diferencias de género, desigualdades de género, discriminación, violencia). De forma transversal, se investigaron las estrategias discursivas y argumentativas (Wodak, 2003), es decir, las formas sistemáticas de uso del lenguaje, de cara a la justificación de

las inclusiones o exclusiones temáticas, o respecto de las referencias o formas de nombrar la realidad social.

La implementación y evolución de las políticas de género y de sus estrategias (Astelarra, 2005; Diz & Lois, 2011) constituye una dimensión analítica clave para observar la continuidad y estabilidad de la institucionalización de género en el Estado. De acuerdo con los objetivos de esta investigación, y siguiendo la definición de Bustelo y Lombardo (2006) se entiende por política pública de género al “conjunto de decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas, en relación con el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y el avance de la situación socioeconómica, política y cultural de la mujer” (Bustelo & Lombardo, 2006, p.11), siendo posible distinguir tres grupos de estrategias políticas de género: *las políticas de igualdad de oportunidades o de igualdad de trato, las acciones positivas o afirmativas y el mainstreaming de género* (Diz & Lois, 2011). Para su análisis se han tenido a la vista tres de los cuatro Planes de Igualdad de Oportunidades aprobados entre 1994 y 2016 y se ha tenido a la vista el modelo analítico desarrollado por Astelarra (2005) en el entendido que, este modelo “permite hacer una clasificación empírica de las acciones de los planes y, al mismo tiempo, apuntar a cuáles son las estrategias que subyacen” (Astelarra, 2005, p. 190). De esta manera, la finalidad del modelo será organizar y clasificar las acciones propuestas en los planes según el tipo de intervención al que hacen referencia.

En cuanto al tercer concepto analítico, los modos de interacción de actores en contextos institucionales, el foco se ha puesto en el papel de las *actores de género* (Waylen, 2016) en contextos institucionales, observando las características, trayectorias y obstáculos en dichas interacciones y el papel de las actoras en el proceso de institucionalización de género en el Estado. Siguiendo la propuesta analítica de Woodward (2003 y 2015) bajo el concepto de *triangulo de*

*terciopelo*, los modos de interacción de las actoras de género, con distintos niveles de influencia, distintas trayectorias y afecciones políticas, logran tematizar y priorizar los contenidos y alcances de los marcos político-institucionales. Las posibilidades de agenciamiento, es decir, la capacidad de actuar abierta o constreñidamente y la “habilidad” de imponer la voluntad propia sobre el contexto o sobre otros actores (habilidad para lograr los impactos deseados), señalarán las continuidades y discontinuidades del proceso.

Bajo este prisma, se ha optado por la realización de un estudio de tipo cualitativo centrado en el análisis del discurso en contextos institucionales. La elección de esta perspectiva metodológica se sostiene en una noción sociológica y discursiva del proceso de institucionalización de género en el Estado, en tanto productor de nuevas ideas y discursos y, en tanto generador también de nuevas prácticas sociales (Levy, 1996; Inchaustegui, 1999; Guzmán, 2001; Guzmán & Bonan, 2008). En tal sentido, se trata por un lado de mostrar las estructuras ideológicas subyacentes en el discurso institucional (Fairclough, 1995, 2003), en el marco de los cambios sociopolíticos durante el período 2006-2016 y, por otro lado, evidenciar las formas asociativas o conflictivas de significar la construcción de la política de género.

El trabajo de obtención de los datos se desarrolló en fases sucesivas a través de dos métodos: el uso de documentos y la entrevista individual temática (Verd & Lozares, 2016). En el primer caso, los documentos utilizados responden a fuentes escritas de origen institucional, tanto gubernamental, como centros de estudios nacionales e internacionales. Para la definición del corpus se procedió, en primer lugar, a la revisión sistemática de un conjunto de documentos públicos, oficiales y producidos por centros de estudio. El objetivo de esta revisión fue desarrollar un filtrado previo en base a los conceptos y preguntas de investigación y establecer los criterios de selección para la definición de la muestra de documentos.

Respecto de la entrevista individual se *acotó* la muestra al perfil del *informante con participación en el diseño, formulación o implementación de la política pública de igualdad de género* y, en este sentido, se optó en primera instancia por el perfil del “informante con vinculación institucional”, es decir, con ejercicio de cargo público durante el período de estudio (2006-2016). En esta misma línea, y a efectos de completar el perfil de actores, se entrevistó también a investigadoras y académicas con participación en el diseño y formulación de la política pública de género.

La perspectiva del análisis sociológico de discurso (Ruiz, 2009; Herzog & Ruiz, 2019), que constituye el método de análisis de esta investigación, se propone como una aproximación y una práctica analítica, conectada con una diversidad de enfoques que, en palabras del autor, “lejos de constituir un problema, muestran la riqueza y las posibilidades del análisis del discurso para la sociología” (Ruiz, 2009, p. 2). De forma sintética, la aproximación y práctica analítica de Ruiz (2009) plantea tres niveles de análisis: textual, contextual y sociológico, que no responden a una linealidad ni a una secuencia de etapas, sino más bien en una relación de simultaneidad entre los tres niveles, “en un continuo ir y venir de uno a otro y en constante *dialogo* entre ellos” (Ruiz, 2009)

### **Estructura y Síntesis de la Tesis**

La tesis se estructura en tres grandes partes, que a su vez se dividen en ocho capítulos. Tal y como su propio título indica, la Parte I (capítulos 1 a 3) incluye una discusión de la literatura que conforma la perspectiva teórica de la tesis, en tres niveles, en primer lugar, en una aproximación macro, para situar la discusión en torno al papel del Estado y los regímenes de bienestar; en segundo lugar, una aproximación micro teórica a efectos de dar cuenta de las coordenadas teóricas dispuestas para el análisis del proceso de institucionalización de género y, por último, una revisión

del estado de la cuestión incluyendo, el marco normativo global e internacional, que opera además como marco de referencia para la construcción de la agenda de género; una aproximación preliminar al debate sobre justicia de género en tanto marco de la política de género en América Latina y, finalmente, una revisión del contexto sociopolítico e institucional chileno, bajo el cual se ha desarrollado la política de género.

En la Parte II se exponen las características principales del diseño y planteamientos teórico-metodológicos de la investigación (capítulo 4), presentando, en primer lugar, las preguntas y objetivos de investigación, surgidas en conexión con los debates teóricos y en el ejercicio de delimitación del objeto de estudio. En un segundo apartado se presentan los principales conceptos que configuran el modelo de análisis de la tesis, sobre los que se sostiene la construcción, a nivel teórico, del objeto de estudio y de las hipótesis de investigación. En el tercer apartado, junto con la presentación de los métodos de obtención de datos que, en esta tesis corresponden al uso de documentos y la entrevista individual, se presenta la aproximación metodológica de la investigación, centrada en el análisis sociológico de discursos

La Parte III recoge los resultados del análisis (capítulos 5 a 7), y se cierra con las conclusiones (capítulo 8).

Más concretamente, el **capítulo 1 (Estado, producción de bienestar y relaciones de género)**, describe de forma sintética las líneas teóricas a partir de las cuales se ha procurado explicar la relación entre el Estado, la noción de regímenes de género y los procesos en los que se producen, reproducen y transforman las desigualdades de género. Por consiguiente, la discusión teórica que aquí se presenta tiene un doble propósito. Por un lado, recuperar la crítica a la supuesta neutralidad de las instituciones, develando específicamente al papel del Estado en la (re)producción de

relaciones desiguales de género. Y, por otro lado, establecer la relación entre las prácticas de asignación y distribución de recursos desde el Estado, particularmente bajo el modelo de Estado neoliberal y, las relaciones de género que estas prácticas configuran. En este sentido, esta tesis apunta a reafirmar un principio teórico feminista fundamental: las relaciones de género son relaciones constitutivas de poder, expresadas no sólo en el ámbito micro de las relaciones interpersonales, sino que, también, en estructuras sociales que, al reproducir y generar nuevas formas de exclusión y subordinación, impactan en la vida de las mujeres y, en el conjunto de la vida social.

Siguiendo esta línea de argumentación, en el **capítulo 2 (Coordenadas teóricas para el análisis del proceso de institucionalización de género en el Estado)**, se presentan las coordenadas teórico-conceptuales a partir de las cuales se analiza el proceso de institucionalización de género en el Estado chileno. El énfasis del análisis se pone tanto en la relación entre Estado y sociedad (Hall, 1986), como en los elementos constitutivos de las instituciones, es decir, las reglas, ideas, rutinas y valores (Hall, 1986; March y Olsen, 1989). En específico, para dar cuenta de la producción de ideas y discursos institucionales en materia de género, se presentan de forma sintética algunos planteamientos del *institucionalismo discursivo* (Hall, 1993; Pedersen & Campbell, 2001; Schmidt, 2008). En cuanto a las estrategias políticas de actuación y sus matrices de intervención, se ha recurrido al *institucionalismo sociológico*, con énfasis en la caracterización interna del proceso de institucionalización (Guzmán Barcos, 2011; Guzmán & Bonan Jannotti, 2008; Incháustegui, 1999; Lowndes & Roberts, 2013; Rodrigues de Caires, 2018). Respecto de los modos de interacción de actores, se ha recurrido a algunos conceptos propuestos desde el *institucionalismo centrado en los actores* (Mayntz & Scharpf, 1995; Scharpf, 2000) al enfoque de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework, ACF*), desarrollado por Paul Sabatier

y Hank Jenkins-Smith (1993, citado en Roth Deubel, 2008), y a la perspectiva de la gobernanza de la mano del concepto de *triángulo de terciopelo* desarrollado por Alison Woodward (2004, 2015). Atendiendo a la importancia que reviste para esta investigación observar los aspectos informales que regulan y (re)crean las reglas, normas y prácticas, y que “a menudo son menos visibles o incluso pasan desapercibidas para los agentes” (Waylen, 2015, p. 25), se presentan de manera transversal algunos planteamientos de la perspectiva feminista de análisis institucional, definida también como *institucionalismo feminista* (Waylen, 2009, 2014, 2016; Chappell, 2010; Mackay, Kenny & Chappell, 2011).

Una vez expuestas las aproximaciones teóricas generales y específicas de la investigación, el **capítulo 3 (La política de género en Chile y América Latina)** se inicia presentando una revisión del estado de la cuestión incluyendo, el marco normativo internacional y regional, que opera además como marco de referencia para la construcción de la agenda regional de género en América Latina. En tercer lugar, se presenta una aproximación al debate sobre justicia de género en tanto marco de la política de género en América Latina, haciendo referencias a los planteamientos de Fraser (2003, 2008, 2015), Goetz (2007), Molyneux (2010), (Guzmán & Montaña, 2012). Finalmente, en el último apartado se realiza una revisión sintética del desarrollo institucional de la política de género en Chile post transición, con énfasis en el contexto económico y sociopolítico.

En el **capítulo 4 (El diseño y la estrategia metodológica de la investigación)** se corresponde con la II Parte de la investigación, y en él se presentan las principales características del diseño y planteamientos teórico-metodológicos de la investigación. El diseño metodológico presentado corresponde a una investigación de tipo cualitativa, centrada en el análisis del discurso, al objeto de estudiar de qué manera los marcos institucionales, las estrategias políticas y los modos de interacción, en tanto prácticas sociales, condicionan el proceso de institucionalización de género

en Chile. En el primer apartado se presentan sintéticamente las preguntas y objetivos de investigación. En un segundo apartado se presentan los principales conceptos con los que se trabaja en la tesis y que sostuvieron la construcción, a nivel teórico, del objeto de estudio y de las hipótesis de investigación. En el tercer apartado, junto con la presentación de la estrategia metodológica, centrada en el análisis sociológico del discurso, se presentan los métodos de obtención de datos que, en esta tesis corresponden al uso de documentos cualitativos y la entrevista individual.

El **capítulo 5 (El marco discursivo de la acción gubernamental)** inicia la Parte III de la investigación y en él se analiza la relación entre la construcción de los marcos discursivos gubernamentales y el proceso de institucionalización de género en el Estado, durante el período 2006-2016. Para ello, se recurre al análisis de documentos como fuente de información empírica (Verd, 2012; Verd & Lozares, 2015), con foco en los Programas Presidenciales de los dos gobiernos de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010 / 2014-2018) y del primer gobierno de Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014). Dicho análisis se articula y completa con el análisis de las entrevistas realizadas a informantes clave.

El **capítulo 6 (Estrategias políticas y acciones institucionales: Los planes de igualdad de oportunidades en Chile)**, tiene por objetivo poner en relación el conjunto de las estrategias de género y acciones institucionales propuestas en los Planes de Igualdad de Oportunidades con el proceso de institucionalización de género en el Estado, a efectos de establecer de qué manera estas matrices básicas de intervención concurren a la estabilidad del proceso. En este sentido, se sostiene en esta tesis que serán justamente las estrategias de género y las acciones institucionales las que concurren a la continuidad de las políticas de género y, por lo tanto, a la estabilidad del proceso de institucionalización de género en el Estado. De igual manera, el despliegue de estas estrategias políticas y de las acciones asociadas a cada una de ellas, estará condicionado por elementos

contextuales y por el posicionamiento político-ideológico de las y los actores involucradas (Lombardo & Bustelo, 2014; Montaña & Batthyány, 2012; Diz & Lois, 2011).

El **capítulo 7 (Los modos de interacción de los actores de género en contextos institucionales)**, analiza la interacción y posibilidades de agenciamiento de los actores involucrados en la formulación de la política de género, estableciendo la relación de los modos de interacción con el proceso de institucionalización de género en el Estado chileno. A partir de las entrevistas realizadas y el análisis de documentos institucionales, se explica cómo el desarrollo institucional de la política de género ha ido trazando las interacciones y posibilidades de agencia de los actores involucrados en la formulación de las políticas de género, es decir, un *triángulo de terciopelo* (Woodward, 2003 y 2015)<sup>1</sup>, con presencia de responsables políticas, académicas y de organizaciones feministas y de mujeres.

En el último **capítulo 8**, se recogen **las conclusiones** de la tesis doctoral organizadas en tres apartados. En primer lugar, se recuperan las hipótesis de investigación y se presentan las claves centrales de interpretación teórica según los resultados del trabajo empírico realizado. En segundo lugar, se recupera el debate teórico planteado en la primera parte de la tesis con el objetivo de dar respuesta a las interrogantes suscitadas a lo largo de la investigación, con la finalidad de establecer un dialogo entre el análisis empírico y los planteamientos teóricos. Finalmente, se presenta un apartado de reflexiones generales, a modo de recapitulación, en torno a la actuación política en

---

<sup>1</sup> La autora ha desarrollado el concepto de “Triángulo de Terciopelo” (del original *Velvet Triangle*, 2003) para analizar las interacciones entre las responsables de las políticas y los políticos, académicas feministas y expertas, y el movimiento de mujeres en el marco de la formulación de políticas de igualdad de género en el contexto europeo pre y post crisis económica.

materia de género y equidad en el contexto chileno, trazando posibles líneas de investigación que se abren a partir de esta tesis doctoral.



**PARTE I. MARCO TEÓRICO, APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y CONTEXTO DE  
LA INVESTIGACIÓN**

## **CAPÍTULO 1. ESTADO, PRODUCCIÓN DE BIENESTAR Y RELACIONES DE GÉNERO: LÍNEAS TEÓRICAS GENERALES**

*En América Latina, el bienestar ha sido recurrentemente interpelado por su ausencia o su insuficiencia. Dos conceptos lo han traído repetidamente al debate público: la pobreza, entendida de modo implícito como un estado inferior de bienestar, y la inequidad, entendida de modo explícito como la inadecuada distribución de insumos y capacidades socialmente deseables. (Juliana Martínez, 2008, p. 23)*

En este capítulo se presentan las líneas teóricas generales que explican la relación entre el Estado, la noción de regímenes de género y los procesos en los que se producen, reproducen y transforman las desigualdades de género. En este sentido, esta tesis apunta a reafirmar un principio teórico feminista fundamental: las relaciones de género son relaciones constitutivas de poder, expresadas no sólo en el ámbito micro de las relaciones interpersonales, sino que, también, en estructuras sociales que, al reproducir y generar nuevas formas de exclusión y subordinación, impactan en la vida de las mujeres y, en el conjunto de la vida social.

La discusión teórica que aquí se presenta tiene un doble propósito. Por un lado, recuperar la crítica a la supuesta neutralidad de las instituciones, develando específicamente al papel del Estado en la (re)producción de relaciones desiguales de género. Y, por otro lado, establecer la relación entre las prácticas de asignación y distribución de recursos desde el Estado, particularmente bajo el modelo de Estado neoliberal y, las relaciones de género que estas prácticas configuran.

En tal sentido, este capítulo sostiene la idea que el análisis de la incorporación de la dimensión de género en el proceso de formulación de política y en las dinámicas institucionales no pueden no tener en cuenta el régimen de políticas de género y de producción de bienestar y desarrollo desde

el que se opera. Estos son aspectos fuertemente vinculados y que, sin duda, condicionan el despliegue y el sentido que adquiere la igualdad y la equidad de género dentro del aparato estatal.

### **1.1. El papel del Estado en la producción, reproducción y transformación de las desigualdades de género**

Desde diversas corrientes de pensamiento feminista la pregunta sobre la relación de las mujeres con el Estado y el papel de éste en la (re)producción de las desigualdades de género ha ocupado una buena parte del debate teórico en torno al Estado y el poder. El Estado y sus políticas contribuyen a configurar las relaciones de género en el seno de la sociedad, al mismo tiempo que las relaciones de género lo hacen con el tipo de Estado (Alfaro Molina, 2002)

Sin perder de vista que las relaciones de género son también recreadas y toman su forma en otras instituciones específicas, como lo puede ser el lugar del trabajo de mercado o el ámbito familiar (Connell, 1985), la perspectiva de la regulación de las relaciones de género de parte del Estado y el concepto de regímenes de políticas de género vinculado a la promoción de la igualdad (Walby, 2004), resulta fundamental para entender el proceso de institucionalización de género en el Estado y, a través de ésta, el papel del Estado en la transformación de las relaciones de género.

Desde los planteamientos de MacKinnon (1989) sobre el papel del Estado en la política sexual y, en particular, en la producción y reproducción de las jerarquías de género, se define el género como un sistema social y político que, en tanto tal, refiere a un Estado definido como patriarcal, constituido además por una lógica masculina y adulto céntrica. Bajo esta perspectiva, una de las lógicas de las que se nutre el Estado es la legalidad. La legalidad, en términos de Alfaro (2002)

parte de una supuesta universalidad, que supone una igualdad que no existe, “pero que sirve, no para brindar condiciones de igualdad, sino para reproducir la desigualdad” (2002, p. 122), a través de la negación de las especificidades e invisibilización de las diferencias que la misma estructura social construye.

En este sentido, los movimientos feministas argumentan que el papel del Estado no es neutro sino, por el contrario, es omnipresente en la construcción de las desigualdades de género, a través de los mensajes que emite, las concepciones de género que sustentan sus políticas y el grado de reconocimiento que hace de los distintos actores, entre ellos las mujeres, como interlocutoras. La acción del Estado se ejerce sobre una realidad configurada por las relaciones de género, en tanto éste constituye uno de los ejes de diferenciación social que estructura las relaciones sociales (Guzmán, 2011; Guzmán & Bonan, 2008; Incháustegui, 1999; Lowndes & Roberts, 2013; Rodrigues de Caires, 2018).

Waylen (1998) y Brown (1995), por su parte, hacen un replanteamiento de la relación género y Estado en varios sentidos. Si bien sostienen que las relaciones de género están en parte constituidas por el Estado, las autoras critican la idea de su centralidad, de mirarlo como algo fijo, unitario, como una cosa en sí mismo, como una entidad. Waylen pone atención en la “naturaleza heterogénea” del Estado. “El estado no es una entidad homogénea. Hay que mirarlo como un lugar de lucha, de forma histórica y a través de circunstancias particulares”. Desde esta óptica, el Estado juega un papel importante en la creación de formas particulares de relaciones y desigualdades de género. Construye y regulariza las relaciones de género y las relaciones entre hombres y mujeres, pero no siempre como un ente de subordinación de las mujeres. Brown mira al Estado como un conjunto multifacético de relaciones de poder y un vehículo de dominación masiva. “El estado no es una cosa, sistema o sujeto, sino un significativo terreno de poderes y técnicas, un conjunto de

discursos, reglas y prácticas cohabitadas en limitaciones, a menudo una relación contradictoria” (Brown 1995, p.174).

Bajo esta perspectiva, las políticas de igualdad de género, a través de sus diversos instrumentos, cristalizan las transformaciones a través de las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, y representan además opciones político-institucionales, que generan cambios en la organización social de género, en las instituciones sociales, políticas, culturales y económicas (Batthyány & Montaña, 2012). La nueva relación entre democracia, estado, mercado y sociedad -bajo un régimen neoliberal-, implica ajustar el pensamiento, las estrategias y los estilos de trabajo a las diversas prácticas y manifestaciones de la desigualdad y la exclusión social, atravesadas por el género. El marco normativo, las concepciones e interpretaciones de las políticas y de la cultura y la organización burocrática que caracteriza la gestión del Estado, posibilitan la construcción y reproducción de relaciones desiguales de género. A esto se apunta cuando se argumenta acerca del carácter omnipresente del Estado tanto en la construcción y reproducción de las relaciones de género desiguales, como en su transformación (Guzmán & Montaña, 2012).

Un análisis interesante sobre papel del Estado en la construcción y reproducción de relaciones desiguales de género lo podemos encontrar en los trabajos de Astelarra (2004, 2005); Bustelo y Lombardo (2007); Diz y González, (2011); Rubery (2015); Lombardo y León (2015); Pastor, Román y Zapata (2017), que ponen el acento en los factores sociales, políticos y económicos que han afectado y/o facilitado el desarrollo de las políticas de igualdad de género tanto en países europeos como latinoamericanos.

Especial énfasis han puesto en las políticas de austeridad aplicadas a partir de 2008 en respuesta a la crisis económica, y que afectaron especialmente a los países del sur de Europa, develando el conflicto entre la adopción de políticas fiscales de corte neoliberal y la continuidad de las políticas de igualdad de corte socialdemócrata. En términos de Lombardo y León (2015) en un contexto de crisis económica y de desmantelamiento de políticas sociales y de igualdad, es cuando es posible observar “los límites de las políticas en etapas anteriores a la crisis en relación con la escasa integración de una perspectiva transversal de género y la ausencia de un conjunto coordinado, completo y reconocible de medidas sociales” (Lombardo & León, 2015, p.14).

Así, la crisis económica en el caso europeo dio lugar, en términos de Rubery (2014, citada en León & Lombardo, 2015), a diferentes desarrollos institucionales de las políticas de género, que van a afectar la estabilidad y continuidad de las medidas adoptadas en materia de igualdad de género. Uno de ellos es el *desplazamiento* de ideologías más igualitarias en beneficio de otras de carácter más conservador, que será más difícil en contextos en los que existe una fuerte ideología de igualdad de género. Otro desarrollo es el de la *conversión* de instituciones preexistentes, que toman otros significados y funciones con el cambio de las circunstancias políticas o económicas. Un tercer desarrollo es la *desviación*, que implicará que las instituciones relajen el cumplimiento de determinados compromisos al cambiar las condiciones del contexto, políticas o económicas.

Bajo esta perspectiva, las políticas de ajuste estructural aplicadas en algunos países de la Unión Europea van a representar una coyuntura crítica y un retroceso para las políticas sociales y de igualdad en Europa (Lombardo & León, 2015), con capacidad de afectar la estabilidad y continuidad de las medidas adoptadas en materia de igualdad de género, pero que develan además

los diferentes desarrollos institucionales de las políticas de género en Europa y las diferentes ideologías que coexisten acerca de las relaciones de género<sup>2</sup>.

## 1.2. El concepto de regímenes de género en los debates sobre la producción de bienestar

El esquema interpretativo desarrollado por Esping-Anderson (1990, 1999, 2001) en torno a los diferentes arreglos y prácticas para producir bienestar, constituyó un punto de partida para analizar el papel del Estado en la asignación y distribución de los recursos existentes en un cierto momento y en una determinada sociedad (Esping- Andersen, 2001)<sup>3</sup>. Sin embargo, en su formulación primera del modelo de regímenes de bienestar<sup>4</sup>, Esping-Andersen dejaba fuera del análisis la dimensión de género y la división sexual del trabajo, omisión que le llevó a considerar tan sólo el modelo *male-breadwinner/housekeeper*, es decir, hombres y mujeres en un único perfil y en una

---

<sup>2</sup> León y Lombardo mencionan aquí la igualdad, la diferencia y la subordinación a los hombres como “ideologías acerca de las relaciones de género que compiten entre sí”, y agregan “incluso cuando una ideología de igualdad de género emerge como dominante, existe aún la posibilidad de que ideologías de género más conservadoras revivan” (2015, p.15).

<sup>3</sup> Los criterios que utilizó el autor para identificar las prácticas de asignación de recursos fueron tres: la relación público/privado en la provisión social, el grado de desmercantilización (decommodification) de los bienes y servicios sociales, y sus efectos en la estratificación social, y el grado de desfamiliarización (dis-familiarization) o su contrario, el grado de familismo, agregado con posterioridad en respuesta a las críticas feministas.

<sup>4</sup> Se perfilan tres tipos de regímenes de bienestar para los países europeos industrializados: el liberal o residual, que asocia un alto grado de mercantilización con residualismo público y un papel marginal de las familias toda vez que asigna un papel central en el bienestar a la responsabilidad de los individuos; el conservador o corporativo, que asocia un fuerte grado de familiarismo con un papel marginal del mercado y un rol subsidiario del estado; el socialdemócrata, que asocia una fuerte creación de instituciones públicas con un alto grado de desmercantilización y de desfamiliarización, es decir con papeles marginales para el mercado y para las familias (Esping-Andersen, 1990, p. 26-28).

única relación con el Estado; los primeros, como “gana panes”; las segundas, como “esposas dependientes del marido” (Sainsbury, 1996)<sup>5</sup>.

Como respuesta a esta propuesta, diversas autoras señalan el papel constitutivo de las relaciones de género y la división sexual del trabajo en las estructuras e instituciones, con énfasis en los distintos perfiles y la multiplicidad de relaciones de las mujeres con el Estado (Lewis & Ostner, 1991; Skocpol, 1992; Larsen, 1996). Se incorpora de esta manera el concepto de *regímenes de género* en los debates sobre el Estado de bienestar, como crítica a la influyente tipología desarrollada por Esping-Andersen, que tampoco tenía en cuenta el papel del trabajo no remunerado doméstico y de cuidados en la reproducción social (Lewis, 1997; Sainsbury 1994 y 1999; Orloff, 1993 y 1996; Orloff, Clemens & Adams 2003, entre otras).

De forma pionera, Theda Skocpol (1992) distingue, por un lado, el modelo *patriarcal* o *paternalista* de protección social, con foco el hombre-proveedor, es decir el hombre asalariado, mediante el cual se canalizan además los (eventuales) beneficios familiares (*family wage* o beneficios derivados) y, por otro lado, el modelo *maternalista*, según el cual los programas sociales objetivan más bien la protección de madres, niños y viudas (Skocpol, 1992).

Con posterioridad, la tradición nórdica de estudios feministas elaboró dos modelos ideal-típico opuestos, diferenciados según sus efectos negativos o positivos sobre la posición de las mujeres en términos de beneficios sociales: de un lado, el *Estado de bienestar patriarcal* y, de otro, el *Estado de bienestar favorable a las mujeres* (Larsen, 1996)<sup>6</sup>. A su vez, bajo denominaciones

---

<sup>5</sup> La traducción es propia.

<sup>6</sup> Eiriin Larsen (1996) elabora una buena reseña de la evolución histórica de los estudios feministas sobre ideología y políticas maternalistas. De especial interés es el resumen que presenta de la interpretación maternalista del Estado de bienestar de Theda Skocpol y el debate que generó en el medio académico feminista, en especial con Linda Gordon.

distintas, son actualmente de uso generalizado los modelos arquetipos opuestos de *madre-esposa* e *igualdad de sexo*, elaborados con la mirada puesta en objetivos y estrategias de las políticas sociales (Daune-Richard, 2001).

Desde una perspectiva diferente, abandonando las tipologías clásicas, Lewis y Ostner (1991) proponen otro sistema para clasificar los regímenes de bienestar social. Las autoras toman como modelo general el *modelo del hombre proveedor* (MHP) y lo diferenciarán en tres clases: fuerte, moderado o modificado y débil, según el grado de incidencia de los atributos del modelo en cada país. En un trabajo posterior al señalado, Lewis (1997) propone el concepto de *régimen de cuidados domésticos*, afirmando que el trabajo doméstico no remunerado sería el concepto-clave para identificar las variaciones de los regímenes de bienestar.

La posibilidad, aunque difícil, de integrar dimensiones de género a los modelos tipos de regímenes de bienestar, también fue explotada por Ann Schola Orloff (1993, 1996). Considerando como punto de partida la triple base de la provisión social —el Estado, el mercado y la familia—, la autora propone cuatro dimensiones para identificar las lógicas de género, o articulación de políticas, en cada uno de los distintos regímenes de bienestar: i) la situación del trabajo no remunerado; ii) la diferenciación y la desigualdad de género en la estratificación social, generada por diferencias en el ejercicio de derechos; iii) las características del acceso al mercado de trabajo, por parte de las mujeres, y iv) la capacidad de estas últimas para mantener autónomamente la familia.

Alternativas sofisticadas en términos conceptuales fueron exploradas también por autoras que intentaron integrar sistemáticamente dimensiones de género a las categorías generales de regímenes de bienestar de Esping-Andersen mediante nuevas categorías de nivel intermedio, como

son las de *régimen de género* (gender regime) o la de *régimen según políticas de género* (policy gender regime)<sup>7</sup>. En esta línea, Sainsbury (1996, 1994), distinguirá tres tipos ideales de regímenes según las políticas de género: el régimen del *hombre proveedor*, el régimen de *roles separados por género*, y el régimen del *individuo proveedor-cuidador*.<sup>8</sup>

La alta capacidad analítica de estos conceptos ha sido comprobada en la identificación, por parte de la autora, de diferencias significativas entre países que previamente habían sido clasificados por las tipologías tradicionales en un mismo régimen de bienestar social (Sainsbury, 1999)<sup>9</sup>. Esta intercepción según la autora es real y ocurre principalmente mediante los principios definidores del régimen de bienestar —los principios de manutención; cuidados domésticos; necesidad; trabajo/situación profesional; ciudadanía/residencia— y los efectos que ellos producen sobre las relaciones de género y las estructuras de demanda que engendran. Relaciones que llevan a la autora a afirmar que, el *régimen de género* variará según el *régimen de bienestar* e incluso según la desviación que un determinado país guarda en relación con el modelo típico-ideal que caracteriza su régimen de bienestar (Sainsbury, 1999, p. 253).

---

<sup>7</sup> El *policy gender regime* se define por el conjunto de los siguientes atributos diferenciales: la división sexual de trabajo (hombre proveedor/mujer cuidadora); igualdad o diferencia de género en la definición de leyes; el receptor del beneficio (si el jefe de familia, o el hombre-proveedor, o la mujer-cuidadora, o individuos en cuanto dependientes o autónomos); reglas e incentivos fiscales (base matrimonial o individual de la imposición, con o sin deducciones para gastos familiares); políticas salariales y de empleo; esfera pública/privada de los servicios de cuidados; remuneración o no a las actividades de cuidados (Sainsbury, 1999).

<sup>8</sup> En Sainsbury, el *male breadwinner regime* se basa en una estricta división sexual del trabajo, en el modelo del hombre-proveedor y en el principio de la manutención. El régimen de roles separados por género se apoya igualmente en estricta división sexual del trabajo, pero se organiza según dos principios, el de manutención y el de cuidados, reconociéndose en este último los derechos de la mujer en cuanto cuidadora. De manera diferente, un régimen del individuo proveedor-cuidador se apoyaría en funciones compartidas por hombres y mujeres, tanto como proveedores como cuidadores, y en iguales derechos fundados en sus condiciones de ciudadanos (Sainsbury, 1994).

<sup>9</sup> El instrumental de los *policy gender regimes* ha permitido a Sainsbury (1999) identificar importantes diferencias de género entre los países de Escandinavia (Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia), calificados todos ellos, sin embargo, en trabajos de otros autores, bajo el mismo régimen social demócrata de bienestar.

### **1.3. Los regímenes de producción de bienestar en América Latina: trayectorias de formación y cambio**

Las trayectorias de formación y cambio del Estado de bienestar en América Latina son en muchos sentidos diferentes a las trayectorias de los países de Europa o América del Norte. La diferencia más importante es probablemente el dinamismo y el radicalismo con el que se han refundido las estrategias de desarrollo en el último siglo (Navarro Ruvalcaba, 2006). De esta manera, muchos países transitarán desde la industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI) dirigida por el Estado en el período de posguerra, a la aplicación bastante radical de las prescripciones neoliberales tras las recesiones y las crisis de la deuda de finales de los años 1970 y principios de los 80. Estas transiciones dejan legados distintos en los sistemas de provisión social<sup>10</sup>.

Uno de los estudios pioneros sobre regímenes de bienestar en América Latina fue realizado por Carmelo Mesa Lago (1994), quien ya hacia finales de los años 80 había iniciado una tradición comparativa que tomaba en cuenta el origen temporal de los primeros programas de pensiones y de seguro de enfermedad/maternidad, y el grado de desarrollo alcanzado. El análisis de Mesa Lago se caracterizó por recuperar la génesis y el grado de desarrollo de los sistemas de seguridad social, identificando tres grupos de países: pionero-alto, intermedio y tardío-bajo. El *grupo pionero-alto* (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica) fue el primero en establecer los sistemas

---

<sup>10</sup> Según Navarro Ruvalcaba (2006) los países que se adscribieron totalmente a un sistema económico neoliberal también se alejaron de las políticas sociales de corte universalista y se inclinaron por el enfoque residualista, en el cual desempeñan un papel creciente la seguridad privada, la provisión privada de servicios sociales y una restricción en la actuación del Estado, que se hace cargo sólo de los más pobres de entre los pobres. Por ejemplo, Chile, bajo el régimen de Pinochet, avanzó aún más en esta dirección al otorgar al sector privado un papel preferente tanto en el área de salud como en el sistema de pensiones. El Estado guardó una función residual para encargarse del cuidado de los individuos con bajos ingresos y de los pobres en extremo. Uruguay, en contraste, ha mantenido un enfoque universalista con una profunda dependencia estatal, particularmente en el sistema de pensiones (Navarro Ruvalcaba, 2006)

de seguros sociales en la región, en los años veinte y en los años treinta, alcanzó la mayor cobertura y desarrollo de dichos sistemas, su población estaba relativamente más envejecida y su esperanza de vida era mayor, pero los sistemas adolecían de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero y actuarial. El *grupo intermedio* (Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) implementó sus programas principalmente en los años cuarenta y cincuenta, influenciado por el Informe Beveridge y los convenios de la OIT, logró una cobertura y desarrollo medio de sus sistemas, estos estaban menos estratificados, su costo era menor y su situación financiera mejor que en el primer grupo, aunque algunos ya enfrentaban desequilibrio. El grupo *tardío-bajo* (Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití) fue el último que introdujo sus programas, en los años sesenta y setenta, su población era la más joven y su esperanza de vida la menor, sus sistemas eran relativamente más unificados y adolecían de menos problemas financieros, pero tenían la menor cobertura y desarrollo de sus sistemas (Mesa Lago, 2005, p. 13-14).

Con posterioridad, Filgueira (1998) propuso una nueva tipología de estados sociales en América Latina para el periodo comprendido entre 1930 a 1980, periodo que coincide con la puesta en marcha del *desarrollismo* por la vía de la sustitución de importaciones (Novelo, 2014)<sup>11</sup>. Estos análisis reconocieron, en primer lugar, los modelos del *universalismo estratificado* (Uruguay, Argentina y Chile), los más cercanos al régimen conservador de Esping-Andersen (1990), que incorpora a países con un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar (Mesa Lago, 1996), a través de mecanismos de seguridad social dirigidos a amplios sectores de la población, con altos

---

<sup>11</sup> En términos de Novelo (2014) la teoría desarrollista latinoamericana, desarrollada entre los años cuarenta y sesenta del siglo XX, estableció una ruta de superación del no desarrollo mediante una intervención decisiva del Estado, a través del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), también conceptualizado como industrialización dirigida por el Estado (Bertola & Ocampo, 2013).

grados de desmercantilización, pero también con una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos. En segundo lugar, los *regímenes duales* (Brasil y México), en los que la estratificación del modelo anterior se acentúa y donde la heterogeneidad territorial es más acusada, con la consecutiva desprotección de amplios sectores, acompañado de una baja intensidad democrática favorecida por este dualismo. Y, por último, los *regímenes excluyentes* (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador), con sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social (sólo cerca de 20% de la población incorporada) y duales en educación. Filgueira destaca que en estos regímenes las élites económicas se apoderan del aparato estatal, extraen rentas de economías primarias y evitan la generación de bienes colectivos<sup>12</sup>.

Por su parte, Carlos Barba (2004) retoma la clasificación de Filgueira para el periodo de la sustitución de importaciones, pero incorpora la reforma neoliberal de los años ochenta, identificando los *regímenes "universalistas"* (incluye a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica), *"duales"* (Brasil, México, Colombia y Venezuela) y los *"excluyentes"* (la mayoría de los países de Centroamérica con excepción de Costa Rica y Panamá, además Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay). Barba también insiste en que los regímenes universalistas de América Latina son los que más se parecen a los regímenes conservadores de Europa. En los regímenes duales y excluyentes de la región, este autor destaca el aumento de la heterogeneidad étnico-cultural, el

---

<sup>12</sup> Según el autor uno de los países que escapa a estas clasificaciones es Costa Rica que hacia finales de la década del noventa contará con universalidad en servicios de salud y educación, y existe una alianza entre pequeños y medianos productores rurales con trabajadores urbanos. Sin embargo, algunas características lo alejan del régimen socialdemócrata, por ejemplo, la expansión de los sectores informales sin cobertura (Filgueira, 1998)

carácter regresivo de los sistemas de protección social (mayor en los segundos) y el fuerte grado de informalidad de los mercados laborales (Barba, 2007).

Barba (2007) y Filgueira (2005) analizan también los impactos de las reformas sociales y estructurales en América Latina durante las últimas dos décadas del siglo XX, promovidas por Consenso de Washington<sup>13</sup>. El primero analiza detalladamente las modificaciones en la "arquitectura" de los regímenes de bienestar y los rendimientos de estos regímenes reformados. Filgueira, por su parte, habla de nuevos modelos que ya no encajan en los viejos moldes de los años setenta: si bien los países excluyentes poco han avanzado en sus sistemas de seguridad social, Brasil y Costa Rica —y probablemente Uruguay y Argentina— parecerán moverse hacia un régimen más incluyente de protección social básica, mientras que Chile, en opinión del autor, se mantendrá solo en un *régimen residual liberal* que, durante la primera década del siglo XXI, intenta dar pasos hacia un sistema de protección social menos desigual.

Por su parte, Draibe y Riesco (2006), tomando como referencia la tipología de regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1990; 1999; 2002), proponen la existencia de una “modalidad idiosincrásica” —el *Estado Desarrollista de Bienestar Social Latinoamericano* (EDBSL)—, que reconoce un proceso de edificación a partir de la crisis y la redefinición de los arreglos institucionales precedentes —a los que sí les sería de aplicación el concepto de ‘régimen’, más que el de ‘Estado de bienestar’ propiamente dicho— asociados a la industrialización tardía de la región promovida desde el Estado. Según esta interpretación, el EDBSL fue protagonista del proceso

---

<sup>13</sup> Las reformas estructurales acordadas en el llamado ‘Consenso de Washington’ se guiaron por objetivos de estabilidad, apertura comercial, atracción de inversiones, reducción del sector público, expansión de sectores privados, y políticas focalizadas destinadas a la reducción de la pobreza, esto último bajo la idea que el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del efecto “derrame”. En consecuencia, las políticas públicas y la intervención estatal atenderían las situaciones de carencia social más extrema. (Martínez, 2007)

latinoamericano de modernización de la segunda mitad del siglo XX, y su crisis estuvo asociada en cierto modo al éxito de algunas de sus políticas, como la rápida urbanización y la masificación de la educación básica, que terminarían por visibilizar sus limitaciones y hacer inviable la continuidad del modelo (Draibe & Riesco, 2007).

Recuperando la relación entre el Estado, el mercado y las familias en el análisis de la provisión de bienes y servicios, Martínez (2007), identifica tres grandes conglomerados de bienestar<sup>14</sup>, atendiendo a cuatro dimensiones de análisis: según el *grado de mercantilización de la fuerza de trabajo* (MTL, medido a través de diez variables), según el *nivel de desmercantilización del bienestar* inducido por las políticas sociales (DML, con otros diez indicadores), según el *grado de familiarización de los sistemas de protección* (FAM, con nueve indicadores) y según los *resultados alcanzados* (o desempeño del régimen), medidos en términos de cinco grandes resultados de desarrollo humano (RDH). A su vez, el tercero de estos conglomerados, según la autora, admite una subdivisión en dos subconglomerados lo que permite hablar de cuatro regímenes de bienestar (véase Tabla 1, p.45).

---

<sup>14</sup> Para ello la autora aplicará la técnica estadística del análisis de conglomerados (*clústers*) a 18 países de la región, entre ellos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

**Tabla 1. Regímenes de bienestar en Latinoamérica**

Denominación	Estatal/ productivista	Estatal/ proteccionista	Informal Familiarista	Altamente familiarista
Países en cada conglomerado o régimen de bienestar	Argentina Chile	Brasil Costa Rica México Panamá Uruguay	Colombia Ecuador Perú República Dominicana El Salvador Guatemala Venezuela	Bolivia Honduras Nicaragua Paraguay

Fuente: Martínez Franzoni (2007)

De acuerdo con las dimensiones de análisis la autora señala, a modo de conclusión, que "todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales" (Martínez, 2007, p. 23), toda vez que una parte importante de la población depende de arreglos familiares y comunitarios. Una segunda conclusión corresponde a una variación en las tipologías de Filgueira y Barba. La autora identifica una versión *estatal-productivista*, en la que se encontrarían Chile y Argentina, modalidad con fuerte peso del Estado, pero con acento en políticas públicas para la formación de capital humano; una versión *estatal-proteccionista*, donde las políticas públicas enfatizan la protección, la cobertura de las instituciones de seguridad social está fuertemente basada en la inserción laboral en una forma estratificada y los países incluidos son Brasil, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá; y una versión *familiarista*<sup>15</sup>, en la que el Estado tiene pocas capacidades, hay amplios sectores desprotegidos, las organizaciones internacionales tienen un papel más importante y las familias deben sustituir al mercado y al Estado. En este último régimen, la autora incluye a Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia y Venezuela, por una parte, y en una versión altamente familiarista a Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

<sup>15</sup> Esta versión "familiarista" es claramente diferenciada de la conservadora-familiarista de Esping-Andersen; en la propuesta de la autora, la versión familiarista latinoamericana cuenta con una baja participación del Estado en la producción de bienestar.

De acuerdo con lo anterior, la noción de régimen de bienestar propuesta por Martínez (2009), hace referencia a las formas y características que asume la asignación de los recursos en los distintos países. En primer lugar, *mercantiles*, mediante la generación de ingresos en el propio país o transnacionalmente mediante la emigración y el acceso a las remesas. En segundo lugar, *redistributiva*, mediante bienes y servicios colectivos estatales, pero también comunitarios o transnacionales. Tercero, mediante el *trabajo no remunerado*, particularmente femenino, dedicado a los oficios domésticos, a los cuidados y a la producción para la subsistencia (Martínez & Voorend, 2009).

#### **1.4. Estado, regímenes de género y producción de Bienestar en América Latina**

De acuerdo con lo expuesto en los apartados anteriores, la producción de bienestar tendrá lugar en mundos genéricamente contruidos y, las prácticas de asignación de recursos que le acompañan, junto con reproducir unas determinadas relaciones de género, variarán según el modelo de régimen de bienestar y género que promuevan.

Retomando a Sainsbury (1999), un régimen de género se define en función de la organización social y sexual el trabajo (hombre proveedor/mujer cuidadora); según las brechas de género en la definición de leyes; según el receptor del beneficio (si el jefe de familia, o el hombre-proveedor, o la mujer-cuidadora, o individuos en cuanto dependientes o autónomos); por las reglas e incentivos fiscales (base matrimonial o individual de la imposición, con o sin deducciones para gastos familiares, entre otras); por las políticas salariales y de empleo; por la esfera pública/privada de los servicios de cuidados; por la remuneración o no de las actividades de cuidados.

La producción/construcción de bienestar, según sus prácticas de asignación de recursos, tendrá efectos sobre las relaciones de género y sobre las estructuras de demanda que dichas relaciones generan. En tal sentido, siguiendo lo señalado por Sainsbury el *régimen de género* variará según el *régimen de bienestar* e incluso según la desviación que un determinado país guarda en relación con el modelo típico-ideal que caracteriza su régimen de bienestar (Sainsbury, 1999).

Más allá de la intervención o papel del Estado, la mercantilización será uno de los rasgos característicos de la producción de bienestar en América Latina, es decir, el acceso a los servicios sociales básicos se dará a través del mercado, en regímenes y/o períodos en los que el Estado deja de proveer estos servicios. Según Vásquez (2012), uno de los principales rasgos de mercantilización del bienestar en los países de la región se puede encontrar en el enfoque de transferencias monetarias, que se mantendrá como eje básico de la política social, con diversas implicaciones para la equidad de género.

Pero si bien en las sociedades capitalistas -centrales y periféricas- el intercambio mercantil ha sido el principal mecanismo de asignación de recursos y el acceso a bienes y servicios ha dependido, de manera fundamental, de los ingresos generados por las personas, en los países latinoamericanos, y también en los países del sur de Europa, el intercambio mercantil no ha sido el único -ni siquiera el principal-, mecanismo de asignación de recursos. La asignación de recursos también se ha realizado a través del Estado y, ante su ausencia, a través del trabajo no remunerado, principalmente femenino, que tiene lugar en la familia (Martínez, 2008, p. 35).

Sin embargo, la asignación colectiva de recursos a través del Estado tendrá la particularidad de incidir y dar forma a las otras prácticas de asignación, por lo tanto, la intervención estatal podrá

transformar o mantener la división histórica del trabajo entre hombres y mujeres a través, por ejemplo, de la expansión de derechos y de la política social (Martínez, 2008, p. 36).

Martínez (2008) y Vásconez (2012) coinciden en la necesidad de no perder de vista que la producción de bienestar en los países de la región ha estado principalmente “familiarizada”, con lo cual, si bien se puede hablar de “socializar” esta producción, o bien “desmercantizarla”, muchos de los servicios sociales básicos para el cuidado humano siguen a cargo de las familias y del trabajo no remunerado de las mujeres. La redistribución, bajo la perspectiva de la equidad de género, entendida como una nueva distribución de recursos, tiempos y trabajos (Rodríguez, 2010) todavía enfrenta fuertes inercias basadas en la organización sexual del trabajo y la producción mercantil; la fragmentación de los sujetos de la política, manteniendo en muchos casos el enfoque individual (o de hogares); y, “el mantenimiento de la estructura productiva primaria y la competitividad por ruta baja, es decir vía bajos costos, en especial laborales” (Vásconez, 2012, p. 54).

En términos de Filgueira (2008), la producción de bienestar reclama a los países de la región el establecimiento de nuevos acuerdos en torno a objetivos distributivos y el papel de las políticas públicas en la provisión de bienestar; esto es: la cantidad de recursos y su asignación a lo largo del ciclo vital, los criterios de acceso a servicios públicos, el rango y la duración de beneficios, y la noción de ciudadanía que les da sentido y, junto con ello, el reconocimiento y distribución de los tiempos y trabajos (Filgueira, 2015)

Siguiendo lo planteado por Esquivel (2012), la producción de bienestar de parte de la política pública ha de involucrar, sin solapamientos y bajo una lógica universal, la provisión de bienestar propiamente tal, es decir, la provisión de bienes y servicios; la provisión social, considerando aquí

proveer de un nivel mínimo de ingresos a toda la población; y, la provisión de cuidados, que implicará proveer de servicios de cuidados a personas dependientes y de dinero para cuidar. Sin perder de vista que, aún bajo un abordaje universalista de la protección social (a través de la cual el Estado garantiza un nivel mínimo de ingreso a toda la población), la “lógica de la protección social” adhiere una medición tradicional del bienestar como equivalente a un nivel de consumo mínimo (o a la medición de la falta de bienestar entendida como la pobreza de ingresos). La disponibilidad del trabajo doméstico y de cuidados necesario para transformar ingresos en consumo se da por supuesta, y las transferencias de ingresos “no implican dinero para cuidar o recibir cuidados sino sólo para consumir una canasta de bienes y servicios mínimos que no incluye a los cuidados en un sentido amplio” (Esquivel, 2012, pp. 161-162).

En consecuencia, y asumiendo que, bajo una perspectiva de justicia género, la producción de bienestar ha de tener un carácter multidimensional, esto es, que involucre no sólo el papel de las políticas públicas y de los mercados laborales, sino además el papel de las familias y el trabajo no remunerado, Martínez (2007) define el bienestar como el conjunto de recursos y capacidades - individuales, colectivos, comunitarios e institucionales-, que se despliegan para hacer frente a los riesgos asociados a estar vivos en un tiempo y lugar determinado<sup>16</sup>.

De esta manera, el abordaje del bienestar como capacidad, antes que, como condición, supone, por un lado, asumir que los riesgos no son una propiedad de los individuos sino probabilidades de los colectivos; y, por otro lado, que los riesgos son múltiples, es decir, que no sólo están asociados a

---

<sup>16</sup> De acuerdo con la autora, los riesgos *constituyen regularidades empíricas, probabilidades que se expresan en patrones histórica y socialmente definidos a partir de estas regularidades. Distintos colectivos tienen diversas estructuras de riesgos. Dimensiones como la estratificación socioeconómica y de género definen fuertemente la estructura de riesgos con la que lidian las personas. De igual manera, y asociado a estas dimensiones, inciden otros factores como el nivel educativo o la localización geográfica.* (Martínez, 2008, p. 25)

la vejez o al desempleo, sino más bien a dificultades u obstáculos estructurales, derivados de la estratificación socioeconómica y de género. Sobre estos obstáculos estructurales -en términos además de sexo, clase y raza- han de operar las políticas públicas en general y las de igualdad y equidad de género en particular, entendidas en un sentido amplio como el conjunto de los recursos y las capacidades institucionales desplegados por el Estado para hacer frente a los riesgos y brechas derivados de la organización social y sexual de los tiempos y trabajos.

**Tabla 2. Regímenes de políticas de género según regímenes de bienestar**

REGIMENES DE BIENESTAR (Titmus 1958; Esping-Andersen, 1990, 1999)	LIBERAL		CONSERVADOR-CORPORATIVISTA		SOCIALDEMOCRATA
REGÍMENES DE BIENESTAR POR GÉNERO (Martínez, 2007; Martínez y Voorend, 2009; Draibe y Riesco, 2006)	Estatat Productivista	Estatat Proteccionista	Familiarista	Altamente Familiarista	Socialdemócrata
REGIMENES SEGUN POLÍTICAS DE GÉNERO Y CUIDADOS (Sainsbury, 1999)	Régimen del hombre proveedor (Principio de manutención)				Régimen de roles separados por género (Principios de manutención, cuidados y conciliación)
Estructura de poder familiar	Modelo de hombre proveedor por mujer cuidadora (familia patriarcal) <i>Principio de la manutención</i> (Sainsbury, 1999)				Modelo de igualdad de género
Ideología/valores	<i>Familismo no explícito</i>		<i>Familismo explícito</i>		Igualdad de género (autonomía económica, política y sexual), bajo el principio de igualdad de derechos
División sexual del trabajo doméstico	Desigual Responsabilidad de la mujer cuidadora <i>Principio de los cuidados domésticos</i> (Sainsbury, 1999)				Igualitario, reconocimiento a través de políticas de conciliación dirigidas a mujeres
División sexual del trabajo remunerado	Negociación empresa por familia Políticas de conciliación dirigidas a las mujeres		Responsabilidad del hombre proveedor <i>Principio de la manutención</i> (Sainsbury, 1999)		Igualdad de género (Principios de manutención, cuidados y conciliación)
Objetivos de la política familiar	Reproducción del modelo HP/MC Mercantilización Políticas conciliatorias		Incentivo a la permanencia doméstica de la mujer Demográfico (natalista) Asistencial-familista		Refuerzo de la capacidad familiar Desmercantilización Desfamiliarización de las actividades de cuidados domésticos

Fuente: Elaboración propia basada en el cuadro “Regímenes de Estado de Bienestar, según orientaciones de género y característica de la política familiar”, de Draibe y Riesco (2006), y en las propuestas de Martínez y Voorend (2009), Orloff (1996), Sainsbury (1996), Lewis (1997), Fraser (1999), entre otras.

## **CAPÍTULO 2. COORDENADAS TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE GÉNERO EN EL ESTADO: LOS MARCOS DE ANÁLISIS**

Este capítulo tiene por objetivo presentar las coordenadas teórico-conceptuales a partir de las cuales se analiza el proceso de institucionalización de género en el Estado chileno. Como se ha señalado en el capítulo anterior, el Estado constituye un actor central del proceso, toda vez que, no solo ejerce su acción sobre una realidad configurada por relaciones de género, sino también en el marco de unas determinadas prácticas de producción de bienestar y asignación de recursos, que se canalizan institucionalmente. De esta manera, el Estado puede contribuir, bien a la perpetuación de relaciones desiguales de género, o a su transformación. De ahí la importancia del proceso de institucionalización de género, entendida como fenómeno discursivo y como práctica social.

Ahora bien, tratándose de una práctica social que se canaliza institucionalmente, el énfasis del análisis se pone tanto en la relación entre Estado y Sociedad (Hall, 1989), como en los elementos constitutivos de las instituciones, es decir, las reglas, ideas, rutinas y valores (Hall, 1989; March & Olsen, 1989). Se entiende, en este sentido que, las reglas, las normas y los símbolos limitan el libre juego de la voluntad individual y del cálculo racional, y gobiernan el comportamiento político. Las decisiones políticas tendrán por tanto una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro.

En específico, para dar cuenta de la producción de ideas y discursos institucionales en materia de género, se presentan de forma sintética algunos planteamientos del *institucionalismo discursivo* (Hall, 1993; Schmidt, 2008). En cuanto a las estrategias políticas de actuación y sus matrices de

intervención, se ha recurrido al *institucionalismo sociológico*, con énfasis en la caracterización interna del proceso de institucionalización (Lowndes et al., 2013). Respecto de los modos de interacción de actores, se ha recurrido a algunos conceptos propuestos desde el *institucionalismo centrado en los actores* (Lowndes & Roberts, 2013; Mackay et al., 2009) al enfoque de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework, ACF*), desarrollado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993, citado en Roth Deubel, 2008), y al concepto de *triángulo de terciopelo* desarrollado por Alison Woodward (2004, 2015), en el marco de los procesos de gobernanza.

Atendiendo a la importancia que reviste para esta investigación observar los aspectos informales que regulan y (re)crean las reglas, normas y prácticas, y que, en términos de Waylen (2016) “a menudo son menos visibles o incluso pasan desapercibidas para los agentes” (2016, p. 25), se presentan de manera transversal algunos planteamientos de la perspectiva feminista de análisis institucional, definida también como *institucionalismo feminista* (Waylen, 2009, 2014, 2016; Chappell, 2010; Mackay, Kenny & Chappell, 2010).

## 2.1. La institucionalización de género en el marco de los enfoques teóricos neoinstitucionales

En ciencia política, la institucionalización ha sido tradicionalmente concebida como un atributo del desarrollo político, con énfasis en sus estructuras formales. En esta línea es posible ubicar los planteamiento de Huntington y Oszlak (1972) para quienes la institucionalización constituye “el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos” (Huntington y Oszlak, 1972, en Rodrigues de Caires, 2018, p. 48). En opinión de estos autores, el nivel de institucionalización de un sistema político se manifestaba en cuatro rasgos: la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia de sus organizaciones y procedimientos. A partir de los años ochenta, en el marco del llamado *giro neoinstitucional* experimentado por las ciencias sociales y políticas, el análisis de las instituciones -y también el análisis de los procesos de institucionalización-, pasó a ocupar un lugar destacado. Bajo esta corriente, Rodrigues de Caires (2018) ha señalado que la institucionalización es “un problema característicamente neoinstitucionalista, que alude a los procesos por los cuales una regla o estructura se convierte en institución” (2018, p. 47).

Siguiendo la revisión realizada por Zurbriggen (2006) se pueden encontrar diferentes clasificaciones de las escuelas neoinstitucionalistas. Norggard (1996) distingue entre la escuela de la acción racional (Moe, Williansom, Levi, Dunelavy, Ostrom, 1990) y la de inspiración sociológica (March y Olsen, 1989; DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Rowan, 1991). Steinmo, Thelen y Longstreth (1998) diferencian entre institucionalistas de la acción racional (North, 1990; Shepsle, 1989; Bates, 1976) y el histórico (Hall, 1986; Katzenstein, 1985; Skocpol, 1985). Scott (1995), en cambio, diferencia el institucionalismo en tres corrientes: regulativa, normativa y

cognitiva. En tanto, Hall y Taylor (1996) hablan de tres variantes: histórica, sociológica y la elección racional.

La más reciente de las clasificaciones, menos centrada en las especificidades analíticas de cada escuela y más en la trayectoria del enfoque, la encontramos en Lowndes y Roberts (2013). Las autoras identifican el despliegue de tres etapas o fases en la trayectoria del enfoque, correspondiente a: 1) exploración; 2) expansión y diversificación; y 3) convergencia y consolidación. La “fase exploratoria” (1930-1970) se caracteriza por una visión formalista de las instituciones. Sin embargo, la relevancia de sus planteamientos decaerá en la medida en que las jerarquías formales de gobierno pierdan centralidad frente a la emergencia de las teorías conductistas y racionalistas. En la segunda fase, de “expansión y diversificación”, emergerán las principales corrientes reconocidas del enfoque: la sociológica, la histórica y la de la elección racional, que se caracterizarán por ofrecer variantes analíticas a un conjunto compartido de fenómenos sociales, centrándose unas en el comportamiento racional de los agentes, en el surgimiento y desarrollo de las instituciones o, en los procesos de construcción de reglas y tradiciones institucionales. La tercera fase es identificada por los autores como la fase de la “convergencia y consolidación”, desplegada desde inicios del siglo XXI, y marcada por el reconocimiento de la superposición de las distintas corrientes institucionalistas, en torno a problemáticas institucionales fundamentales (agencia, poder, tiempo y espacio) y conceptos esenciales (reglas, prácticas, narrativas, cambio), presentes también en la primera y segunda fase (Lowndes & Roberts, 2013; Mackay et al., 2009)

Desde las diferentes corrientes neoinstitucionales se ha puesto énfasis en los procesos de cambios y reproducción de las instituciones (Alfama i Guillén, 2017). Se destaca desde estas corrientes el

rol de las instituciones en la (re)creación cotidiana del orden social, y se explora de qué manera dicho orden social, en un sentido amplio, establece el marco de las interacciones sociales que se dan en contextos institucionales concretos (Scharpf, 2000, 2018) Por ejemplo, Mahoney y Thelen (2010) se centran en los factores endógenos del cambio institucional y en cómo los desafíos y los cambios en las reglas, normas y prácticas juegan un papel central para lograr el cambio. Estos desafíos y cambios pueden tomar una variedad de formas. Por su parte, Streeck y Thelen (2005) han sistematizado diferentes formas de cambio institucional, diferenciando principalmente entre: primero, el cambio institucional que implica barrer las viejas reglas y su reemplazo por las recién creadas; segundo, la superposición de nuevas reglas sobre las existentes; y tercero, el cambio que ocurre cuando los actores, incluidos los actores críticos de género, carecen de la capacidad de crear nuevas reglas, sino que explotan las brechas y los espacios, por ejemplo, entre la interpretación y la implementación de reglas para volver a implementarlas; o, alternativamente, simplemente ignoran o rompen esas reglas. Sin embargo, en términos de Waylen (2016) se trata de propuestas que, aun profundizando en el cambio institucional e incluso en sus aspectos informales, no han abordado “cómo es que las instituciones y el cambio institucional tienen género y las dimensiones de género de las dinámicas institucionales” (2016, p. 26).

Desde el institucionalismo feminista, se señala la importancia de la dimensión de género para comprender el papel de la reglamentación, la ruptura y la flexión, así como las prácticas informales dentro de las instituciones (Krook y Mackay, 2011; Chappell y Waylen 2013; Waylen 2014). Se sostiene en consecuencia que, el género está profundamente implicado en las instituciones, en tanto dimensión constitutiva de los fenómenos políticos, al mismo nivel que otras categorías como la clase, la raza o el origen étnico (Baldez, 2001). La dimensión de género se concibe como una

característica central de las instituciones políticas sin la cual no es posible entender de forma adecuada sus dinámicas, procesos y resultados (Alfama-Guillén, 2015).

Por consiguiente, entender que las instituciones tienen una dimensión de género no significa asumir que la tienen porque en ellas interactúan mujeres y hombres que en lo cotidiano reproducen roles, estereotipos y dinámicas de género; sino que, en un contexto de desigualdades estructurales, instituciones y organizaciones no son ni pueden ser neutras, y que el género forma parte constituyente de sus rasgos definitorios y de sus normas explícitas e implícitas (Waylen, 2014). La dimensión de género señala Waylen, puede expresarse tanto nominalmente como sustantivamente. Nominalmente, por cuanto se traduce en un marcado predominio masculino en el acceso al poder, a los recursos y a las oportunidades; sustantivamente, porque los sesgos de género también están inscritos en las formas de funcionar de las instituciones, con independencia del número de mujeres que en ellas participen (Chappell y Waylen, 2013).

Siguiendo estos planteamientos neoinstitucionales, esta investigación sitúa el análisis del proceso de institucionalización de género en el Estado, en los discursos que produce, en sus estrategias políticas y matrices de intervención y en los modos de interacción de los actores en contextos institucionales. Por consiguiente, en los apartados que siguen se presentan las principales corrientes neoinstitucionales que, con sus planteamientos teóricos y conceptuales, han aportado a la edificación del marco de análisis de esta investigación.

## 2.2. Los marcos discursivos institucionales

Desde el institucionalismo discursivo se subraya la relevancia de la dimensión discursiva en la política (Schmidt, 2008), y se afirma que las reglas no solo refieren a rutinas, procedimientos, estrategias y formas organizacionales en torno a las cuales se construye la actividad política. Se trata también de creencias, culturas y saberes que sostienen, elaboran y se oponen a esos roles y rutinas.

El concepto de marco discursivo se utiliza en este estudio siguiendo el concepto de *discurso de políticas* de Hajer (2006), para dar cuenta del conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se da significado a la realidad física y social. Se sigue también la propuesta de Charaudeau (2008), para quien el término “discurso político” opera en un doble sentido, como sistema de pensamiento y como acto de comunicación. En el primer caso se trata de un tipo de interacción que trata de principios políticos generales, que sirven de fundamento a las ideologías políticas. En el segundo caso, es decir como acto de comunicación, corresponde a la actividad que busca influenciar o crear nuevas ideas. Esta perspectiva es complementaria a la propuesta por Bacchi (2016), quien sostiene que en el discurso político se construyen problematizaciones que, en último término, condicionan la manera en que somos gobernadas.

Desde una perspectiva constructivista de la relación entre agentes y estructuras, Cejudo (2010) señala que, los discursos responden tanto a un entorno como a las estrategias y recursos de los individuos, que “promueven y defienden determinados valores y visiones del mundo por medio de argumentos, categorías y conceptos que buscan persuadir” (2010, pp. 97-98). Por consiguiente, señala el autor, el discurso incluye las ideas que buscan transmitir que las políticas propuestas son

sensatas y apropiadas, así como el proceso interactivo de formulación y comunicación que sirve para generar y comunicar dichas ideas.

Uno de los autores que ha subrayado el papel de las ideas en la formulación de política es Peter Hall. En su estudio sobre el ascenso del keynesianismo (Hall, 1989) sentó las bases de la elaboración teórica acerca de cómo las ideas terminan teniendo influencia en la política, destacando el papel de los grupos de interés y de los expertos en la producción y difusión de las ideas. Uno de los conceptos más citados del autor es el de *paradigmas de políticas* (Hall, 1993). A partir de este concepto el autor argumenta que los cambios en las políticas públicas no necesariamente reflejan modificaciones en el equilibrio de poder entre los grupos sociales. Lo anterior es explicado por el autor a través de la identificación de tres tipos de cambios que involucran a actores distintos. Los cambios de primer orden, en los que se modifica el uso de un instrumento. El cambio de segundo orden, es decir, cuando cambia el instrumento, pero se mantienen los grandes objetivos de la política. Los cambios de tercer orden, que corresponden a grandes innovaciones en el modelo. En este último caso la transformación ocurre en la intersección de las estructuras del Estado y la sociedad, involucrando a múltiples actores. El cambio de paradigma es, indica Hall, una batalla entre ideas (Hall, 1993, citado en Garcé, 2015)

En cuanto al papel de las ideas en la (re)creación y mantenimiento de las instituciones, Smith (2006, citado en Garcé, 2015) agrega que los fines, reglas, roles y patrones de conducta encontrados en las instituciones representan la encarnación de las ideas de quienes participan en ellas, y que tanto la creación como el mantenimiento de estas no pueden ser entendidos sin tomar en cuenta las ideas de los miembros de las coaliciones políticas que las crearon y mantuvieron. Es decir, las ideas configuran el modo concreto mediante el cual los actores perciben sus intereses y

los de los demás actores (Garcé, 2015). Se trata, por tanto, de discursos en competencia, promovidos y contruidos por actores con intereses y preferencias, y en respuesta a estructuras específicas que reflejan, de alguna manera, la distribución del poder en la sociedad y la capacidad de los actores de imponer significados, ideas, creencias y valores.

En este sentido, la construcción del discurso de política también incide en quién es susceptible o no de ser beneficiario de las políticas, y este discurso es reproducido por las propias políticas públicas. Al respecto Schneider e Ingram (1993) indican que “las políticas envían mensajes sobre lo que se supone que hace el gobierno, sobre qué ciudadanos merecen ayuda (y cuáles no), y sobre qué tipos de actitudes y patrones de participación son aceptables en una democracia” (1993, p.334). Por tanto, la construcción de discursos ocurre mediante la asignación de símbolos e imágenes cargados valorativamente, que, por lo demás, tendrá efectos concretos en las políticas.

Bajo un mirada discursiva, el proceso de institucionalización de género se conecta con la producción de nuevas ideas y discursos sobre las relaciones de género, al interior de los espacios institucionales y fuera de éstos, movilizadlos por actores institucionales y sociales que, al mismo tiempo, van construyendo nuevas normas y reglas de interacción (Schmidt, 2008). Por consiguiente, la construcción de ideas y discursos constituye una de las características centrales del proceso de institucionalización de género en el Estado, y por tanto una de sus dimensiones de análisis.

### 2.3. El levantamiento de estrategias políticas desde el Estado

Con base en la noción de instituciones propuesta por Lowndes y Roberts (2013), en cuanto a las condiciones de estabilidad y cambio de estas<sup>17</sup>, la institucionalización de género en el Estado será el resultado de la combinación de diferentes lógicas de acción (Lowndes & Roberts, 2013). Por un lado, en relación con unas lógicas de acción externas, asociadas sobre todo a la interacción entre los actores políticos y sociales, y que, en el caso de las políticas de género ha supuesto la movilización de temas desde las agendas de las organizaciones feministas y redes de mujeres transnacionales hacia las agendas institucionales (Guzmán, 2001, 2013; Valdés, 2013). Por otro lado, en conexión con una lógica interna de consolidación institucional, que demanda la construcción e interacción sistemática de elementos estructurales, institucionales y culturales. En palabras de Rodrigues, la lógica interna está “vinculada a la secuencia en que se construyen e incorporan los elementos institucionales, estructurales y culturales y sus modos de interacción” (2018, p. 48).

De acuerdo con lo anterior, el autor establece tres criterios de institucionalización de una política pública. En primer lugar, la continuidad o sostenibilidad de la política, es decir, su implementación a lo largo del tiempo. En segundo lugar, el sostenimiento o robustecimiento como instancia, criterio y/o regla para la toma de decisiones. Y, en tercer lugar, la capacidad de atraer actores diversos y mantenerlos operando en la arena creada por la política (Rodrigues de Caires, 2018). Por consiguiente, el levantamiento de las estrategias de políticas de género emerge como una

---

<sup>17</sup> Bajo esta perspectiva, las diversas instituciones conforman un continuo en el que se combinan en distintos grados y proporciones elementos formales e informales. La estabilidad sería la manifestación de la alineación entre estos distintos medios o instrumentos institucionales, la cual, valga decir, nunca llega a ser completa. El cambio, en contraste, deriva de las brechas y fisuras entre ellos (Lowndes y Roberts, 2013)

dimensión analítica clave para observar la continuidad y estabilidad de la institucionalización de género en el Estado (Astelarra, 2005; Diz & Lois, 2011).

Como se he indicado más arriba, la estabilidad y la continuidad en el tiempo constituyen aspectos centrales del proceso. En esta línea, Astelarra (2005) se refiere a la institucionalización de las políticas públicas de género 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” (2005, p.137). De tal manera, y atendiendo sobre todo a su condición normativa, referida también por Guzmán (2001), la institucionalización de género se conecta con una maquinaria institucional (Astelarra, 2005), es decir, con un conjunto de prácticas, normas, estrategias y formas de organización que construyen y sostienen la política pública. La autora agrega también que la institucionalización es el resultado de la interacción entre distintos actores institucionales, políticos y sociales, dentro y fuera del Ejecutivo y del Estado como un todo.

Hacia finales de los noventa, Teresa Incháustegui (1999), haciendo uso del concepto de *paradigma de política* de Peter Hall (1989) señalaba que la institucionalización del enfoque de género en la política pública establecía no solamente un paquete de reglas para el tratamiento de los problemas corrientes, sino también la rutinización de los significados y de la orientación de las acciones. Desde esta perspectiva, institucionalizar equivale a rutinizar un nuevo valor o una nueva norma en el funcionamiento general de la intervención política, de manera que este valor oriente la elección de alternativas y la evaluación de las prácticas.

Por su parte Caren Levy (1996) define la institucionalización como el proceso a través del cual un conjunto de prácticas sociales se hace lo suficientemente regular y continua. En opinión de la autora, institucionalizar, significa que aquello que se hace, no sea sólo producto de la voluntad

pasajera de una autoridad o grupo de presión, sino que tenga una firmeza que le permita reproducirse y generalizarse, adaptándose siempre a los cambios que toda institución u organización sufre a lo largo del tiempo. Desde esta perspectiva, institucionalizar la perspectiva de género querrá decir entonces, incorporar de manera sistemática y regular acciones e iniciativas en materia de equidad entre hombres y mujeres en todas las prácticas y actividades de una organización.

En esta definición hay dos aspectos que es preciso puntualizar: la idea de *espacio de acción* a través del cual los individuos o grupos pueden generar cambios y, la idea de *cambio sostenido*. Ambas ideas cuestionan el supuesto de rigidez e inmovilidad asociado al término de institucionalización como una práctica fija y predeterminada, a la vez que la noción de cambio sostenido agrega la noción de conflicto como parte inevitable del proceso al suponer el encuentro de múltiples intereses que expresan relaciones de poder. Como señala Levy: “Así como en otras relaciones sociales, la institucionalización de la perspectiva de género involucra además la integración de una dinámica social que tiene en su base la cuestión del poder” (Levy, 1996, p. 33).

Por su parte, Guzmán (2001) identifica tres condicionantes para institucionalizar la perspectiva de género: lo normativo, lo simbólico y lo político, pues reconoce que “las instituciones no están constituidas sólo por reglas, sino también por creencias, códigos culturales y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen roles y rutinas” (2001, p. 27). En una línea similar, Zaremberg (2014) se refiere a la institucionalización como un proceso que excede el espacio de lo meramente formal-organizacional, aunque no se puede prescindir de ello. La autora identifica como elementos principales para impulsar la institucionalización de la perspectiva de género las reglas formales (cambios en la normativa), las redes y los recursos. Por tanto, se trata de un proceso que abarca

desde la construcción de nuevas concepciones sobre las relaciones de género, pasando por la incorporación de las desigualdades de género, en tanto problema público, en las agendas políticas, hasta su institucionalización en el Estado. La institucionalización, indica Guzmán (2013), se observa en la construcción de nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales y en la creación de nuevas leyes, normas y recursos que se asignan para el avance de la situación de las mujeres.

#### **2.4. Los modos de interacción y la posición de los actores en contextos institucionales**

La interacción entre la agencia de los actores para promover o para oponerse a la igualdad y las dinámicas institucionales más estructurales, descritas en el apartado anterior en términos de reglas, creencias y valores que modelan la interacción, es fundamental para entender los modos de interacción de los actores en contextos institucionales. Las reglas de actuación, de origen cultural, con su plasmación en los niveles formal e informal, van adquiriendo sentido a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta alcanzar un nivel de consolidación o institucionalización que determina la configuración de sus percepciones, intereses y del tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. Las preferencias de los individuos no son autónomas, exógenas o individuales, sino resultado de la interacción social o producto de las instituciones, el hábito, las costumbres (DiMaggio & Powell, 1991).

Desde el enfoque del *institucionalismo centrado en los actores*, en las propuestas de Scharpf y Mayntz (1995, citado en Zurbriggen, 2006), se ofrece una perspectiva relacional entre actor y estructura. Así, las instituciones inciden en las percepciones, preferencias y capacidades de los

actores -individuales y colectivos-, les proporcionan información e influyen en sus decisiones. Sin embargo, en la medida que las instituciones varían a lo largo del tiempo y abren distintas posibilidades de acción, éstas no influyen de una manera determinista en las decisiones de los actores (Scharpf, 2018). Cada actor está institucionalmente constituido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no sólo habilitan su constitución, sino que son las que aseguran su permanencia y actuación. De esta manera, se definen criterios de membresía, recursos disponibles, la esfera de sus actividades legítimas, el alcance de sus representantes, inclusive sus principios rectores (Scharpf, 1997, citado en Zurbriggen, 2006, p.74). De igual manera, los actores se caracterizan por contar con recursos o capacidades que les proporcionan mayor o menor influencia en el resultado final, y también, por sus percepciones de la realidad y sus preferencias, las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios en los que influye el contexto institucional (Scharpf, 2018).

Otro elemento clave del modelo explicativo del enfoque corresponde al concepto de *la constelación de actores*. Este término refiere no sólo al conjunto de actores que participan en una determinada política, sino a la definición de las posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de dichas estrategias de acción y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles (Scharpf, 2018).

La definición de las estrategias de acción política es lo que el autor explica a través del concepto de *modos de interacción*, esto es, las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Cada modo de interacción está regulado por un sistema de pautas institucionales para el uso de ese modo en cuestión. Pero, además, está influenciado por un sistema institucional

más amplio, dentro del cual tienen lugar esas interacciones y al cual el autor clasifica en: a) escenarios anárquicos con mínimas instituciones; b) redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta; c) asociaciones, grupos de delegados, asambleas representativas, y d) organizaciones jerárquicas, Estado. Estos factores influyen también en las decisiones (Scharpf, 2000, 2018).

La conjugación de estos dos elementos –constelación de actores y modos de interacción– proporciona herramientas para analizar la capacidad de un determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos, tanto en el ámbito de lo discursivo como en el ámbito de lo político-institucional.

Profundizando en las tensiones asociadas a los procesos de institucionalización y, en particular, a la definición de las estrategias de acción política, desde el enfoque de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework, ACF*), desarrollado por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993, citado en Roth Deubel, 2008) se señala que, en cada arena de política suelen entrar en conflicto coaliciones rivales. Cada una de estas coaliciones está integrada por comunidades de política que reúnen a una amplia variedad de actores, que comparten un sistema de valores y de creencias acerca de algún problema (Sabatier, 1988, citado en Roth Deubel, 2008). Las *advocacy coalition*, también definidas como coaliciones de “causa”, operarían como subsistemas de políticas integrados en un sistema político mayor. Los subsistemas de política estarían compuestos además por analistas de políticas e investigadores, por el papel que juegan en la difusión de ideas; y por los actores gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación de políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Desde esta perspectiva, el conocimiento, los saberes y la fijación de la agenda van a estar estrechamente relacionados.

En una perspectiva que vincula los procesos de gobernanza con la formulación y el diseño de políticas públicas (Christiansen y Piattoni, 2004)<sup>18</sup>, durante la primera década del siglo XXI emerge el concepto de *triángulo de terciopelo* (del original *Velvet Triangle*) de Alison Woodward (2003), para analizar las redes de interacción entre las responsables de las políticas y los políticos, académicas feministas y expertas, y el movimiento de mujeres, en el marco de la formulación de políticas de igualdad de género. Este proceso se va a intensificar a partir de la formación de redes académicas, como las redes de Estudios de Género, apoyadas por la Unión Europea especialmente en el contexto de pre y post crisis económica<sup>19</sup>.

El triángulo se propone originalmente como una metáfora para ayudar a comprender la importancia de los lazos informales en la formulación de políticas transnacionales europeas de igualdad de género y, en este sentido, identifica las redes especiales de los actores (políticos, femócratas, movimiento de mujeres/académicas, y consultoras) tanto dentro como fuera del Estado que, de la misma manera que las agencias de género interactúan en una formación de varias capas. La lógica subyacente al concepto es que, “dada la falta de una base de poder fundamental en la estructura de poder masculina de la Unión Europea, otros mecanismos podrían ayudar a superar esta falta de

---

<sup>18</sup> Las autoras destacan el carácter informal de los procesos de gobernanza, señalando: *como se ha hecho cada vez más evidente en el curso de los acontecimientos recientes en la Unión Europea, existe una importante corriente subyacente en el proceso de integración formal. Se trata del funcionamiento de redes informales que vinculan a los responsables políticos con los grupos de clientes, así como con los actores de la UE, las instituciones nacionales y subnacionales, e influyen (o al menos buscan influir) en la toma de decisiones en la UE. Esta práctica de gobernanza informal no es, por supuesto, un fenómeno reciente, sino una dimensión de larga data de la política de la UE.* (Christiansen y Piattoni, 2004, p. 1-2). Traducción propia

<sup>19</sup> Según lo señalado por Woodward, la concepción original del triángulo de terciopelo se ha difundido en varios canales diferentes, entre académicos y activistas del norte de Europa, entre los responsables políticos europeos y entre activistas sociales. En esta difusión, han surgido críticas y comentarios. El concepto del triángulo de terciopelo se basó en observaciones empíricas en un lugar y tiempo específicos. En opinión de su autora, *aplicado así a otros entornos de políticas, a menudo no funcionaba, toda vez que su intención original era más heurística que explicativa* (2015, p. 12)

poder formal, tales como los lazos sociales” (Woodward, 2015, p. 9). En este sentido, se plantea que las experiencias biográficas proporcionan un aspecto de identificación, de modo que los intereses comunes de las activistas, desde entornos nacionales y transnacionales, ayudan a fomentar lazos informales más allá del marco de la política institucional.

En efecto, de acuerdo con lo señalado por la autora, el concepto, fue diseñado para describir las redes informales y a menudo bastantes elitistas de actores que cruzan entre los roles de la academia, la política y el movimiento de mujeres, y en su uso ha sido resignificado como una herramienta conceptual para formuladores de política al objeto de identificar actores apropiados en las consultas políticas.

### CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA DE GÉNERO EN CHILE Y AMÉRICA LATINA

*En la teoría sobre la democracia, ya que no en la práctica, un asunto no se vuelve tema de intervención estatal legítima antes de que lo haya debatido un amplio espectro de públicos. (Nancy Fraser, 2001, p. 124)*

De acuerdo con lo señalado en el capítulo primero, el papel del Estado en la reproducción o en la transformación de las desigualdades de género fijará la igualdad como meta política de los sistemas democráticos liberales, en primera instancia, a través de la incorporación de los derechos políticos (la igualdad jurídica o igualdad de trato) y, en un segundo momento, aunque con mayor resistencia, a través del reconocimiento de los derechos económicos, culturales y sociales, ampliándose el debate hacia la equidad y la justicia de género, sobre todo en el contexto latinoamericano (Goetz, 2008; Fraser, 2008; Molineaux, 2010).

En este sentido, la participación de los poderes públicos, de sus instituciones y estructuras, emerge como pieza clave para hacer frente a las desigualdades derivadas del orden patriarcal de género y materializadas a través de la división social y sexual del trabajo. En la medida en que estas demandas adquieren legitimidad y consenso, por la vía de la presión de las organizaciones feministas y de los acuerdos internacionales en materia de igualdad de género, los estados han ido incorporando mecanismos institucionales para corregir las desigualdades y la discriminación hacia las mujeres (Astelarra, 2005).

Por lo tanto, se vuelve imprescindible un análisis no solo del impacto de las mujeres y las organizaciones de mujeres en las instituciones y estructuras, sino también de cómo estas

instituciones y estructuras pueden moldear y cambiar las relaciones de género y las diferentes actividades de las mujeres. Cualquier análisis de género en esta línea, debe tener en cuenta junto con el marco normativo global e internacional, los contextos sociopolíticos e institucionales que puedan afectar las dinámicas de cambio y continuidad de las políticas de género y, el espacio disponible para los diferentes actores.

### 3.1. El marco normativo internacional y regional: igualdad, género y desarrollo.

Los países miembros de Naciones Unidas designarán el año de 1975 como el “Año Internacional de la Mujer”, que tiene como corolario la realización de la **Primera Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en la Ciudad de México (1975)**. En esta Conferencia se define el período de 1975-1985 como la Década Internacional de la Mujer y se formula un Plan de Acción cuya meta principal es integrar a las mujeres al proceso de desarrollo<sup>20</sup>.

Dos años más tarde, en 1977, se realiza en América Latina la **Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (La Habana, 1977)**, que se propuso la apertura de un espacio de intercambio regional después de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (Ciudad de México, 1975). Este espacio

---

<sup>20</sup> Los esfuerzos orientados hacia el desarrollo en muchos países generaron cambios significativos en la estructura del mercado de trabajo, tanto en el campo como en las ciudades, con consecuentes cambios en las exigencias relativas a la calificación. Forman parte de esos esfuerzos la creación de agencias de desarrollo y servicios de extensión rural para ofrecer recursos, nuevas tecnologías, educación e información en general sobre nuevas técnicas productivas. No obstante, se ha verificado que las mujeres raramente se benefician de los nuevos desarrollos. Por no reconocer la importancia de las actividades productivas femeninas, estos programas generalmente dejaban de lado a las mujeres y los destinatarios directos son casi siempre eran los maridos, padres y hermanos. (Sardenberg et al., 1999)

apostaba por que las demandas sociales en favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, que empezaban a cruzar los países, se convirtieran en compromisos gubernamentales.

En aquella ocasión se acordó el **Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (1977)**, definida como la primera hoja de ruta que tuvo la región para avanzar hacia el reconocimiento del aporte de las mujeres a la sociedad y para hacer visibles los obstáculos que enfrentaban para mejorar su situación. Fue también en esa oportunidad cuando los Gobiernos de la región le entregaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el mandato de convocar, con carácter permanente y regular y en intervalos no superiores a tres años, una Conferencia Regional sobre la Mujer<sup>21</sup>.

Entre las recomendaciones del Plan, destaca el incentivo a estudios y análisis que definían a las mujeres como agentes y como beneficiarias en los diferentes sectores y niveles del proceso de desarrollo. Estos estudios demostraron que, de un modo general, las políticas de desarrollo reforzaban los límites entre las esferas domésticas y extra-domésticas a favor de la domesticidad femenina, de su papel reproductivo y en actividades comunitarias. Las necesidades e intereses de las mujeres eran sistemáticamente ignoradas en la medida en que los planificadores y ejecutores poco comprendían o reconocían la participación de las mujeres en las actividades productivas y la importancia de eso para las familias. La tendencia era dar énfasis en su papel reproductivo y en

---

<sup>21</sup> En cumplimiento de este mandato, la CEPAL ha organizado, entre 1977 y 2017, 13 Conferencias Regionales sobre la Mujer, a través primero de la Unidad Mujer y Desarrollo y posteriormente de la División de Asuntos de Género. Esta articulación intergubernamental, con la presencia del movimiento feminista y de mujeres y el apoyo de todo el sistema de las Naciones Unidas, se ha convertido en el principal foro de negociación de una Agenda Regional de Género amplia, en cuyo centro se sitúan la autonomía y los derechos de las mujeres y en cuyas reuniones han ocupado un lugar protagónico las políticas de desarrollo y de superación de la pobreza.

sus responsabilidades domésticas. Prevalciendo, además, en estas iniciativas una mirada dicotómica entre lo productivo y lo reproductivo, o bien, supeditando esta última a la primera.

Dos años después, en 1979, se aprueba la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979)**, de gran relevancia mundial por ser el primer instrumento de derechos humanos de las mujeres de carácter vinculante, es decir, que es jurídicamente obligatorio para los gobiernos signatarios. En este instrumento destacará, por su aporte directo de gran impacto, el concepto de discriminación de esta Convención que en su artículo 1 afirma:

la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera. (Naciones Unidas, 1979)

Con el impulso de esta definición, el resto de los artículos de la Convención y las observaciones y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como las nuevas concepciones en el marco de los derechos humanos de las mujeres, se comienzan a implementar importantes cambios legislativos, que en la región operan para ajustar los marcos

normativos, que, tras las dictaduras cívico-militares, en los procesos de transición hacia la democracia y de paz, forman parte del fortalecimiento del Estado de derecho<sup>22</sup>.

El hincapié en la agenda legislativa responde en consecuencia al convencimiento de que las leyes son la más importante garantía de aplicación, continuidad y revisión de medidas para terminar con la discriminación y avanzar hacia la igualdad. Es por lo que, una gran proporción de las energías para la igualdad en la región se concentran en formalizar los derechos de las mujeres, tanto en forma de leyes y otras normas, como de instituciones (Bareiro, 2016).

En los debates realizados en la **Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (Nairobi, 1985)**, se reunieron representantes de 157 países miembros con la finalidad de evaluar los avances de la Década Internacional de la Mujer. Al vincular los temas permanentes en el Plan de Acción de 1975 - igualdad, desarrollo y paz -, con los subtemas -salud, empleo y educación-, las participantes identificaron los obstáculos que las mujeres venían enfrentado y se propusieron trazar estrategias para el futuro. En estas estrategias estuvo implícita la perspectiva de género, resaltando la necesidad de trabajar en la línea del empoderamiento de las mujeres en el desarrollo.

**La Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer (Beijing, 1995)**, marca un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada de forma unánime por 189 países, establece un programa en favor del empoderamiento de la mujer y en su elaboración se tiene en cuenta el documento clave de política

---

<sup>22</sup> Bareiro (2016) refiere a una entrevista con Aída González en que llama la atención sobre el hecho de que a la fecha de adopción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979, ningún país del mundo estaba dispuesto a aceptar un artículo sobre violencia contra las mujeres por considerarlo un asunto privado y no público.

mundial sobre igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establece una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género. Como resultado, destaca la incorporación del enfoque de género en todos los proyectos de desarrollo realizados con el apoyo de los órganos y agencias de las Naciones Unidas (UNICEF, FIDA, etc.), con el objetivo explícito de promover una mayor participación y empoderamiento de las mujeres.

Durante el proceso preparatorio de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), y ante la realización de la **Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social (Mar del Plata, 1994)**, los Gobiernos deciden preparar un nuevo Plan que, basado en el anterior, lo actualice ante la nueva ola democratizadora, el fortalecimiento del movimiento feminista, los nuevos conocimientos y enfoques teóricos sobre la subordinación de las mujeres y las desigualdades de género, y la realidad que enfrentaban las mujeres y sus demandas. En consecuencia, en 1994 se aprobará en Mar del Plata, Argentina, el **Programa Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001**, que va a constituir, con una mirada regional, un aporte para los debates en torno a la Plataforma de Acción de Beijing (Naciones Unidas, 1995)<sup>23</sup>.

En este Programa destacan los acuerdos sobre la realización de campañas amplias y permanentes en los medios de comunicación, la necesidad de establecer mecanismos de capacitación sobre perspectiva de género y la atención integral de la salud a lo largo de todo el ciclo vital, entendiendo

---

<sup>23</sup> La implementación de este Programa se extendió más allá de 2001 durante la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer realizada en Lima, donde se hace un llamado a “Fortalecer la implementación del Programa de Acción Regional, inclusive más allá del año 2001, así como promover la efectiva implementación de la Plataforma de Acción de Beijing...” (CEPAL, 2000).

al aborto como un problema de salud pública. Se reitera el énfasis en el reconocimiento de los modelos culturales que excluyen o distorsionan la identidad y los conocimientos de las mujeres en todas las áreas de la vida social y que se expresan en la familia, la educación y el arte. En un lugar central aparece la insistencia en la necesidad de revisar las legislaciones nacionales con impronta patriarcal, para ajustarlas a los marcos internacionales y a los derechos humanos, lo que va a tener, como ya se ha indicado, una amplia repercusión en la normativa de los países y va a acelerar la implementación de cambios significativos y nuevas regulaciones de acuerdo con problemas y fenómenos como la violencia contra las mujeres y las transformaciones en la estructura familiar, que no habían sido abordados desde el ámbito de la política pública.

De esta manera, en el Consenso de Santiago se indica la necesidad de “aplicar al desarrollo un enfoque integrado que vincule políticas sociales y económicas para el logro de la equidad, garantizar que los planes y programas incorporen plenamente una adecuada perspectiva de género en las políticas y decisiones (*mainstreaming*), y consideren la distribución equitativa de recursos en la sociedad” (CEPAL, 1997 en CEPAL, 2016, p.20).

En este sentido, desde la década del noventa en adelante, se destaca el énfasis en la centralidad de la igualdad de género en el debate sobre el desarrollo, ya que, como fuere señalado en el Consenso de Santo Domingo de 2013, incorporar la dimensión de género “implica considerar tanto la dimensión productiva como la reproductiva y transformar la división del trabajo, que en razón de inequidades en materia reproductiva ha generado una carga desproporcionada para las mujeres y desigualdades estructurales de género que perpetúan el círculo de la pobreza, la marginación y la desigualdad” (CEPAL, 2013, p.25).

Por consiguiente, las Conferencias Regionales siguientes se abocarán a debatir y generar los denominados Consensos de Santiago (1997), Lima (2000), México (2004), Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013), en los que se expresa la voluntad política y el compromiso de dar pasos decididos hacia la igualdad de género. En todas ellas se insiste en la importancia de la institucionalidad de género en el Estado y en la necesidad de otorgarle un financiamiento específico, involucrando a otros actores gubernamentales y no gubernamentales para la implementación de las políticas de igualdad y la transversalización de la perspectiva de género (CEPAL, 2016)

### **3.2. La construcción de la agenda regional de género: la autonomía y los derechos de las mujeres.**

La agenda regional de género se forma a partir de un conjunto de documentos e instrumentos regionales con carácter acumulativo, que se refuerza y retroalimenta con las plataformas y programas de acción de las Conferencias de las Naciones Unidas y los compromisos vinculantes asumidos por los Estados con los derechos y la autonomía de las mujeres y la igualdad de género aprobadas en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Estos compromisos están reflejados en el Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (1977), en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 (1994), en el Consenso de Santiago (1997), el Consenso de Lima (2000), el Consenso de México (2004), el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), el Consenso de Santo Domingo (2013), y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (2016).

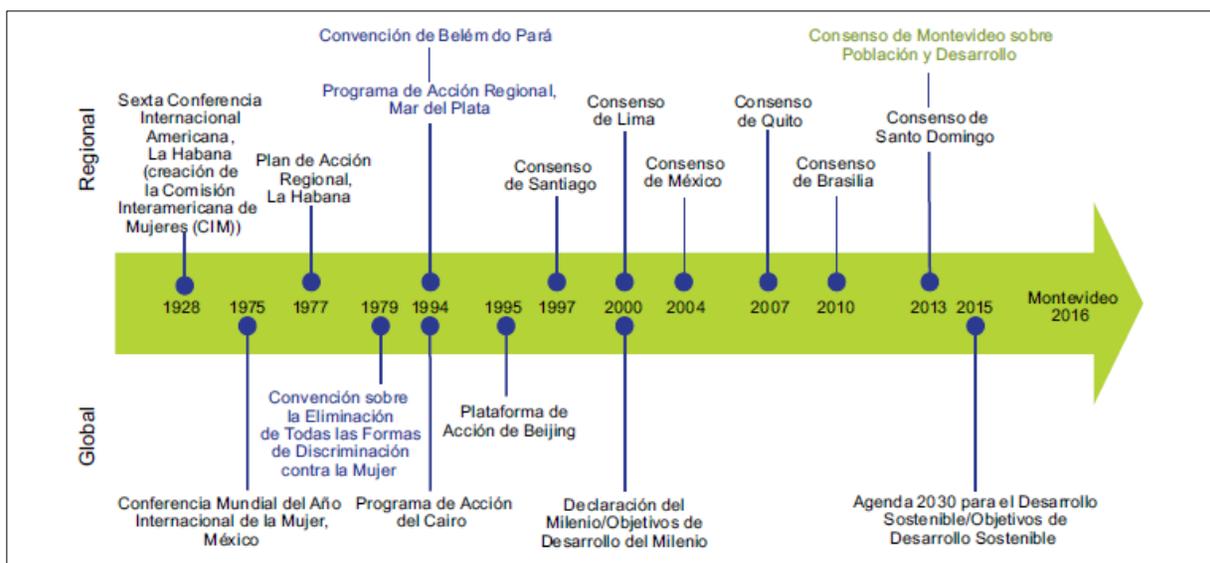
La agenda se complementa, además, con las obligaciones asumidas por los estados con la firma y ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y su protocolo facultativo, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y sus protocolos facultativos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000) y dos de sus protocolos (el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular los convenios Núm. 100, Núm. 111, Núm. 156, Núm. 169, Núm. 183 y Núm. 189, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994), la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), así como otros tratados, convenios y convenciones pertinentes, que brindan un marco jurídico internacional para proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas en su diversidad, así como la no discriminación, y alcanzar la igualdad de género (CEPAL, 2016).

De igual manera, la agenda regional de género reafirma el compromiso de los gobiernos con la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la Declaración y el Programa de Acción de Durban aprobados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), el programa de actividades para la aplicación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015-2024, las Conferencias Internacionales sobre la

Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2001; Doha, 2008, y Addis Abeba, 2015) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y los documentos finales de los procesos de examen correspondientes.

En 2015, la Agenda Regional de Género confluye con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, y en 2016 con la Nueva Agenda Urbana de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) y con la resolución 71/1 aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016, titulada “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”.

**Figura 1. Hitos globales y Agenda Regional de Género**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Los compromisos asumidos por los gobiernos de la región durante los últimos 40 años en las reuniones sostenidas en el marco de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se pueden agrupar en tres categorías: *enfoques*, *dimensiones críticas* tematizadas en derechos y *ejes de implementación*. Respecto de los primeros, se definen cinco enfoques que guían las políticas públicas y los objetivos vinculados a la autonomía y los derechos de las mujeres en la región: 1) enfoque de igualdad de género; 2) enfoque de derechos humanos; 3) enfoque de interseccionalidad e interculturalidad; 4) enfoque de democracia paritaria, representativa, y participativa, y laicidad; 5) perspectiva de desarrollo sostenible e inclusivo.

En este sentido, la agenda regional de género define un marco de actuación que intenta ir más allá de la igualdad de oportunidades en tanto fin último de la política pública. En opinión de González Vélez (2015 en CEPAL, 2016) la agenda regional fija su acción en una perspectiva centrada en la titularidad de derechos y la autonomía como base para la igualdad y el desarrollo sostenible. En esta línea, la agenda incluye una serie de acuerdos sobre los instrumentos y medios para garantizar los derechos y la autonomía de las mujeres y la igualdad de género: 1) Marco normativo; 2) Institucionalidad; 3) Participación; 4) Construcción y fortalecimiento de capacidades; 5) Financiamiento; 6) Comunicación; 7) Tecnología; 8) Cooperación; 9) Sistemas de información; y 10) Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

En cuanto a las dimensiones críticas, tematizadas en la agenda como derechos (CEPAL, 2016), se reconocen: A) Derecho a una vida libre de violencia y de discriminación (por ejemplo, eliminación de todas las formas de violencia, inclusive abuso, acoso, explotación sexual, tráfico y trata, feminicidio, eliminación de estereotipos, sexismo, homofobia, lesbofobia, transfobia, discriminaciones múltiples); B) Derechos sexuales y reproductivos (por ejemplo, acceso sin

discriminación a servicios de salud sexual y reproductiva integrales y de calidad, a la educación integral para la sexualidad); C) Derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, acceso al empleo, protección y seguridad social, educación, ciencia y tecnología, derecho a la tierra y a los recursos, derecho al cuidado y uso del tiempo, pobreza y participación en la vida cultural); D) Derechos civiles y políticos (por ejemplo, participación política y liderazgo, paridad en las estructuras del Estado, participación social, migraciones); y E) derechos colectivos y medioambientales (por ejemplo, derecho a la tierra y el territorio, derecho al agua, derecho al desarrollo, cooperación internacional y mitigación y adaptación al cambio climático).

**Tabla 3. Categorías de acuerdos en base al lenguaje acordado en la Agenda Regional de Género**

Enfoques	Ejes de implementación	Dimensiones críticas tematizadas en derechos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad de género</li> <li>• Derechos humanos</li> <li>• Interseccionalidad e interculturalidad</li> <li>• Democracia paritaria, representativa y, participativa, y laicidad</li> <li>• Desarrollo sostenible inclusivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco normativo</li> <li>• Institucionalidad</li> <li>• Participación</li> <li>• Construcción y fortalecimiento de capacidades</li> <li>• Financiamiento</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Tecnología</li> <li>• Cooperación</li> <li>• Sistemas de información</li> <li>• Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a una vida libre de violencia y discriminación</li> <li>• Derechos sexuales y reproductivos</li> <li>• Derechos económicos, sociales y culturales</li> <li>• Derechos civiles y políticos</li> <li>• Derechos colectivos y ambientales</li> </ul>

Fuente: Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (CEPAL, 2016)

El conjunto de los enfoques, ejes de implementación y dimensiones críticas (véase Tabla 3, p.80) que dan forma a la agenda regional de género, representan, en términos de la CEPAL (2016), el resultado de un largo proceso de debate intergubernamental que, como se ha indicado, se nutre tanto de los acuerdos derivados de las Conferencias Regionales como de los acuerdos derivados de las Conferencias Internacionales.

De acuerdo con lo señalado por Molyneux (2010), buena parte de los contenidos de las agendas de género de los países de la región están determinados por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las mujeres (CEDAW), y la Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing de 1995 (PFA). Ambos marcos, en opinión de la autora, proveen una base tanto para el activismo como para la gestión de la política pública, “a través de la implementación de cuotas para las mujeres en el parlamento, el establecimiento de estructuras y espacios institucionales y la incorporación de la transversalidad de género en todas las áreas administrativas” (Molyneux, 2010, p. 186).

### **3.3. La política de género en el marco de la justicia de género**

Anne Marie Goetz (2007) sugiere una tipología de las concepciones principales (y contrarias) de justicia de género que conforman el activismo feminista y la formulación de políticas, al objeto de entender la relación entre la justicia de género y los debates sobre ciudadanía y derechos. Según la tipología de Goetz, una primera clasificación correspondería al enfoque de las “capacidades mínimas” desarrollado por Marta Nussbaum (2000), que tiene por finalidad, bajo un paradigma

“facultador”, construir “las condiciones requeridas para la elección individual, racional y libre” (Goetz, 2007, p. 16).

Este enfoque, con raíces en la filosofía política liberal feminista, comienza a partir de un dilema central de la política feminista: las mujeres oprimidas por sí mismas no pueden proponer una versión de justicia de género que desafíe el privilegio masculino, porque han sido socializadas para aceptar su situación. Esto suele llamarse un problema de "falsa conciencia" (Goetz, 2007, p.16).

El enfoque de las ‘capacidades mínimas’, sustentado en una filosofía política liberal, parte de la premisa que, las "capacidades" son aquello que las personas realmente son capaces de hacer y ser. Para que cualquier persona pueda hacer o ser algo, una condición previa es contar con un conjunto básico de "funcionamientos" humanos, como estar vivo, tener algún nivel de desarrollo mental, etc. Nussbaum propone un recuento normativo e intercultural de las capacidades humanas centrales y una lista de "funcionamientos" básicos: “una relación de principios constitutivos básicos que los gobiernos de todas las naciones deben respetar e implementar, como un mínimo de lo que exige el respeto por la dignidad humana” (Nussbaum, 2000, p. 223)<sup>25</sup>.

Otra de las concepciones de justicia de género, corresponde a la del enfoque de “libertades negativas”, en la cual se enmarca la primera definición que fuere esbozada en la Convención sobre

---

<sup>25</sup> Según Goetz (2007), desde esta perspectiva, lo que está en debate no son los tipos de derechos que uno puede reclamar en virtud de su pertenencia a una comunidad política, ni el nivel de recursos que alguien o el gobierno puedan usar para construir el bienestar humano. En cambio, el debate se referiría a qué pueden hacer y ser los individuos: ¿Cuáles son las funciones sin las cuales una vida escasamente vale vivirla, ya que difícilmente es una vida humana? Esta pregunta produce una larga lista de funciones humanas centrales, incluida la vida misma, la salud y la seguridad física, la capacidad de participar en una comunidad social, expresar compasión y no temer a la discriminación y ser capaz de "formar una concepción del bien y participar en una reflexión crítica acerca de la planificación de la propia vida" (Nussbaum, 2000: 41).

la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW, por la sigla en inglés de *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) de 1979, y que establecerá la ausencia de discriminación contra las mujeres como un indicador de la justicia de género<sup>26</sup>.

De esta manera, la CEDAW se enmarca en una tradición legal europea basada en principios de justicia aplicables y establecidos universalmente y puestos en práctica de la manera más imparcial posible. Las críticas acusan que los sesgos importantes, y profundamente institucionalizados, en los sistemas legales, continuarán sin ser detectados debido a este mito de imparcialidad. Como O'Neill sugiere: "los principios de justicia que supuestamente son ciegos a las diferencias de poder y recursos a menudo refuerzan prácticas y políticas que benefician a los privilegiados" (2000b, p. 144), afirmando que:

los principios de justicia que se abstraen de circunstancias específicas para generar supuestos universales manejan muy mal los temas de género y justicia, porque casi siempre idealizan concepciones específicas... de agentes humanos, o de racionalidad, de relaciones familiares o de soberanía nacional, las cuales con frecuencia son esbozadas y (casi) más alcanzables para los hombres y no para las mujeres (O'Neill, 2000b, p. 145)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> La definición legal de la CEDAW sobre "discriminación contra la mujer" en el artículo 1 de la Convención es: El término "discriminación contra la mujer" significará cualquier distinción, exclusión o restricción hecha con base en el sexo, que tenga el efecto de deteriorar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de la mujer, independientemente de su estado civil, basada en la igualdad de hombres y mujeres, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (CEDAW, 1979).

<sup>27</sup> Como parte de esta tradición de liberalismo abstracto, la autora señala que, la CEDAW parece carecer de los conceptos y herramientas necesarias para lograr un desafío feminista exitoso contra las instituciones y procedimientos legales formales, para revelar sus contenidos sexistas.

La tercera acepción propuesta por Goetz (2007, p. 20), corresponde a una concepción positiva de la justicia de género, como parte de un enfoque contemporáneo “basado en derechos”<sup>28</sup>. Estos enfoques mostrarán que las relaciones de poder afectan el resultado de las políticas, y que se requiere un estado de derecho y mecanismos básicos de rendición de cuentas para avanzar en el desarrollo humano; es decir, facultar a las personas para permitirles aprovechar al máximo sus recursos y destrezas.

En esta línea, el reconocimiento de la política y la *governance*<sup>29</sup> es vital para los proyectos de justicia de género. Sirve, por un lado, para reconocer que los desequilibrios de poder pueden impedir que las mujeres actúen para avanzar en sus intereses y, por otro lado, para reconocer que las instituciones sociales, económicas y políticas han rendir cuentas a las mujeres. De esta manera, la relación *política/governance* implicaría desenraizar los sistemas patriarcales de poder institucionalizados. Asumiendo sus distintos significados y aplicaciones, la idea de *gobernanza* presenta al menos tres acepciones. En su caso más simple, se refiere a la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos sociales y económicos de un país. Una segunda definición, más amplia, también incluye un interés en las políticas públicas democráticas y la política democrática. Este último ve al concepto de *governance* no tanto como un conjunto de funciones sino como una expresión de poder entre el Estado y la sociedad civil, entendidos como las dos caras de la misma moneda (Goetz, 2007)

---

<sup>28</sup> Los enfoques basados en derechos han evolucionado desde la década de 1990, siguiendo la ola mundial de fin de siglo de democratización, y se basan en el entendimiento de la importancia de las instituciones políticas y legales para el desarrollo económico. En particular, enfatizan en la relación entre la articulación de preferencias colectivas e individuales ("voz") y respuestas del Estado; así mismo buscan establecer los derechos básicos que los ciudadanos pueden reclamar legítimamente al Estado (Goetz, 2007:19)

<sup>29</sup> El término *governance* no tiene una traducción exacta al castellano; a veces se le traduce como 'gobierno', en otras como 'governabilidad' o 'gobernanza', pero ninguna de ellas captura la serie de significados y aplicaciones que tiene en distintos contextos.

El marco basado en los derechos ha sido criticado fuertemente por los feminismos del sur y decoloniales, señalándolo como un “instrumento del colonialismo cultural de Occidente” (Mutua 2002), y se le ha relacionado con el enfoque republicano liberal, específicamente occidental, del constitucionalismo y la democracia política. Incluso, a comienzos de siglo XXI, en el marco de la globalización, algunas críticas lo señalaron como parte de una expansión de los mercados capitalistas, donde los derechos humanos constituyen el punto de entrada para reformas a sistemas de gobernanza, diseñados para integrar las economías nacionales en un mercado global (O'Neill 2000a, p. 144).

Sobre la base de los enfoques descritos, la justicia de género ha tenido en los países de la región un uso polisémico. Con él se ha hecho alusión a proyectos emancipatorios orientados al logro de avances en los derechos de las mujeres a través del cambio legal u orientados al logro de avances en la política económica y social. Sin embargo, rara vez el término ha tenido una definición precisa y a menudo se ha intercambiado con nociones de igualdad de género, equidad de género, empoderamiento de las mujeres y derechos de las mujeres (Goetz, 2007)

En opinión de Molyneux (2010), la idea de justicia de género, en el contexto latinoamericano, está asociada a un concepto amplio de ciudadanía, en relación con los derechos sociales, económicos, políticos y civiles, entendidos todos ellos como derechos indivisibles. En tal sentido, la justicia de género comprende diversas concepciones de justicia, en un arco que va desde la simple igualdad a conceptos de igualdad diferenciada, estos últimos con el sentido de respeto por la diferencia, aunque acompañados de dos importantes condiciones: “que la igualdad sigue siendo un principio fundamental de la justicia, y que tanto en la letra de la ley como en su aplicación se trata a todos

como moralmente iguales” (Molyneux, 2010, p.183). En opinión de la autora, en el lenguaje político moderno, la justicia de género implica ciudadanía completa para las mujeres.

Sin embargo, los reclamos por igualdad de género se han afianzado mucho más en el ámbito de los derechos civiles y políticos que en el ámbito de los derechos económicos, los cuales han encontrado menos apoyo en los entornos neoliberales. Se tiende a ver los derechos políticos y civiles como absolutos y no negociables, a diferencia de los derechos económicos, sociales y culturales, que han sido considerados como relativos y culturalmente específicos, para ser cumplidos en forma gradual, sobre todo porque éstos pueden obligar a los estados con recursos limitados a conceder derechos concretos (Fraser, 2003).

En tal sentido, desde el activismo y la academia, se comienza a usar cada vez más el término "justicia de género", debido a la creciente preocupación y reconocimiento de que algunos conceptos, como "igualdad de género" o "integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas", no comunican ni compensan las continuas injusticias de género que sufren las mujeres (Goetz, 2007, p. 13). El contexto sociopolítico de los países de la región, las distintas expresiones del movimiento feminista y los debates teóricos contribuyen tanto a la construcción de la agenda regional de género como a la revisión de sus contenidos.

A modo de ejemplo, y respecto del concepto de igualdad, y no sin conflicto, se pasará de hablar de “igualdad entre hombres y mujeres” (Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, La Habana, 1977) a hablar de “equidad de género” (Sexta Conferencia de Mar del Plata, 1994, Séptima Conferencia de Santiago, 1997) e “igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres” en los Consensos de Lima, México, D.F., Quito y Santo Domingo (CEPAL, 2016). De igual manera, y sobre la base de la efectiva

titularidad de derechos como ética compartida y principio último irreductible (CEPAL, 2016) el concepto de igualdad de género se volverá aún más complejo, vinculándose además con el concepto de desarrollo y con los derechos humanos (Consenso de Santo Domingo), bajo el objetivo de ejercer los derechos de manera universal y conformar un cuerpo coherente de políticas públicas transformadoras.

En el contexto latinoamericano, el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL ha impulsado hacer visible la interdependencia existente entre la justicia y la igualdad, y la importancia de considerar la igualdad de género en todo el ciclo de las políticas. Se señala, también, el logro de la igualdad como objetivo y horizonte, en cuanto ejercicio pleno de derechos, responsabilidades y oportunidades por parte de todas las personas, sean hombres o mujeres (CEPAL, 2011). En este sentido, el logro de la igualdad se plantea como un compromiso que debe verse reflejado en la gestión pública de los estados, y que respecto de la igualdad de género ha de manifestarse en la manera en que las políticas pueden resolver injusticias de género y garantizar la autonomía física, económica y política de las mujeres (CEPAL, 2014).

A partir de la propuesta de Fraser (2008), distintas autoras han señalado que las injusticias de género no pueden ser atribuidas solamente a un factor, siendo necesario articular las demandas de género tanto desde las injusticias económicas como las de reconocimiento y, también desde la forma en que se organiza la acción política y la toma de decisiones. Por ejemplo, Benavente y Valdés (2014) señalan que la búsqueda de la justicia de género debe apuntar en sus fundamentos a defender una política social de la igualdad y una política cultural de la diferencia, en el entendido que, en la mayoría de las injusticias, se combinan injusticias de redistribución y de reconocimiento.

En el análisis de las políticas públicas se debe considerar esta aparente contradicción de objetivos o paradigmas, que redundaría en que las exigencias estén en tensión e incluso aparentemente se interfieran. Tanto la identificación de injusticias como la articulación de acciones deben desarrollarse a partir de procesos y espacios de discusión amplios, tanto informales como formales. Una política justa para la igualdad de género debiera poder entrelazar de manera mutuamente positiva objetivos redistributivos con objetivos de reconocimiento y objetivos de representación puestos en el espacio público por los distintos actores (Fraser, 2008).

De esta manera, al abordar las desigualdades sociales como *injusticias*, la acción institucional del Estado, a través de la política pública, ha de considerar las dimensiones antes señaladas: lo político, lo económico y lo cultural. Lo anterior implica que, en un marco de justicia social, tanto la identificación de injusticias como la articulación de acciones para la justicia, se desarrollen a partir de procesos y espacios de discusión amplios, dentro y fuera de los Estados territoriales y con la participación de actores diversos, bajo criterios de inclusión social y representación política (Fraser, 2015).

### **3.4. El marco político y la institucionalidad de género en Chile**

En la última década del Siglo XX se suceden en Chile dos procesos de fundamental importancia: la transición hacia la democracia y la consolidación de un modelo de economía neoliberal, orientado al libre comercio y con una fuerte política exportadora de materias primas.

El reformismo que caracterizó a los gobiernos de la *Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010)*<sup>30</sup> intenta conjugar las políticas de libre mercado con políticas sociales, bajo la consigna del crecimiento con equidad<sup>31</sup>. La gobernabilidad democrática y el pragmatismo político emergen como rasgos centrales de los primeros gobiernos de la Concertación, tanto para restablecer la institucionalidad democrática, como para la consolidación del modelo neoliberal de desarrollo económico. En opinión de French-Davis (2002) se intentan conciliar los equilibrios macrosociales y macroeconómicos, a la vez que organizar una política económica que resulte legítima en el nuevo marco democrático.

En términos de Guzmán el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, presidido por el DC Patricio Aylwin Azocar (1990-1994) se caracterizó por un fuerte liderazgo presidencial y un alto grado de elitismo en la toma de decisiones, postergando el tratamiento de temas conflictivos por temor al conflicto social, particularmente con los sectores conservadores de la coalición de gobierno, la Iglesia católica y la derecha política, haciendo uso de las atribuciones otorgadas por el presidencialismo<sup>32</sup>, “evadió en lo posible el debate parlamentario, evitando de esta manera confrontar ideológicamente la oposición de la derecha” (Guzmán, 2013, p.206).

---

<sup>30</sup> Luego del triunfo del No en el plebiscito de 1988, algunos sectores de la oposición al régimen militar conformaron la Concertación de Partidos por la Democracia, compuesta por el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD). El objetivo de esta coalición fue llevar una lista parlamentaria y un candidato presidencial único. Bajo esta fórmula se sucedieron cuatro gobiernos concertacionistas. Al primero de ellos, presidido por Patricio Aylwin Azócar (1990-1994) le siguió el de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y Michelle Bachelet Jeria (2006-2010) <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-31414.html>

<sup>31</sup> La estrategia del crecimiento económico con equidad comprende tres componentes básicos: un Estado Regulador, que corrige fallas de los mercados en la asignación de recursos y amplía capacidades competitivas; un Estado social que corrige inequidades sociales; y un modelo de desarrollo exportador basado en la competitividad sistémica o endógena, es decir, en el aumento de la productividad (Muñoz-Goma, 2009)

<sup>32</sup> En opinión de Nogueira Alcalá (2017), el tipo de gobierno presidencialista latinoamericano, que aplica también para Chile, se caracteriza por ser un gobierno democrático representativo con un Ejecutivo monista donde un Presidente

El concepto de gobernabilidad fue uno de los tópicos que caracterizó la agenda política de los noventa. Para Boeninger, asesor político de la Concertación y militante de la DC, la gobernabilidad estaba asociada a la construcción de un orden basado en la estabilidad política, el progreso económico y la paz social. Esto es:

una situación en que la cooperación predomine sobre la confrontación en las relaciones sociales, en que los conflictos se resuelvan de acuerdo con determinadas reglas y procedimientos y en que la mesa de negociaciones sustituya a las presiones de masa o amenazas militares, excluyendo por tanto la agitación callejera, la fuerza armada o cualquier otra forma de violencia como modo de desafiar las instituciones (Boeninger, 1997, p. 26).

En términos de Garretón (2012) este modelo se caracteriza por la intervención del Estado en la profundización de la apertura comercial (disminución unilateral de aranceles y suscripción de tratados comerciales); la responsabilidad del Estado en el desarrollo de la competitividad sistémica (fomento de la educación, capacitación, innovación tecnológica y estímulo al aumento de la productividad); la profundización de la acción del mercado en la economía interna o en los sectores no transables (regulación pro mercado en sectores de monopolios naturales, concesión sector privado de inversión y operación de infraestructura, descentralización de prestaciones sociales, subsidios para fomento de pequeñas y medianas empresas mediante mecanismos competitivos); y la regulación macroeconómica, a fin de asegurar condiciones de estabilidad financiera.

---

*de la República elegido por sufragio universal directo es jefe de Estado y de gobierno, dirigiendo las relaciones internacionales y siendo jefe superior de las Fuerzas Armadas, además de participar como órgano colegislador en la formación de las leyes, disponiendo de derecho de veto suspensivo parcial, constituyéndose así en el órgano central del régimen político, donde los Ministros de Estado son sus colaboradores directos y ejecutores de la política presidencial. El Congreso o Parlamento, además de sus funciones de órgano colegislador, desarrolla la función de fiscalización de los actos del gobierno, como asimismo participa dando su acuerdo al Presidente en el nombramiento de algunas altas autoridades. El Poder Judicial es un órgano independiente e imparcial que administra justicia. Existe, asimismo, un sistema de control de constitucionalidad de los preceptos legales y otras normas emanadas de órganos y autoridades del Estado, bajo diversas modalidades específicas (Nogueira Alcalá, 2017, p. 18)*

Bajo este modelo, el Estado juega un rol central en las definiciones cruciales, tales como la modernización productiva y social, el proceso de inserción internacional y el ritmo e intensidad de las privatizaciones y regulaciones, pero deja que la economía a través del mercado opere con autonomía en la actividad productiva, la asignación de recursos y el intercambio comercial y financiero. De acuerdo con la tipología de regímenes de provisión social en América Latina propuesta por Martínez-Franzoni (2007), Chile se representa como caso paradigmático del modelo estatal-productivista, caracterizado por la elevada desigualdad en la distribución del ingreso y el desarrollo de políticas públicas focalizadas, destinadas a fortalecer capacidades individuales para el manejo de los riesgos a través del mercado (Martínez, 2007).

En este sentido, la crisis de incorporación desatada durante los primeros años del siglo XXI, como consecuencia de las reformas estructurales de corte neoliberal aplicadas durante la década del ochenta, comienza a mostrar sus primeros pasos hacia un cambio sustancial en las estrategias de desarrollo y en la producción de bienestar. El retorno de las estrategias desarrollistas, interpretado por algunas analistas como un “retorno del Estado” (Staab, 2012), marcará buena parte del discurso de política pública de los primeros diez años del siglo XX, con mayor o menor énfasis en el crecimiento económico, en el desarrollo humano y en la equidad social.

En opinión Muñoz-Gomá (1999) la consigna del crecimiento económico con equidad, devenido en estrategia, intenta la combinación de tres componentes básicos: un Estado Regulador, que corrige fallas de los mercados en la asignación de recursos y amplía capacidades competitivas; un Estado social que corrige inequidades sociales; y un modelo de desarrollo exportador basado en la competitividad sistémica o endógena, es decir, en el aumento de la productividad (Muñoz-Gomá, 1999).

Es en este marco de transición democrática y de consolidación de las políticas neoliberales, que los gobiernos de la Concertación incorporan a la agenda de Estado los temas de la agenda de género. En opinión de Guzmán (2013) y Valdés (2013), confluyeron la presión y movilización de los movimientos feministas, pero también la interacción entre actores sociales e institucionales, la incorporación de nuevos marcos cognitivos al interior del Estado y el desarrollo de los mecanismos institucionales (Guzmán, 2013).

En este ámbito, la primera medida en materia de institucionalidad de género la constituye la promulgación de la Ley 19.023 en el año 1991<sup>33</sup>, que crea el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, definida como la primera instancia responsable de la igualdad de género en el Estado (SERNAM, 1991). El SERNAM será la institución encargada de proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales en materia de derechos e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En esta misma línea, Valdés (2013) va a identificar tres hitos: la instalación de la igualdad en la agenda pública; el proceso pre y post Beijing; y la demanda por más ciudadanía y participación. Para la autora en esta primera fase la acción política del movimiento de mujeres es un factor fundamental, por cuanto la instalación de algunos de sus temas en la agenda pública estuvo vinculado a su acción política (Valdés, 2013, p. 247)

Desde esta perspectiva, el proceso muestra una progresión que contempla la incorporación de la igualdad en la agenda pública, la formulación de planes de igualdad, la estrategia de transversalidad de género y programas gestionados a nivel local y en el ámbito rural, que en sus

---

<sup>33</sup> En la ley se establece que el SERNAM será el “organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de la familia” (SERNAM, 1991)

inicios se centran en la pobreza y la violencia, para posteriormente ampliar su objetivo de igualdad y no discriminación a todas las políticas (Valdés, 2010). Sin embargo, las tensiones ideológicas de la transición y la oposición de la jerarquía eclesiástica y de los sectores de derecha (Valdés, 2013), sumado a la ambigüedad discursiva tanto del gobierno como de los dirigentes políticos de la Concertación (Guzmán, 2013), dejan fuera las dimensiones más innovadoras y cuestionadoras del orden de género, en particular las demandas de autonomía en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos y de participación política.

Hacia finales de la década del noventa, los compromisos emanados de las Conferencias regionales y mundiales ponen el foco en la incorporación del enfoque de género en la política pública, con dos desafíos claros, avanzar en la institucionalización y en la transversalización del enfoque de género en el Estado (CEPAL, 2011). En paralelo, se renueva la discusión sobre la noción de desarrollo y la participación democrática (Delamaza, 2010). El rol del Estado en la distribución de las oportunidades y los recursos, y la participación ciudadana, no sólo emergen como temas importantes, también ponen en evidencia las diferentes corrientes de pensamiento sobre el papel del Estado (Guzmán, 2011).

El tercer hito descrito por Valdés (2013), ciudadanía y participación política, coincide con el gobierno del socialista Ricardo Lagos Escobar (2000-2006). Durante su mandato se puso en marcha el segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000-2010), que incorporara además de la igualdad de oportunidades, el principio de equidad de género. En 2002, en el marco de las políticas de mejoramiento de la gestión pública, se pone en marcha el *sistema de equidad de género*, que tenía como objetivo instalar la perspectiva de género en la agenda

gubernamental. En opinión de Valdés la igualdad de oportunidades se instala como un asunto de todo el gobierno y no del SERNAM en exclusividad (Valdés, 2013, pp. 266-267).

En esta misma lógica de avance progresivo de las políticas de igualdad, Guzmán propone que, los cambios introducidos en la década del noventa en materia de institucionalidad explican la inclusión más sistemática de la igualdad de género en las reformas, y la mayor profundidad y autonomía de los discursos de género respecto de los sectores más conservadores (Guzmán, 2013, p. 210).

En opinión de Valdés (2010) y Guzmán (2013), la implementación de los PMG de género en el conjunto de la administración permite generar las condiciones para la inclusión del principio de igualdad en los ministerios, y abre nuevos canales de relación del Estado con organizaciones y colectivos feministas que participaron apoyando su implementación.

El periodo de 2006-2010 será considerado como un período especialmente significativo en materia de equidad e igualdad de género. Según Valdés (2010) la agenda de género del primer gobierno de Bachelet extiende los compromisos en equidad de género para todo los ministerios y servicios a través de cuatro objetivos: eliminar o reducir la discriminación en contra de las mujeres; eliminar o reducir la brechas entre mujeres y hombres; ampliar derechos y responsabilidades de las mujeres en el ámbito público y de los varones en el ámbito privado; contribuir al empoderamiento de las mujeres como sujetas sociales, y en tanto protagonistas del desarrollo de las familias, la comunidad y la sociedad (Valdés, 2010, p. 262)

Por su parte, Burotto y Torres (2010), si bien reconocen en esta agenda de género un esfuerzo programático, “audaz y disciplinado”<sup>34</sup>, que sirve para guiar el accionar del gobierno en la materia,

---

<sup>34</sup> Las cursivas son de las autoras

señalan que presenta “las limitaciones de un enfoque que no aspiraba a introducir a nivel institucional los cambios estructurales” que venían siendo demandados por las organizaciones feministas (Burotto & Torres, 2010, p. 12).

En opinión de Díaz-Romero (2010) “el discurso progresista de la agenda de gobierno en cuanto al rol y los derechos de las mujeres y la inclusión de la acción afirmativa estuvo a la base de las tensiones que caracterizaron su compleja instalación en La Moneda” (2010, p. 144). Estas mismas tensiones quedaron en evidencia ante la configuración de su primer gabinete paritario y la proyección de esta apuesta por la equidad de género en los distintos niveles de toma de decisiones de la administración, “la que fue públicamente resistida por importantes líderes de su propia coalición y sólo pudo mantenerse parcialmente en el tiempo” (Díaz-Romero, 2010, p. 145)

En efecto, al tiempo que se incrementaban las iniciativas legislativas en torno a la igualdad de género desde el parlamento y desde el gobierno, persistirán los vacíos normativos en temas tan relevantes para como los derechos sexuales y reproductivos y de la diversidad sexual (Guzmán, 2013). A pesar de las resistencias, en opinión de Díaz-Romero, Bachelet logró introducir importantes avances en el enfoque de ciertos temas, contribuyendo con ello a visibilizar las desigualdades de género<sup>35</sup>. La autora destaca la reorientación en el tratamiento de la violencia contra la mujer, identificada como un acto de discriminación; y el discurso de reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo que acompañó a la reforma previsional (Díaz-Romero, 2010).

---

<sup>35</sup> Díaz-Romero señalará que, será en su gobierno que *la trama institucional de equidad de género*, que reuniría a agencias gubernamentales, ONGs, centros académicos independientes y universitarios, tecno burócratas y activistas feministas, se verá fortalecida *en su tarea secularizante y liberadora gracias a la nueva visibilidad que la sociedad real comenzaba a adquirir a través de la abierta presencia feminista en el país y el creciente uso de encuestas de opinión pública que mostraron una realidad que se había tratado de ocultar* (Díaz-Romero, 2010, p.146)

Las limitaciones impuestas por los marcos institucionales e ideológicos y las relaciones de poder vigentes (Guzmán, 2013) se verán reforzadas durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). En términos de Díaz-Romero, el abanderado de los partidos de derecha se esforzará en imponer una concepción tradicional de género, combinada con las ideas neoliberales que anteponen el rol del mercado a la responsabilidad que le cabe al Estado en reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos (Díaz-Romero, 2011).

En este contexto, la acción institucional del SERNAM se focaliza en la empleabilidad y emprendimiento femenino, particularmente entre las mujeres más pobres, en un intento por acercar a Chile a las tasas exhibidas por los demás países de la OCDE. Entre los argumentos utilizados, se reitera la efectividad del ingreso aportado por la mujer al hogar en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus miembros, naturalizando la condición de las mujeres como trabajadoras secundarias y su condición de intermediadoras para la acción del Estado en materias de bienestar social de las familias (Díaz-Romero, 2013)

En términos de Díaz-Romero, se consolidará un enfoque privatizador de los problemas sociales y conservador respecto del tratamiento de los temas de género. Lo anterior quedará reflejado en la reformulación de los objetivos estratégicos y la redefinición de los programas coordinados por el servicio, afectando el curso de la política de igualdad que se venía desarrollando hasta la fecha<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> La autora señalará a modo de ejemplo lo sucedido con el extinto Programa Jefas de Hogar (1994-2002/2006-2010), hoy Programa Mujer, trabajo y participación, “con el fin declarado de no limitar el acceso a sus beneficios de las mujeres casadas que trabajan o necesitan trabajar”. Según la autora, “no se explicita, pero se presume, el que un programa dirigido exclusivamente a las jefas de hogar otorga un incentivo inadecuado a las mujeres, contradiciendo el mandato de fortalecer a la familia” (2011, p. 153)

En el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se retomará el principio de equidad de género como uno de los ejes del programa de gobierno, con una agenda de género alineada con la agenda regional en la definición de tres derechos fundamentales planteados en tanto capacidades<sup>37</sup>: autonomía económica, autonomía física y autonomía en la toma de decisiones. Partiendo de las brechas documentadas en materia de carga global de trabajo, en los salarios, la participación en la toma de decisiones y con especial atención en la violencia de género, esta nueva agenda de género estará basada en los derechos, igualdad y autonomía de las mujeres, y contando entre sus propuestas una “nueva institucionalidad de género” (Díaz-Romero, 2017).

Al respecto, la renovada acción institucional y legislativa, tendrá entre sus hitos la firma en junio de 2015 del proyecto de ley que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y que dará continuidad a las líneas de trabajo ya desarrolladas por el Servicio Nacional de la Mujer. El ministerio y las subsecretarías ministeriales asumirán el trabajo político y, el servicio el trabajo técnico y operativo en cuanto a la implementación y seguimiento de las políticas de género. Este hito en materia de institucionalidad vendrá acompañado de otro en materia de derechos fundamentales de las mujeres, a saber, *el derecho a decidir* movilizado a través del Proyecto de Ley de “despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales”, firmado en 2016. En opinión de Díaz-Romero (2017) este será uno de los proyectos más significativos para el

---

<sup>37</sup> En el documento elaborado en el marco de la XI Conferencia Regional celebrada en Brasilia, bajo el título “Qué Estado para qué Igualdad”, las autonomías serán definidas en tanto “capacidad para garantizar el ejercicio de los derechos humanos”, refiriéndolo de la siguiente manera: *La autonomía de las mujeres en la vida privada y pública es fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos. La capacidad para generar ingresos propios y controlar los activos y recursos (autonomía económica), el control sobre el propio cuerpo (autonomía física) y la plena participación en las decisiones que afectan su vida y a su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) son los tres pilares de la igualdad de género y de una ciudadanía paritaria que devela y analiza el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010).*

restablecimiento en Chile de derechos básicos de las mujeres conculcados por la dictadura, y presente en la agenda del movimiento feminista desde el retorno de la democracia.

El tercero de los hitos vinculado a esta nueva agenda de género estará contenido en la reforma al Sistema Electoral Binominal (2014) y en el Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (2015)<sup>38</sup>. En opinión de Arce Riffo (2016), ambas reformas incorporan una serie de medidas de acción afirmativa para incentivar la participación de las mujeres en política.

En cuanto al desarrollo institucional de la política de género, Díaz-Romero (2017) señala que la recuperación por parte del Ejecutivo de conceptualizaciones y propuestas feministas transversalmente resistidas y largamente postergadas por los anteriores gobiernos progresistas, como la ley de cuotas y la despenalización del aborto en tres causales, trasladó al Congreso la obligación de resolver en el trámite legislativo las discrepancias transversales; y a los legisladores y legisladoras, la responsabilidad de justificar sus convicciones sobre estos temas por la vía del debate parlamentario y de frente a la opinión pública.

Por consiguiente, se asume en esta tesis que los avances y retrocesos en materia de igualdad de género han tenido lugar en procesos políticos e institucionales situados, que han condicionado las formas singulares que ha adoptado la institucionalización de género en el Estado. Sin embargo,

---

<sup>38</sup> Una de las modificaciones propuestas para la ley de partidos establece que “en todos los órganos colegiados de los partidos políticos ninguno de los sexos puede superar el 60% de sus integrantes. Esta misma ley servirá para crear un deber de información para los partidos políticos, que ahora deben proveer de información estadística sobre participación política desagregada, entre otros factores, por sexo (Díaz-Romero, 2017)

queda por revisar de qué manera la institucionalización de género en el Estado, en tanto proceso y practica social se ha visto afectada por las alternancias políticas sucedidas de 2006 en adelante.



**PARTE II. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y APROXIMACIÓN METODOLÓGICA**

## **CAPÍTULO 4. EL DISEÑO Y LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN**

Este capítulo tiene por finalidad presentar las principales características del diseño y planteamientos teórico-metodológicos de la investigación. En términos generales esta tesis tiene como foco de interés analizar el proceso de institucionalización de género en el Estado de Chile, en el marco de las alternancias sociopolíticas sucedidas entre 2006 y 2016. El diseño metodológico presentado corresponde a una investigación de tipo cualitativa, centrada en el análisis del discurso, al objeto de estudiar de qué manera los discursos institucionales, las estrategias políticas y los modos de interacción, en tanto prácticas sociales, condicionan el proceso de institucionalización de género en Chile.

En el primer apartado se presentan sintéticamente las preguntas y objetivos que guiaron el desarrollo de esta investigación. Cabe señalar que, si bien las preguntas y objetivos surgen en conexión con los debates teóricos y en el ejercicio de delimitación del objeto de estudio, las mismas fueron tenidas a la vista y sometidas a revisión a lo largo del proceso de investigación.

En un segundo apartado se presentan los conceptos con los que se trabajó en esta tesis y que han sostenido la construcción, a nivel teórico, del objeto de estudio y de las hipótesis de investigación. Se explicitan, además, las hipótesis de la investigación y se agrega, a modo de operativización de los conceptos analíticos, una tabla que sintetiza la información acerca de los distintos conceptos y dimensiones, los indicadores correspondientes, así como las fuentes de información utilizadas durante la investigación.

En el tercer apartado, junto con la presentación de la estrategia metodológica se presentan los métodos de obtención de datos que, en esta tesis corresponden al uso de documentos cualitativos y la entrevista individual, y se describen los procedimientos para la obtención y el análisis de los datos utilizados, con foco en el análisis sociológico del discurso.

#### **4.1. Preguntas y objetivos de investigación**

A partir de las bases teóricas de la tesis se identifica como tema de interés y pregunta preliminar de investigación los nudos y condicionantes de la política de igualdad de género en Chile en el marco de las alternancias políticas sucedidas entre 2006 y 2016<sup>39</sup>. En este sentido, se sitúa como fenómeno objeto de estudio el *proceso de institucionalización de género en el Estado durante el período 2006-2016* y, en base a la bibliografía revisada, se formulan las primeras preguntas generales de investigación y otro conjunto de preguntas auxiliares asociadas a ejes conceptuales de carácter teórico (véase Tabla 4, p.104).

---

<sup>39</sup> Entre 2006 y 2016 se suceden tres gobiernos. El primero de ellos presidido por Michelle Bachelet (2006-2010), el segundo presidido por Sebastián Piñera (2010-2014), el tercero nuevamente presidido por Michelle Bachelet (2014-2018)

**Tabla 4: Ejes conceptuales y preguntas de investigación**

Ejes conceptuales	Preguntas de investigación centrales	Preguntas de investigación auxiliares
<b>Marcos discursivos</b>	1. ¿De qué manera los discursos político-institucionales afectan la estabilidad del proceso de institucionalización de género en Chile?	1.1. ¿cuál es el marco discursivo de la acción gubernamental en materia de género?, 1.2. ¿cuáles son los principios políticos que rigen la acción institucional en materia de género?, 1.3. ¿de qué manera los principios se instalan en la agenda institucional?
<b>Estrategias políticas</b>	2. ¿De qué manera las estrategias políticas concurren a la continuidad o discontinuidad de acción institucional en materia de género?	2.1. ¿cuáles son los tipos de políticas de género desplegadas durante el período de estudio?, 2.2. ¿cuáles son las acciones declaradas según las estrategias de intervención?, 2.3. ¿de qué manera las estrategias políticas y las acciones se ven afectadas por los marcos discursivos institucionales?
<b>Interacción de actores</b>	3. ¿De qué manera las acciones de los actores propicia modos de interacción que permitan sostener el proceso de institucionalización de las políticas de género en Chile?	3.1. ¿Cuáles son los niveles de influencia, trayectorias y afecciones políticas de los actores involucrados?, 3.2. ¿Cuáles son las tensiones y posibilidades de agencia de los actores involucrados?, 3.3. ¿De qué manera estas interacciones afectan el proceso de institucionalización de género?

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con lo anterior, nos preguntamos de qué manera los conflictos discursivos, las estrategias políticas y la interacción de los actores y actoras involucradas, han afectado el desarrollo y posicionamiento de la política de género en el Estado, y han ido configurando una práctica social y discursiva que instala la reproducción o la transformación de las relaciones de género.

A partir de este conjunto de preguntas, se define y delimita el caso de estudio abarcando un período de diez años, desde 2006 hasta 2016, que además comprende la sucesión de tres períodos presidenciales con distintos conglomerados políticos. El primero de ellos, desde 2006 a 2010, corresponde al primer período presidencial de Michelle Bachelet Jeria, representante de los partidos de centroizquierda reunidos en aquel entonces bajo el nombre de *Concertación de partidos por la Democracia*. El período de 2010 a 2014, corresponde al primer período presidencial de Sebastián Piñera Echenique, representante de los partidos de derecha (liberales y conservadores), agrupados bajo el nombre de *Alianza por Chile*. El tercer y último período presidencial, de 2014 a 2018, del cual sólo revisaremos sus dos primeros años, corresponde al segundo período presidencial de Michelle Bachelet Jeria, representando a los partidos de centroizquierda, esta vez agrupados bajo el nombre de *Nueva Mayoría*, que reuniría a los partidos de la ex Concertación y al Partido Comunista de Chile.

En cuanto a la delimitación temporal, se ha fijado como punto de partida del análisis el primer período presidencial de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010), toda vez que, es durante su primer gobierno que se visibiliza la agenda de género como un instrumento para la materialización de las políticas de equidad de género. Respecto de la fecha de cierre de la investigación, 2016, ésta coincide con el año de la puesta en marcha del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. Ambos hechos son referidos en la literatura como importantes avances en materia de institucionalidad de género en Chile.

Un tercer elemento significativo a propósito de la delimitación temporal está relacionado con la alternancia entre conglomerados políticos de distinto signo. En concreto, el período que va desde 2010 hasta 2014, se corresponde con el primer gobierno de derecha electo por votación popular

tras veinte años de gobiernos socialdemócratas (1990-2010). Razón por la cual adquiere especial interés analítico preguntarse por los cambios y continuidades en materia de política pública en general, y de política de género en particular.

En términos generales, la finalidad de esta investigación es:

### **OBJETIVO GENERAL**

**Analizar el proceso de institucionalización de género en Chile, con foco en los marcos discursivos institucionales, en las estrategias políticas y en los modos de interacción de los actores en contextos institucionales.**

Del conjunto de preguntas de investigación y, en conexión con el objetivo general, se desprenden otros tres objetivos específicos, que han tenido la función de guiar el trabajo de investigación, tanto en la fase de sistematización y análisis de datos, como en la presentación de los resultados.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1.- Analizar los discursos institucionales en materia de género y su relación con la estabilidad del proceso de institucionalización de género, durante el período 2006-2016.**
- 2.- Describir de qué manera las estrategias político-institucionales concurren a la continuidad o discontinuidad de las acciones institucionales en materia de género.**
- 3.- Establecer la relación de los modos de interacción y agenciamiento de los *actores de género* con el proceso de institucionalización de género en el Estado chileno.**

## 4.2. Modelo de análisis

Como se ha señalado en el apartado anterior, el foco de interés de la tesis lo constituye el proceso de institucionalización de género en el Estado chileno, situado en el marco de las alternancias presidenciales en el período 2006-2016. En este sentido, la *institucionalización de género* constituye un concepto teórico central (véase Capítulo 2) que, en esta investigación, fue abordado de manera progresiva, es decir, en una lógica de acoplamiento entre los lineamientos teóricos generales, las discusiones teóricas específicas, en particular aquellas relacionadas con los enfoques institucionales (March & Olsen, 1989; Hall & Taylor, 1996; Mahoney & Thelen, 2010; Lowndes & Roberts, 2013) y los hallazgos empíricos preliminares.

De esta manera, la construcción progresiva del objeto de estudio, con base en un corpus teórico, pero en conexión con los datos empíricos, propició la configuración de tres conceptos analíticos clave: marcos discursivos institucionales, estrategias políticas de género y modos de interacción, en conexión con los conceptos y preguntas teóricas preliminares (véase Apartado 4.1), que fueron revisadas y reformulados en el proceso de acoplamiento teórico-empírico (Verd y Lozares, 2016).

Retomando de manera sintética lo expuesto en el Capítulo 2, se asume en esta investigación que la institucionalización de género en el Estado es un proceso político-institucional mediante el cual se legitima la necesidad de establecer acciones dirigidas a superar las desigualdades de género. En este sentido, se trata de la construcción e incorporación de nuevos elementos estructurales, institucionales y culturales, con capacidad de transformar las prácticas y dinámicas de género al interior del Estado. Se trata, además, de la instalación de una nueva práctica social, que se repite

de manera regular y continua, con un impacto significativo en la estructura social e institucional (Levy, 1996).

Así, la institucionalización, en tanto proceso, abarca la construcción e incorporación de nuevos discursos sobre las relaciones de género (Guzmán, 2001), la interacción y dialogo permanente entre actores institucionales, políticos y sociales, dentro y fuera del Ejecutivo y del Estado como un todo (Guzmán, 2001; Astelarra, 2005), y en la formación e implementación de nuevos mecanismos y estrategias de intervención y nuevos marcos jurídico-normativos (Incháustegui, 1999; Cerna, 2010; Guzmán y Montaña, 2011).

### ***Concepto 1. Marco Discursivo Institucional***

La institucionalización supone la creación de nuevas ideas y nuevas formas de representar la realidad, que van transformando o construyendo normas y reglas de interacción (Schmidt, 2008; Guzmán, 2013). En este sentido, la producción de ideas y discursos constituye una de las características centrales del proceso de institucionalización de género en el Estado, y por tanto una de sus dimensiones de análisis.

La pregunta respecto de las ideas y discursos de los marcos institucionales se responde a la luz de las tematizaciones, contenidos y formas de representar y significar la igualdad/desigualdad de género en los discursos y, atendiendo a los factores políticos, sociales y económicos que, desde el punto de vista de esta investigación, condicionan el desarrollo y posicionamiento de las políticas de igualdad de género en la agenda institucional chilena.

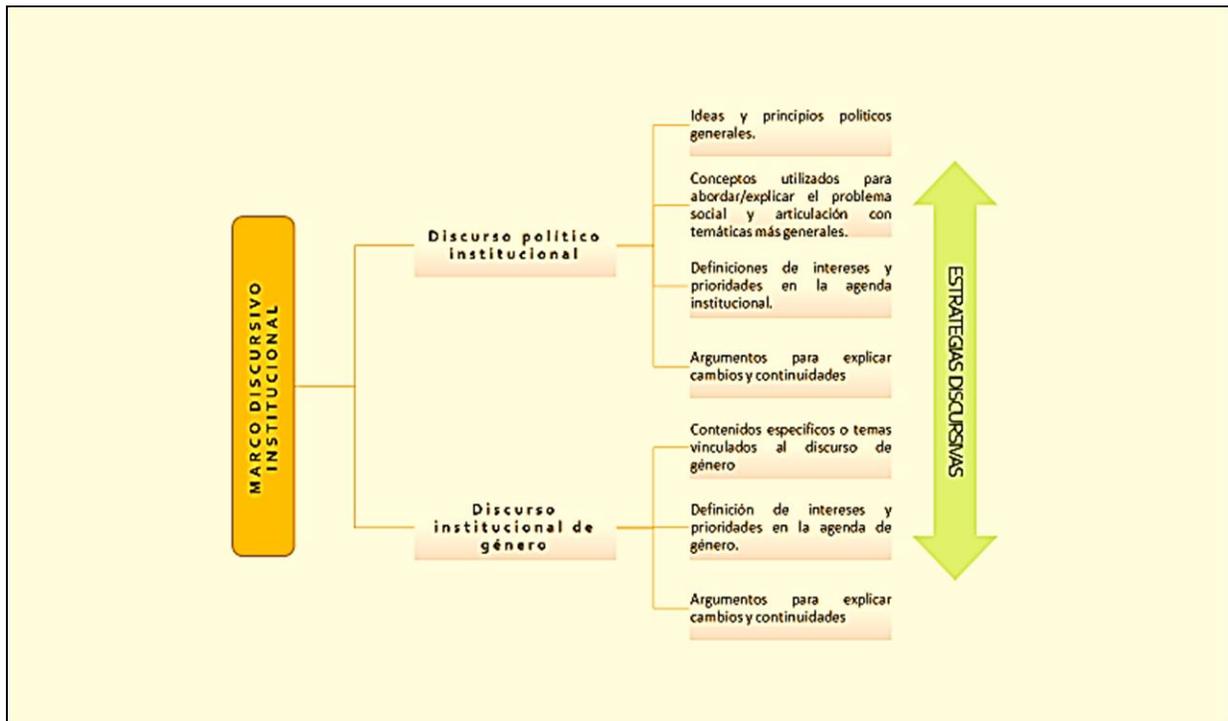
Por consiguiente, el proceso de institucionalización de las políticas de género en el Estado podrá ser observado en la difusión de nuevos discursos sobre las relaciones hombre-mujer, en la promulgación de nuevas leyes, en la formulación de nuevas normas y en la formación de nuevos organismos estatales y redes de interacción entre los actores públicos, privados y sociales que conforman los espacios de las políticas públicas (Guzmán & Montaña, 2011; Guzmán, 2013).

El concepto de marco discursivo se utiliza en este estudio siguiendo la propuesta de Hajer (2006, en Cejudo, 2010), para dar cuenta del conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se dota sentido a la política pública. Refiere también un discurso político que, siguiendo a Charaudeau (2008), opera en un doble sentido, como sistema de pensamiento y como acto de comunicación. En el primer caso se trata de un tipo de interacción que trata de principios políticos generales, que sirven de fundamento a las ideologías políticas. En el segundo caso, es decir como acto de comunicación, corresponde a la actividad que busca influenciar o crear nuevas ideas. Esta perspectiva será complementaria a la propuesta por Bacchi (2012), quien sostiene que en el discurso político se construyen problematizaciones que, en último término, condicionan la manera en que somos gobernadas.

Siguiendo las propuestas de Schmidt (2008), Charaudeau (2008), Wodak (2003), se ha trabajado este concepto considerando dos dimensiones de análisis: a) el discurso político, que opera sobre la base de principios políticos generales; b) los contenidos específicos o temas vinculados al discurso de género (igualdad, equidad, diferencias de género, desigualdades de género, discriminación, violencia). De forma transversal, se investigaron las estrategias discursivas y argumentativas, es decir, en cuanto a las formas sistemáticas de uso del lenguaje, de cara a la justificación de las

inclusiones o exclusiones temáticas, o respecto de las referencias o formas de nombrar la realidad social.

**Figura 1. Esquema conceptual marco discursivo institucional**



Fuente: Elaboración propia.

**Concepto 2. Estrategias Políticas**

De acuerdo con lo señalado en la primera parte de la tesis, la sostenibilidad de medidas en el tiempo es un elemento central del proceso de institucionalización (Rodriguez de Caires, 2018). En este sentido, la implementación y evolución de las políticas de género y sus estrategias (Astelarra, 2005; Diz & Lois, 2011), con posibilidad de incidir en otros marcos de actuación y en el diseño de política

pública, constituye una dimensión analítica clave para observar la continuidad y estabilidad de la institucionalización de género en el Estado.

Las políticas públicas de género pueden ser definidas, siguiendo a Bustelo y Lombardo, como “el conjunto de decisiones, objetivos y medidas adoptadas por las instituciones públicas, en relación con el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres y el avance de la situación socioeconómica, política y cultural de la mujer” (Bustelo & Lombardo, 2006, p. 11). En cuanto a la evolución y efectividad de estas se pueden distinguir tres grupos de estrategias políticas de género: *las políticas de igualdad de oportunidades o de igualdad de trato, las acciones positivas o afirmativas y el mainstreaming de género* (Diz & Lois, 2011).

La primera de ellas, la igualdad de oportunidades o de trato, es referida como una estrategia política para eliminar la discriminación de las mujeres (Astelarra, 2005), con énfasis en el cambio de leyes para garantizar la igualdad formal de ambos sexos (Diz & Lois, 2011). Se trata de políticas fundadas en una concepción liberal de la igualdad, cuestionada por algunas autoras poner entre paréntesis el reconocimiento de derechos específicos (Mazey, 2000). Por su parte, las políticas afirmativas o positivas surgen para responder al déficit de igualdad de las primeras políticas de igualdad de trato (Astelarra, 2005), asumiendo la necesidad de un tratamiento diferenciado que posibilite la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Diz & Lois, 2011). Se trata de acciones de intervención que buscan corregir las desventajas de las mujeres en el mundo público (Astelarra, 2005).

Si bien el *mainstreaming* de género, la tercera de las estrategias políticas fue definido como tal durante la Conferencia de Beijín de 1995, reconociendo el carácter estructural de las desigualdades y las relaciones de género, en palabras de Diz y Lois (2011) las políticas de *mainstreaming* o

políticas de transversalidad de género constituyen la estrategia más reciente en materia de igualdad de género. Se trata, en consecuencia, de un conjunto de acciones que buscan profundizar la intervención pública más allá de la igualdad y la acción positiva (Astelarra, 2005). Es decir, se trata no sólo de la aplicación de la dimensión de género a la actuación pública, sino también la transformación de la organización social de género, identificándose entre sus principales instrumentos de actuación los informes de impacto de género, los planes de igualdad y los presupuestos de género<sup>40</sup>.

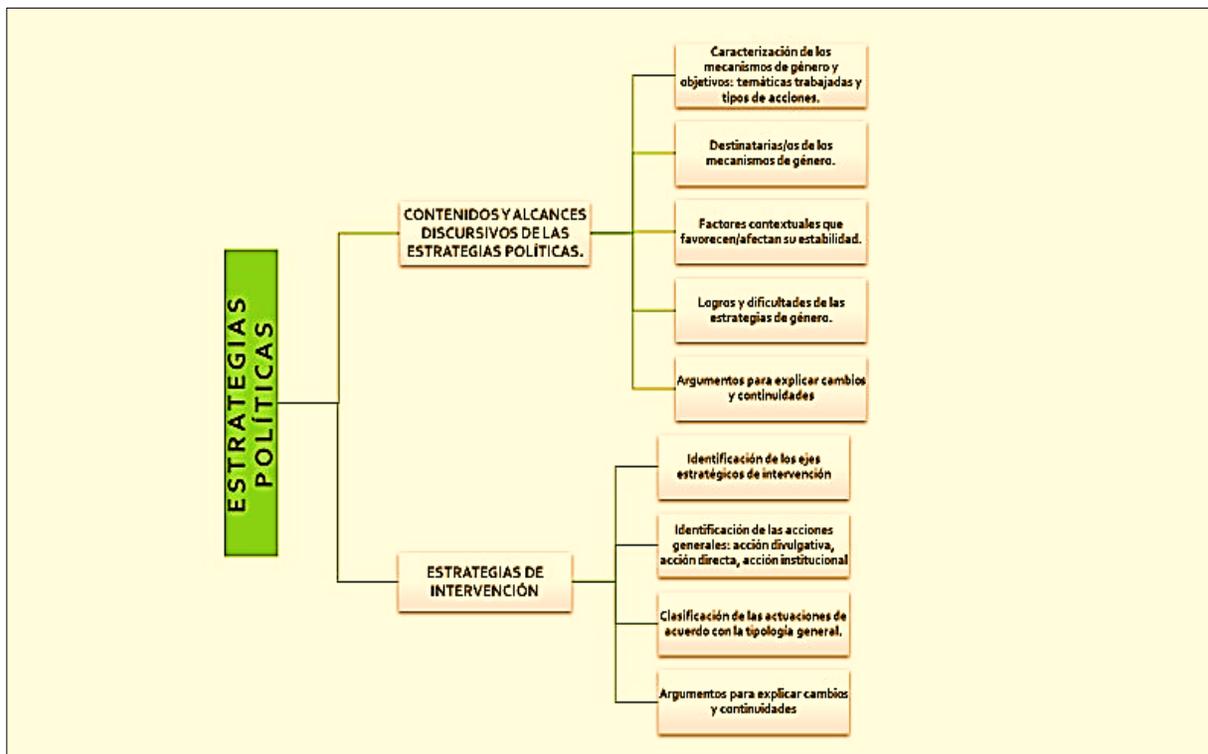
Para el análisis de los planes de igualdad se ha seguido -con modificaciones- el modelo analítico desarrollado por Astelarra (2005) en el entendido que, este modelo “permite hacer una clasificación empírica de las acciones de los planes y, al mismo tiempo, apuntar a cuáles son las estrategias que subyacen” (Astelarra, 2005, p. 190). De esta manera, la finalidad del modelo será organizar y clasificar las acciones propuestas en los planes según el tipo de intervención al que hacen referencia.

En definitiva, el modelo analítico propuesto para esta dimensión tiene por objetivo analizar las estrategias políticas de género recogidas como formas de actuación en los planes de igualdad. Sin embargo, cabe mencionar que no se trata de una evaluación de los planes ni de las acciones propuestas a través de ellos, sino de identificar los tipos de política y estrategias de género propuestas desde la institucionalidad para responder a las desigualdades de género.

---

<sup>40</sup> De acuerdo con los objetivos de la tesis se profundizará en el plan de igualdad, que corresponde al instrumento de mayor arraigo en Chile.

Figura 2. Esquema conceptual estrategias políticas



Fuente: Elaboración propia.

**Concepto 3. Los modos de interacción de actores**

En la primera parte de la tesis se han expuesto los aspectos más relevantes que acompañan el debate sobre el desarrollo institucional de la política de género en Chile, destacando entre éstos la formación de redes de interacción entre actores diversos en torno a la igualdad de género, la apropiación de la agenda de género por parte de los actores institucionales y la participación de organizaciones feministas y de mujeres (Guzmán & Montaña, 2011; Guzmán, 2013, Valdés, 2013).

En cuanto al proceso de institucionalización propiamente tal, los modos de interacción de actores en contextos institucionales resultarán de la interacción de la agencia de los actores y las dinámicas institucionales más estructurales. En definitiva, los *modos de interacción*, constituyen las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven (Scharpf, 2000, 2018)

Siguiendo la propuesta analítica de Woodward (2004 y 2015) bajo el concepto de *triangulo de terciopelo*<sup>41</sup>, los modos de interacción de las actoras de género, con distintos niveles de influencia, distintas trayectorias y afecciones políticas, logran tematizar y priorizar los contenidos y alcances de los marcos político-institucionales. Las posibilidades de agenciamiento, es decir, la capacidad de actuar abierta o constreñidamente y la “habilidad” de imponer la voluntad propia sobre el contexto o sobre otros actores (habilidad para lograr los impactos deseados), señalarán las continuidades y discontinuidades del proceso.

Cabe mencionar que, la visibilización de los *actores de género*<sup>42</sup> y, en particular, los actores institucionales y sus redes de interacción configuradas en el marco del proceso de institucionalización, no pretende invisibilizar otras formas de articulación feministas, ni mucho menos negar el aporte a la reconstrucción sociopolítica y democrática del país desde posiciones no institucionales. Documentado está el papel de los movimientos feministas en la construcción de

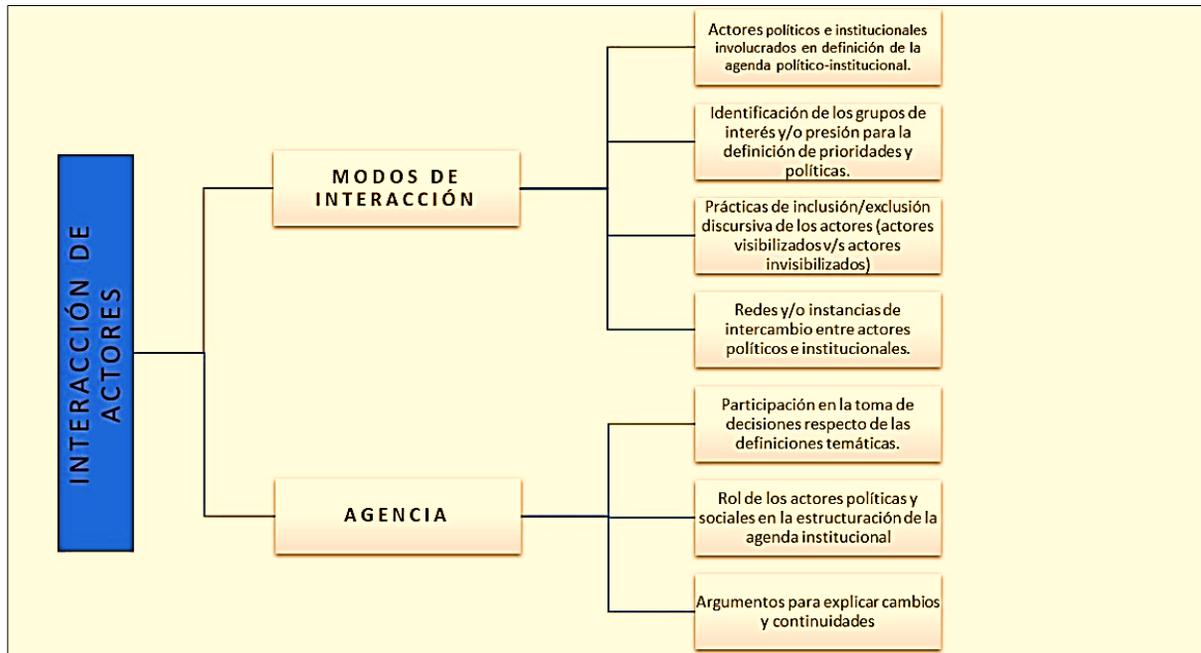
---

<sup>41</sup> La autora ha desarrollado el concepto de “Triángulo de Terciopelo” (del original *Velvet Triangle*, 2004), para analizar las interacciones entre las responsables de las políticas y los políticos, académicas feministas y expertas, y el movimiento de mujeres en el marco de la formulación de políticas de igualdad de género en el contexto europeo pre y post crisis económica.

<sup>42</sup> La expresión ‘actores de género’ es una traducción de ‘gender actors’, que introduce Georgina Waylen (2016) en relación con los procesos de cambio institucional, en referencia a los actores -institucionales, activistas y académicos- que con sus acciones dan continuidad a las estructuras o presionan para su transformación.

las agendas de género y en el desarrollo institucional de las políticas de género (Guzmán, 2001; Cerna, 2006, Guzmán & Montaña, 2011; Guzmán, 2013; Valdés, 2013). Sin embargo, también es importante para esta investigación relevar el papel del propio Estado y de sus agentes, en particular de aquellos que han participado del diseño, formulación e implementación de las políticas de género.

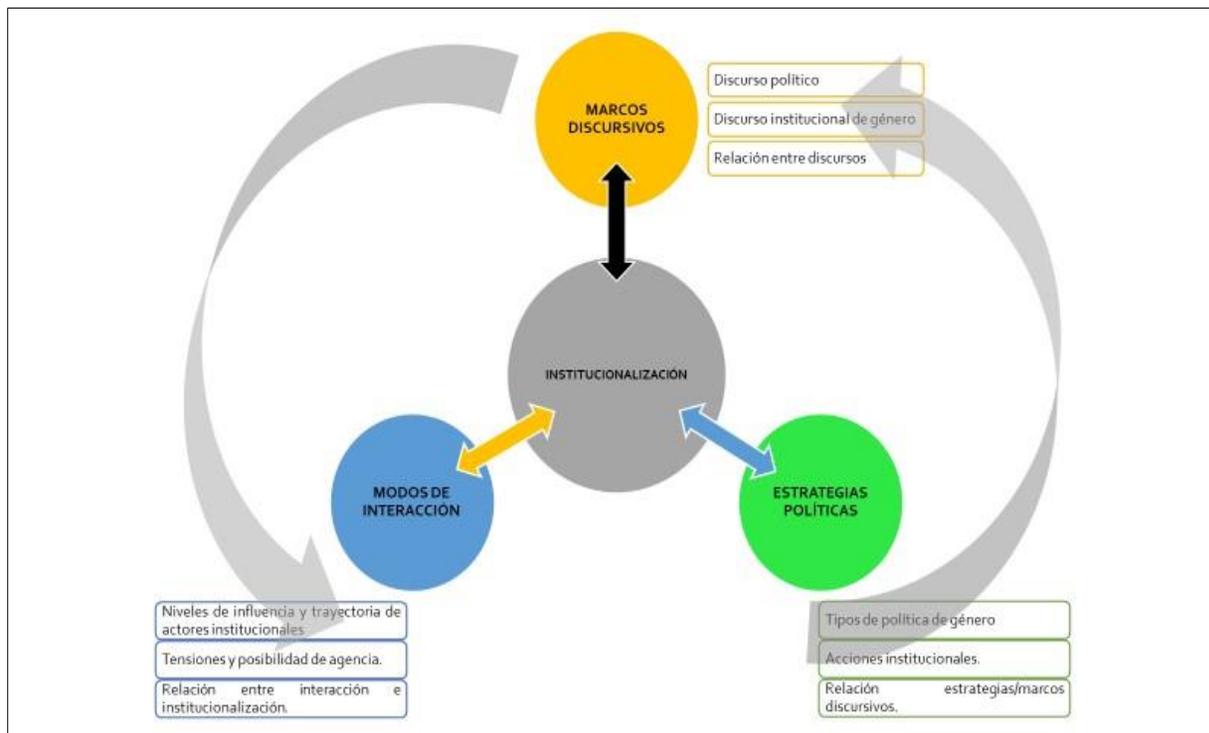
**Figura 3. Esquema conceptual modos de interacción**



Fuente: Elaboración propia.

El concepto teórico central (institucionalización) y los subconceptos asociados (marcos discursivos, estrategias políticas y modos de interacción), sus dimensiones y los indicadores principales identificados para cada dimensión de análisis, se organizan y disponen de manera integrada en el esquema de análisis que se representa en la Figura 4. Se señala la conexión de cada subconcepto con el concepto central y la interconexión entre los mismos.

**Figura 4. Esquema de análisis integrado**



Fuente: Elaboración propia

***Hipótesis de Investigación***

Las hipótesis siguen, hasta cierto punto, la relación de los conceptos presentados en el esquema anterior (Figura 4), y que se corresponden a su vez con los objetivos de investigación (véase apartado 4.1). Así, cada una de las hipótesis se conecta con cada uno de los subconceptos centrales, en referencia al impacto que los marcos discursivos, las estrategias políticas y a los modos de interacción tienen en el proceso de institucionalización de género en el Estado.

Por consiguiente y a modo de hipótesis general se plantea que los cambios en los marcos discursivos, en las estrategias de género y en los modos de interacción de los actores condicionan el proceso de institucionalización de género en el Estado. Así pues, las hipótesis planteadas pretenden sintetizar las principales relaciones a analizar, pero de ningún modo agotarlas. De acuerdo con lo anterior, se mantiene en todo el análisis una mirada abierta, que permita capturar otras relaciones relevantes.

### **Hipótesis 1.**

**Los cambios en las ideas y discursos institucionales, es decir, los marcos discursivos institucionales, marcarán los desplazamientos y continuidades del proceso de institucionalización de género en Chile.**

En el marco de las alternancias sociopolíticas sucedidas entre 2006 y 2016 en Chile, se observarían cambios en los marcos discursivos institucionales, que afectan el proceso de institucionalización de género en el Estado, a través de los desplazamientos discursivos en materia de igualdad y equidad de género.

### **Hipótesis 2.**

**Las estrategias políticas y la acción institucional configuran una matriz básica de intervención que concurre a la estabilidad y consolidación de la institucionalidad de género en el Estado.**

La institucionalidad de género en el marco del proceso de institucionalización requiere contar con marcos políticos y estratégicos que orienten en diseño de políticas más allá de otras herramientas coyunturales. La estabilidad del proceso vendrá dada por la adecuación de estas estrategias y matrices de intervención a las necesidades en materia de igualdad y equidad de género y no en función de las contingencias sociopolíticas.

### **Hipótesis 3.**

**La interacción de actores en contextos institucionales no ha propiciado dinámicas de agenciamiento necesarias que permitan sostener el proceso de institucionalización de las políticas de género en Chile.**

Respecto de los modos de interacción de actores, se observa que las interacciones entre actores político-institucionales, en específico, las responsables de las políticas, académicas y expertas, y el movimiento de mujeres, en el contexto de formulación de políticas de igualdad de género, y marcada por sus distintos niveles de influencia, distintas trayectorias y afecciones políticas, no ha logrado dar continuidad al proceso de institucionalización de género.

Presentados los conceptos y sus relaciones en forma de hipótesis, a continuación, se detalla la propuesta de operativización de estos con el detalle de sus dimensiones e indicadores (véase Tabla 5, p.119). Se incorpora, además, una relación del corpus de análisis dispuesto para cada concepto analítico.

**Tabla 5. Conceptos, dimensiones, indicadores y fuentes de información.**

CONCEPTOS	DIMENSIONES	INDICADORES	CORPUS DE ANÁLISIS
<b>1. DISCURSO INSTITUCIONAL</b>	<b>1.1. Discurso político, que operará sobre la base de principios políticos generales</b>	Ideas y principios políticos generales. Conceptos utilizados para abordar/explicar el problema social y articulación con temáticas más generales. Definiciones de intereses y prioridades en la agenda institucional. Argumentos para explicar cambios y continuidades	Programas de gobierno de organismos internacionales, Documentos oficiales de organismos internacionales, Documentos de centros de estudios con filiación partidaria. Documentos de centros de estudio sin filiación partidaria. Textos de entrevistas a informantes clave.
	<b>1.2. Discurso institucional de género</b>	Contenidos específicos o temas vinculados al discurso de género (igualdad, equidad, diferencias de género, desigualdades de género, discriminación, violencia). Definición de intereses y prioridades en la agenda de género. Argumentos para explicar cambios y continuidades	
<b>2. ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y ACCIONES INSTITUCIONALES</b>	<b>2.1. Contenidos y alcances de las estrategias políticas.</b>	Caracterización de los mecanismos de género y objetivos: temáticas trabajadas y tipos de acciones. Destinatarias/os de los mecanismos de género. Factores contextuales que favorecen/afectan su estabilidad. Logros y dificultades de las estrategias de género. Argumentos para explicar cambios y continuidades	Planes de Igualdad de Oportunidades de organismos internacionales. Documentos oficiales de organismos internacionales. Documentos de centros de estudios con filiación partidaria. Documentos de centros de estudio sin filiación partidaria. Textos de entrevistas a informantes clave.

	<p><b>2.2. Estrategias de intervención</b></p>	<p>Identificación de los ejes estratégicos de intervención                  Identificación de las acciones generales: acción divulgativa, acción directa, acción institucional (tipología general)                  Clasificación de las actuaciones de acuerdo con la tipología general.                  Argumentos para explicar cambios y continuidades</p>	
<p><b>3. INTERACCIÓN DE ACTORES</b></p>	<p><b>3.1. Modos de interacción</b></p>	<p>Actores políticos e institucionales involucrados en definición de la agenda político-institucional.                  Identificación de los grupos de interés y/o presión para la definición de prioridades y políticas.                  Prácticas de inclusión/exclusión discursiva de los actores (actores visibilizados v/s actores invisibilizados)                  Redes y/o instancias de intercambio entre actores políticos e institucionales.</p>	<p>Documentos oficiales de organismos internacionales.                  Documentos oficiales de las instituciones del estado.                  Documentos de centros de estudios con filiación partidaria.                  Documentos de centros de estudio sin filiación partidaria.                  Textos de entrevistas a informantes clave.</p>
	<p><b>3.2. Agenciamiento</b></p>	<p>Participación en la toma de decisiones respecto de las definiciones temáticas.                  Rol de los actores políticas y sociales en la estructuración de la agenda institucional                  Argumentos para explicar cambios y continuidades</p>	

Fuente: Elaboración propia

### **4.3. La aproximación metodológica: la investigación cualitativa basada en el análisis del discurso.**

De acuerdo con los planteamientos de la investigación, se ha optado por la realización de un estudio de tipo cualitativo centrado en el análisis del discurso en contextos institucionales. La elección de esta perspectiva metodológica se sostiene en una noción histórica y discursiva del proceso de institucionalización de género en el Estado, en tanto productor de nuevas ideas y discursos y generador también de nuevas prácticas (Levy, 1996), que se vinculan asociativa o conflictivamente con los discursos institucionales que, en muchos casos, cristalizan las desigualdades sociales y las relaciones de poder. En tal sentido, se trata por un lado de mostrar las estructuras ideológicas subyacentes en el discurso institucional (Fairclough, 1995, 2003), en el marco de los cambios sociopolíticos en el período 2006-2016 y, por otro lado, evidenciar las formas asociativas o conflictivas de significar la construcción de la política de género, abordando la institucionalización en tanto práctica social que promueve, mantiene y/o transgrede ciertas relaciones sociales a través de la cual los sujetos pueden actuar y posicionarse en la realidad social (Foucault, 2011).

En este sentido, la construcción del discurso no es arbitraria (Lazar, 2000), sino que fomenta unos intereses particulares a la vez que subordina los discursos e intereses contrarios. El significado se negocia continuamente en el espacio público, por lo que el discurso debe entenderse como un proceso abierto en el que diferentes ideologías e ideas sociales y políticas entran en un conflicto discursivo sobre la definición de la realidad social (Laclau & Mouffe, 1987).

El género, en tanto categoría y perspectiva, ofrece una visión de lo que sucede en el interior de los sistemas sociales y culturales, y da cuenta del entramado simbólico en el que las sociedades

representan los cuerpos sexuados, enuncian las normas de las relaciones sociales y construyen los significados de las experiencias. Es por ello por lo que, las ideas, las concepciones y las formas de nombrar lo social, juegan un papel importante en la construcción de la política de género.

Es decir, el discurso sobre género refleja un pensamiento dominante que se enfrenta a otro contrario en la disputa por la construcción de la realidad (Lazar, 2005). Los discursos de género reflejan, entonces, la disputa por el concepto de género, en tanto categoría social que permite explicar las desigualdades de género.

De acuerdo con lo anterior, el abordaje teórico-metodológico de la investigación, además de las herramientas del análisis sociológico del discurso (Ruiz, 2009; Keller, 2010), recoge algunas aproximaciones del análisis crítico del discurso (Wodak, 1996; Wodak & Weiss, 2005; Wodak & Fairclough, 2000), como es el caso del concepto de *estrategia discursiva*, y las concepciones y sentido del discurso de Michael Foulcaut (2011)

#### ***4.3.1. Métodos de obtención de datos: entrevistas y uso de documentos***

El trabajo de obtención de los datos se desarrolló en fases sucesivas. La primera de ellas consistió en una primera aproximación a los documentos, de tal manera de organizarlos en relación con las dimensiones analíticas y planificar su uso. Esta primera aproximación, facilitó una mejor definición de las fuentes de información, tanto en el caso del uso de documentos como en la definición del perfil de las informantes clave. En este sentido fue que se definieron dos métodos para la obtención de datos cualitativos: el uso de documentos cualitativos y la entrevista temática.

### **A). El uso de documentos**

Los documentos cualitativos fueron utilizados en esta investigación como fuente de información empírica, entendiendo por documento “cualquier material que ofrece información sobre un determinado fenómeno social y que existe independientemente de las acciones de la persona investigadora” (Corbetta, 2003, p. 287, citado en Verd & Lozares, 2016). De acuerdo con los objetivos y ejes analíticos de la investigación se utilizaron diferentes fuentes de información documental, en función de los conceptos y dimensiones analíticas (véase Tabla 5, p.119)

El uso de documentos obedece a dos características principales, en relación con el tipo de información que proporcionan. En primer lugar, el modo en que sus autores aprehenden la realidad que les rodea y construyen un discurso en torno a esas realidades. En segundo lugar, la transmisión de información fáctica (Verd & Lozares, 2016)

En definitiva, nos puede interesar el uso de documentos para analizar aquellos fenómenos sociales que están a la base de lo que el texto transmite o para analizar las construcciones de primer orden que en ellos se presentan. En función de nuestros intereses, tendrá más sentido tomar un tipo de documentos que otros; o a la inversa, según el tipo de documento, tendrá más sentido analizarlo de un modo u otro. (2016, p. 273).

En definitiva, los documentos utilizados corresponden a aquellos documentos considerados como *fuentes escritas*, de origen institucional, de producción oficial y de producción privada, descritos en el cuadro siguiente (Tabla 6):

**Tabla 6. Tipos de documentos escritos en función del productor**

<i>Documentos institucionales</i>		
<b>Documentos administrativos y organizaciones</b>	<b>Documentos públicos de producción oficial</b>	<b>Documentos públicos de producción privada</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes técnicos de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de gobierno</li> <li>• Planes de igualdad de oportunidades</li> <li>• Informes oficiales del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (ex SERNAM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos oficiales de organismos internacionales,</li> <li>• Documentos de centros de estudios con filiación partidaria.</li> <li>• Documentos de centros de estudio sin filiación partidaria.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a propuesta de Verd y Lozares (2016)

En el caso de los ejes 1 (discurso institucional) y eje 2 (estrategias políticas) el material documental constituyó la fuente de información central. Respecto de la localización y acceso a los documentos de producción oficial, el acceso a los mismos se realizó a través de internet, consultando directamente en los sitios web del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género<sup>43</sup>, de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile<sup>44</sup> y en el sitio web *Archivo Michelle Bachelet Jeria. Fondo documental 2014-2018*<sup>45</sup>. Respecto de los documentos públicos de producción privada utilizados en la investigación, a modo de información secundaria, se accedió a ellos en los sitios web del Observatorio de Equidad e Igualdad de Género de la CEPAL<sup>46</sup> y Barómetro de Política y Equidad de Fundación Equitas<sup>47</sup>. Se revisaron además las publicaciones *online* de la Fundación Chile XXI, Fundación Libertad y Desarrollo y Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Chile.

<sup>43</sup> <https://www.bcn.cl/catalogo>

<sup>44</sup> <https://minmujeryeg.gob.cl/>

<sup>45</sup> <http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/>

<sup>46</sup> <https://oig.CEPAL.org/es>

<sup>47</sup> <http://barometro.sitiosur.cl/index.php>

De acuerdo con Flick (2009, citado por Verd & Lozares, 2016, p. 284) el término *corpus*, hace referencia al conjunto de documentos sometidos a análisis. En este sentido se procedió, en primer lugar, a la revisión sistemática de un conjunto de documentos, oficiales y privados, con ayuda del software Atlas-ti 8, en una primera aproximación en términos de frecuencia y contenidos transversales. El objetivo de esta revisión fue desarrollar un filtrado previo en base a los conceptos y preguntas de investigación (véase Apartado 4.1. y 4.2) y establecer los criterios de selección para la definición de la muestra de documentos.

En segundo lugar, en base a la primera fase de definición muestral, se desarrolló una selección intencional de los documentos, aplicando criterios de representatividad tipológica (Verd & Lozares, 2016). De esta manera se construyó la muestra de documentos o *corpus*. En el caso de la dimensión “marco discursivo institucional” (véase Capítulo 5), se revisaron los programas de gobierno o programas presidenciales y algunos otros documentos públicos de producción oficial y privada.

**Figura 5. Programas de Gobierno 2006-2018**

Para la dimensión “estrategias políticas y acciones institucionales” (véase Capítulo 6) se revisaron tres de los cuatro Planes de Igualdad de Oportunidades aprobados entre 1994 y 2016<sup>48</sup> (véase Tabla 7, p.127); y, al igual que en la primera dimensión, se revisaron documentos públicos de producción institucional y privada. En la tercera dimensión, “los modos de interacción” (véase Capítulo 7) se complementó la obtención de datos vía entrevista con el uso de documentos públicos, institucionales y privados.

<sup>48</sup> Cabe mencionar que, durante el período 2010-2020 coexistieron dos Planes de Igualdad de Oportunidades, uno de ellos formulado en 2009, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2010-2020), el otro, formulado en 2010, durante el primer año de gobierno de Sebastián Piñera, bajo el nombre “Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020. Hacia un Chile justo y corresponsable”. Sin embargo, al no poder confirmar si se trató de un instrumento oficial, sólo consideraremos el Plan de Igualdad 2010-2020.

**Tabla 7. Planes de igualdad, gobierno(s) y tendencia política (1994- 2020)**

PLAN	GOBIERNO(S) INVOLUCRADO(S)	ORIENTACIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO
<b>I Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 1994-1999.</b>	Gobierno de Eduardo Frei Ruíz-Tagle (1994-2000).	Coalición socialdemócrata “Concertación de Partidos por la Democracia”
<b>II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010. Lineamientos Generales.</b>	Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) <sup>49</sup>	Coalición socialdemócrata “Concertación de Partidos por la Democracia”
	1er. Gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2006-2004)	
<b>III Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2020. Para el Chile del Bicentenario.</b>	1er. Gobierno de Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014)	Coalición liberal-conservadora “Alianza por Chile”
	2º. Gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2014-2018)	Coalición de centro izquierda “Nueva Mayoría” <sup>50</sup>
<b>IV Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030. Renovamos nuestro compromiso para avanzar en el ejercicio de los derechos de todas las mujeres.</b>	2º. Gobierno de Sebastián Piñera Echeñique (2018-2022)	Coalición liberal-conservadora “Alianza por Chile”

Fuente: Elaboración propia.

## **B). La entrevista individual**

De acuerdo con los objetivos de la investigación, y en particular, el énfasis en el proceso de institucionalización de género y en su contexto institucional, se acotó la muestra al perfil del

<sup>49</sup> En el marco de las reformas para la modernización del Estado, impulsadas durante el gobierno de Ricardo Lagos, el parlamento, con presencia mayoritaria de la derecha, aprobó la reforma constitucional que rebajaría el período presidencial de 6 a 4 años.

<sup>50</sup> La campaña presidencial contará con el apoyo, y posterior presencia en el gobierno, del Partido Comunista de Chile. La Concertación de Partidos por la Democracia pasará a llamarse “Nueva Mayoría”.

*informante con participación en el diseño, formulación o implementación de la política pública de igualdad de género* y, en este sentido, se optó en primera instancia por el perfil del “informante con vinculación institucional”, vinculado al ejercicio de cargo público en el período comprendido entre 2006-2016.

De acuerdo con este criterio, se buscaba, en términos de Flick (2009), una *construcción de primer orden*, es decir, la visión o “versión de la realidad” de la persona entrevistada basada en su experiencia y vivencias. Para luego, a través de la interpretación guiada por las preguntas de investigación y los ejes teóricos conceptuales, proceder a la *construcción de segundo orden* (Flick, 2009a, p. 76), definida por el autor como aquella interpretación realizada por la persona investigadora<sup>51</sup>.

Desde la perspectiva del análisis de discurso, que constituye el método de análisis de esta investigación, y parafraseando a Íñiguez (2006, p. 115) lo importante de la persona que participa en la entrevista no son sus cualidades personales, sino su participación directa en el diseño, formulación o implementación de la política de género ya fuere en calidad de miembro del Ejecutivo, con ejercicio de función pública o en su calidad de experta o investigadora.

Cabe señalar que, si bien la literatura en torno a la institucionalización de género reconoce la participación actores diversos y, en especial, el papel desempeñado por las organizaciones feministas y de mujeres en las construcción de agendas y en el debate en torno a la política de igualdad de género, ha sido interés de esta investigación conocer las experiencias y trayectorias de

---

<sup>51</sup> Según Verd y Lozares (2016) las construcciones de primer y segundo orden no son necesariamente coincidentes, e incluso pueden llegar a ser contradictorias, “puesto que se toma como punto de partida y se confronta con todo un conjunto de informaciones adicionales y marcos interpretativos de la persona investigadora que pueden proporcionar un sentido diferente a las informaciones recogidas” (2016, pp.149-150).

mujeres vinculadas a la institucionalidad de género, ya sea a través del ejercicio de cargo público o bien, en su rol de asesoras políticas y/o especialista en temas de políticas pública, equidad e igualdad de género.

Previo el inicio del trabajo de entrevistas, se estableció contacto -vía correo electrónico-, con 8 personas, bajo la definición de 'informante clave', que respondían al perfil de *actor político institucional*, con cargo público ejercido durante el período 2006-2016. De acuerdo con este perfil, se entrevistó a 10 mujeres, 7 de ellas sin cargo público actualmente, vinculadas a organizaciones de mujeres (3), partidos políticos (2), centros de estudios y universidades (2). Las otras tres personas entrevistadas se desempeñan hasta la fecha como personal técnico-profesional en el servicio público, con rango ministerial y/o municipal, (2) de ellas con militancia política y (1) con participación en organización política feminista no partidista.

Durante la realización de las entrevistas al perfil ya descrito, se decidió incorporar un segundo perfil de informante clave, el de *actor académica*, con experticia en estudios de género y política pública. De acuerdo con este perfil fueron entrevistadas tres investigadoras que, a lo largo del período de estudio (2006-2016), prestaron asesoría y/o realizaron estudios respecto de los avances y retrocesos en materia de institucionalidad de género, a nivel nacional y regional.

Las entrevistas al perfil 'actor político institucional' se desarrollaron bajo la modalidad de entrevista semiestructurada temática (Verd & Lozares, 2016), con un guion de entrevista construido a partir de ejes temáticos y, organizado en torno a temas y secuencias de temas<sup>52</sup>. El guion de entrevista se estructuró alrededor de los siguientes ejes temáticos: definición de la agenda

---

<sup>52</sup> Véase Anexo 1, p.325

institucional de género, estabilidad de los mecanismos de género y, posicionamiento transversal de las políticas de igualdad de género. De cada uno de estos ejes se desprendieron temas y subtemas, estos últimos planteados en modo de pregunta. En cada uno de los ejes temáticos se preguntó a las personas entrevistadas por las formas y/o mecanismos de inclusión de actores sociales en la construcción de la política de género, tanto en la fijación de la agenda, como en el diseño y seguimiento de los planes de igualdad, así como en los procesos de toma de decisión.

En el caso de las actoras académicas, los mismos ejes temáticos de la pauta de entrevista, sirvieron para orientar el desarrollo de las entrevistas, más no guiarlas de acuerdo con su secuencia temática. Se privilegió, en cambio, la opinión de las entrevistadas en cuanto al desarrollo y estabilidad de las políticas de género en el Estado chileno.

Las entrevistas se realizaron entre julio y septiembre de 2019, en tres ciudades de Chile: Santiago, Valparaíso y Concepción. Este marco temporal, definido durante el curso académico 2018/2019, unido a la limitación de recursos, determinó en primer lugar el establecimiento de contacto previo con las informantes, vía correo electrónico, al objeto de informar del estudio y solicitar su participación en el mismo. La disponibilidad para acceder a la entrevista y para fijar su realización entre los meses de julio y septiembre de 2019, determinó en algunos casos la participación en el estudio. Esta delimitación temporal del trabajo de campo operó como barrera en el caso de las informantes vinculadas al gobierno de Piñera que, por motivos de agenda, declinaron su participación en el estudio.

Se realizó finalmente un total de doce entrevistas (véase Tabla 8, p.132). Cada entrevista individual fue realizada en una sola sesión y la duración osciló entre los 60 y los 90 minutos. Las entrevistas se realizaron en los domicilios personales, en el espacio laboral y, en algunos casos, en lugares

públicos, de acuerdo con la disponibilidad de tiempo y comodidad de las personas entrevistadas. Las entrevistas fueron grabadas previa autorización de la persona entrevistada. A todas las entrevistadas se les informó de los objetivos de la investigación y se firmó con ellas el consentimiento informado. Se comprometió además el envío de la transcripción del audio y los resultados de la investigación.

**Tabla 8. Perfil y características de las entrevistadas**

Informante ámbito institucional			
Nombre	Actividad profesional/laboral/política actual	Cargo(s) desempeñado(s) en período de estudio	Observaciones
<b>María Antonieta Saa Díaz</b>	Profesora Normalista Consejera en Gobierno Regional (RM) desde 2014 Militante Partido por la Democracia PPD	Diputada PPD 1994-2014	Entrevista realizada en dependencias de Gobierno Regional. Duración aprox. 75 minutos Santiago de Chile
<b>Claudia Opazo Ossandon</b>	Periodista Encargada de comunicaciones en Municipalidad de Recoleta Militante PPD	Directora SERNAM Región Metropolitana 2014-2018	Entrevista realizada en Cafetería. Duración aproximada 95 minutos Santiago de Chile
<b>Laura Albornoz Pollmann</b>	Abogada. Profesora de Derecho Público en Universidad de Chile Militante Democracia Cristiana DC	Ministra Directora SERNAM 2006-2008 Presidenta Comisión Interamericana de Mujeres 2008-2009	Entrevista realizada en dependencias de Universidad de Chile. Duración aproximada 65 minutos Santiago de Chile
<b>Gloria Maira Vargas</b>	Economista. Coordinadora Mesa Aborto Chile Militante Frente Amplio	Subsecretaria ministerial SERNAM 2014-2017	Entrevista realizada en domicilio particular. Duración aproximada 120 minutos Santiago de Chile
<b>Claudia Pascual Grau</b>	Antropóloga Social. Encargada Dirección de Género del Partido Comunista Militante Partido Comunista	Ministra Directora SERNAM 2014-2018	Entrevista realizada en domicilio particular. Duración aproximada 90 minutos Santiago de Chile
<b>Valentina Medel Ziebritch</b>	Socióloga Encargada Unidad de Género en Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile. Militante PPD	Directora Regional SERNAM 2014-2018	Entrevista realizada en Cafetería. Duración aproximada 120 minutos Concepción

<b>Waleska Castillo López</b>	Trabajadora Social Directora Centro de Salud Familiar Militante DC	Directora regional SERNAM 2014-2018	Entrevista se realiza en dependencias de CESFAM Duración aproximada 120 minutos Quillota - Valparaíso
<b>Cristina Huerta Flores</b>	Educadora Profesional Unidad de Mediación Laboral Dirección Regional del Trabajo No declara militancia política	Profesional Relaciones Laborales Dirección Regional del Trabajo	Entrevista realizada en Cafetería. Duración aproximada 65 minutos Concepción
<b>Informantes ámbito académico</b>			
<b>Virginia Guzmán Barcos</b>	Socióloga. Directora CEM No declara militancia política	Investigadora y asesora en elaboración de Planes de Igualdad de género	Entrevista realizada en domicilio particular. Duración aproximada 70 minutos Santiago de Chile
<b>Pamela Díaz-Romero Monreal</b>	Socióloga. Coordinadora Unidad de Género Dirección Asuntos Estudiantiles Universidad de Chile No declara militancia política	Investigadora Fundación Equalitas	Entrevista realizada en dependencias de Universidad de Chile Duración aproximada 65 minutos Santiago de Chile
<b>Cecilia Pérez Díaz</b>	Trabajadora Social Profesora en Universidad de Concepción No declara militancia política	Ministra Directora Nacional SERNAM 2004-2006	Entrevista realizada en Cafetería de la Universidad de Concepción. Duración 85 minutos Concepción
<b>Alejandra Arce Riffo</b>	Cientista política. Profesora Universidad de Valparaíso Coordinadora Dirección de Género y Diversidad UV Militante Partido Socialista	Investigadora Fundación Siglo XXI	Entrevista se realiza en despacho universitario. Duración aproximada 80 minutos Valparaíso

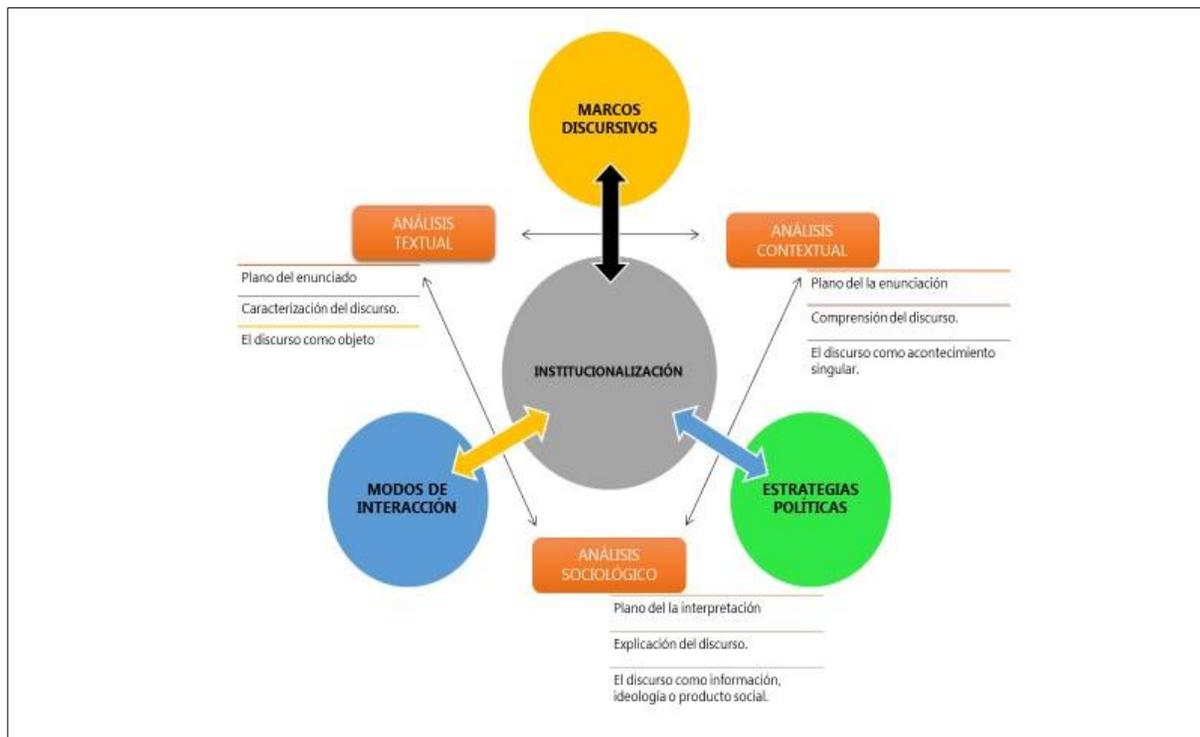
#### **4.3.2. El análisis de los datos: niveles, procedimientos y objetivos perseguidos.**

El análisis del proceso de institucionalización de género, y en concreto, el análisis de los marcos discursivos que lo condicionan, de sus estrategias políticas y de los modos de interacción que propicia y le sostienen se ha realizado siguiendo la propuesta del análisis sociológico del discurso desarrollada por Jorge Ruiz (2009). El análisis sociológico del discurso se propone como una aproximación y una práctica analítica, conectada con una diversidad de enfoques que, en palabras del autor, “lejos de constituir un problema, muestran la riqueza y las posibilidades del análisis del discurso para la sociología” (2009, p. 2)

De forma sintética, la aproximación y práctica analítica de Ruiz (2009)<sup>53</sup> plantea tres niveles de análisis: textual, contextual y sociológico, que no responden a una linealidad ni a una secuencia de etapas, sino más bien en una relación de simultaneidad entre los tres niveles, “en un continuo ir y venir de uno a otro y en constante *dialogo* entre ellos” (Ruiz, 2009) que, de acuerdo con los objetivos del estudio, es posible graficar de la siguiente manera:

---

<sup>53</sup> El desarrollo en extenso del modelo puede verse en el artículo “Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas”, en *FQS Forum: Qualitative Social Reserch*. Volumen 10, N° 2, Art. 26, mayo de 2009. Disponible en <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1298/2777>

**Figura 6: Esquema integrado de análisis del discurso en tres niveles**

Fuente: Elaboración propia

El análisis textual del discurso, en palabras del autor, “consiste en la caracterización o determinación de la composición y la estructura del discurso” (2009). En este caso, y de acuerdo con los objetivos de la investigación, a la composición y estructura del discurso se llegó a través del análisis de contenido de tipo temático, es decir a través de la identificación de temas y tópicos de interés<sup>54</sup>, en conexión con la propuesta analítica de Marta Wodak (2003), que se tuvo a la vista en esta investigación a efectos de conocer las estrategias discursivas<sup>55</sup> utilizadas en la producción y movilización de ideas y discursos. La identificación de estas estrategias discursivas supuso, junto

<sup>54</sup> El análisis de contenido temático se centra en los temas o tópicos en torno a los que se desarrolla el discurso. La selección, el orden de aparición y las relaciones entre tópicos permiten la caracterización de los discursos (Ruiz, 2009)

<sup>55</sup> Por regla general, con “estrategia” queremos significar un plan de prácticas más o menos preciso y más o menos intencional (incluyendo las prácticas discursivas) que se adoptan con el fin de alcanzar un determinado objetivo social, político, psicológico o lingüístico (Wodak, 2003, p. 115)

con la identificación de temas o tópicos generales, la identificación de subtemas asociados a los temas generales, mejorando de esta manera la descripción y caracterización del discurso.

De igual manera, la propuesta de Wodak (2003) ha permitido establecer una línea de continuidad con el segundo nivel de análisis propuesto por Ruiz (2009), el del *análisis contextual del discurso*, con énfasis en la comprensión del contexto de producción del discurso, es decir, allí donde surge y en donde adquiere sentido.

Respecto de los ejes conceptuales 1 y 2 (véase Tabla 5, p.119), en cuanto al análisis de los documentos cualitativos de producción oficial (véase Tabla 6, p.124), se trata de documentos producidos en un contexto institucional, que reflejan un punto de vista y una intención, en cuanto a la producción de sentido por la vía del discurso político, o en cuanto a la voluntad de cambio-continuidad por la vía de la intervención institucional. En términos de Ruiz, el supuesto básico del análisis contextual es que los discursos tienen una dimensión intencional, es decir, su producción responde a un para qué y a un qué, y de allí el interés de esta tesis por ofrecer una aproximación al contexto sociopolítico -de producción- de la política de género en Chile (véase Capítulo 3, Apartado 3.4)

La dimensión intencional de los discursos políticos institucionales, en este caso de los programas de gobierno y de los planes de igualdad, es completada por los discursos de las sujetas entrevistadas, es decir, *el discurso provocado*<sup>56</sup>, identificado en esta investigación a partir de la experiencia y vivencias de las entrevistadas. El discurso que surge a partir de la experiencia vivida,

---

<sup>56</sup> El autor se refiere a los discursos producidos en el marco de la investigación mediante técnicas de investigación social, es decir, producidos en el marco de entrevistas, o dinámicas grupales, entre otras.

y muchas veces resignificada, ha de ser comprendido (análisis contextual intertextual) por referencia a otros discursos, conectados en este caso con los marcos discursivos institucionales y con el despliegue de estrategias y acciones institucionales<sup>57</sup>. En este sentido, el ejercicio de interpretación de los modos de interacción y agencia de los actores de género se ha realizado en conexión con la construcción de los discursos de género en contexto institucional y con el desarrollo de la política de género en Chile. Los desplazamientos discursivos, las conversiones programáticas y la sucesión y/o discontinuidades de las estrategias determina los modos de interacción de los actores involucrados.

Atendiendo a las tres dimensiones de análisis que el autor propone para una interpretación sociológica del discurso, esto es, el discurso como información, como ideología y como producto social (Ruiz, 2009), en cada una de las dimensiones de análisis se han tenido a la vista tanto los documentos cualitativos como los textos de entrevistas, a modo de vínculo intertextual, ya fuere para señalar los puntos de consenso o de conflicto, o bien intentando establecer un diálogo entre discursos. Pero dado que la información sobre la realidad social contiene discursos siempre variables (Keller, 2010), en función del mayor o menor conocimiento que se tenga sobre la misma, en concreto en lo que respecta a este estudio, el conocimiento sobre el proceso de institucionalización de género en el Estado, será necesario reconocer el componente ideológico del

---

<sup>57</sup> La concepción de intertextualidad adoptada en esta investigación, a efectos de analizar los discursos de las informantes claves es la referida por Foucault, que sugiere un análisis de tipo comparativo: el sentido del discurso está referido a otros discursos con los que dialoga, ya sea implícita o explícitamente, en consecuencia, *se trata de preguntar a cada fragmento de un discurso analizado sobre sus presuposiciones, con qué otro discurso se encuentra dialogando y, por tanto, con qué otro discurso o discursos se encuentra en una relación asociativa o conflictiva* (Alonso y Callejo, 1999, p. 49)

discurso, que no sólo ofrece distintos puntos de vista, sino que también puede reflejar distintas formas de posicionarse ante un fenómeno (Fairclough, 1995).

En esta misma línea de análisis interpretativo, es que se ha analizado la institucionalización de género en su dimensión discursiva, en tanto producto social, movilizadado a través de marcos discursivos institucionales más amplios, estrategias de intervención y modos de interacción, y en conexión con las condiciones sociales y políticas que lo producen.

En esta fase de interpretación sociológica del discurso, que en ningún caso corresponde a una fase de término del análisis, sino más bien de continuidad y despliegue transversal, operó bajo una lógica abductiva. Es decir, durante el trabajo de análisis de los documentos y textos de entrevistas fueron emergiendo nuevos temas y tópicos de interés, reintegrados en la teoría a efectos de explicar de mejor manera el fenómeno de estudio. Es el caso de los conceptos de *triángulo de terciopelo* (Woodward, 2004; 2015) y *actores de género* (Waylen, 2016), incorporados en esta investigación para explicar y caracterizar las interacciones y trayectorias de los actores institucionales en el marco del proceso de institucionalización.

Finalmente, respecto del trabajo de análisis de los datos, tanto de los documentos como de los textos de entrevistas, se recurrió a la codificación manual utilizando, principalmente, un sistema de categorías y subcategorías derivadas fundamentalmente del marco teórico. De forma simultánea, se identificaron y codificaron inductivamente algunos temas emergentes, atendiendo su frecuencia, pero también en función de su relevancia para los objetivos de la investigación<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Véase Anexo 4, p. 336





**PARTE III. RESULTADOS Y CONCLUSIONES**

## **CAPÍTULO 5. EL MARCO DISCURSIVO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL**

### **Presentación**

El presente capítulo analiza la relación entre la construcción de marcos discursivos gubernamentales y el proceso de institucionalización de género, durante el período 2006-2016. Para ello, se recurre al análisis de documentos como fuente de información empírica (Verd, 2012), con foco en los Programas Presidenciales de los dos gobiernos de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010 / 2014-2018) y del primer gobierno de Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014). Dicho análisis se articula y completa con el análisis de las entrevistas realizadas a informantes clave.

Se trata por tanto de un capítulo que busca situar y contextualizar el debate sobre el proceso de institucionalización de la política de género en Chile en conexión con los marcos discursivos gubernamentales, estableciendo de qué manera dichos marcos discursivos, creados y recreados desde las agendas institucionales, aportan a la continuidad o discontinuidad del proceso. Se asume, por tanto, que las agendas de género corresponden a un conjunto de medidas específicas definidas por un gobierno de cara a la materialización de los planes de Igualdad (Montaño y Batthyány, 2012), presentadas como documentos independientes, o bien como parte de las agendas gubernamentales, entendiendo como tales al conjunto de prioridades que un gobierno plantea a

manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato (Casar y Maldonado, 2010)<sup>59</sup>.

Dado que el foco de interés de la tesis está puesto en el proceso de institucionalización de la política de género en el Estado de Chile, el punto de partida del capítulo lo constituye la presentación de los temas y subtemas específicos de los programas de gobierno, al objeto de reconocer las bases de un *discurso político* que operará en un doble sentido, como sistema de pensamiento y como acto de comunicación, y que, en conjunto con el discurso institucional de género, configuran el *marco discursivo* de la acción gubernamental en materia de igualdad y equidad de género.

En los tres apartados que siguen a éste se profundiza en la formación de las agendas de género en cada uno de los períodos presidenciales estudiados. La presentación de las agendas ha seguido un orden cronológico. Se presenta en primer lugar el proceso de formación de la agenda de género en el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), le sigue la revisión de los contenidos de género del programa de gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), para cerrar con la formación de la agenda de género del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Se explicitan los contenidos de las agendas gubernamentales en materia de género, las acciones propuestas y enfoques utilizados de cara a la articulación de nuevas ideas, actores y recursos.

---

<sup>59</sup> La literatura recoge distintas clasificaciones o tipos de agenda. Cobb y Elder (1971) distinguen entre dos tipos de agendas: la agenda sistémica y la agenda institucional. En un trabajo posterior, R. Cobb, J. Ross y M. Ross (1976) incorporan nueva terminología, distinguiendo entre agenda pública y agenda formal. En el contexto chileno A. Arrau, D. Cerva, D. Chernilo y J. Opazo (1991) con miras a ampliar el ámbito de actores, temas y dinámicas que participan de la discusión pública, desagregan la distinción hacia otras agendas, incluyendo la ‘agenda ciudadana’ y la ‘agenda de medios’, para finalmente proponer la distinción entre agenda pública, agenda político-institucional, agenda ciudadana y agenda de medios. Para efectos de esta investigación y de este capítulo en particular, hemos tenido a la vista la clasificación propuesta por María Casar y Claudia Maldonado (2010), que distingue la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental.

En el último apartado, a partir de la hipótesis de investigación, se realiza una recapitulación de los principales aspectos abordados en el capítulo, con énfasis en los marcos discursivos y en las estrategias discursivas desplegadas de cara a la continuidad y cambio de las políticas de igualdad de género durante el periodo 2006-2016.

### 5.1. El discurso político institucional

En este primer apartado se presentan los temas y subtemas específicos de los programas de gobierno, al objeto de reconocer las bases de un *discurso político*<sup>60</sup> que operará en un doble sentido, como sistema de pensamiento y como acto de comunicación, y que, de acuerdo con el objetivo del capítulo, configuran el *marco discursivo*<sup>61</sup> de la acción gubernamental en materia de igualdad y equidad de género.

En tanto discurso político, el programa de gobierno junto con movilizar una serie de intenciones, prioridades y proyectos susceptibles de atención por parte de los actores institucionales y sociales opera también como contenedor de ideas y principios políticos generales. En este sentido, la tematización de los programas de gobierno podrá reflejar, en términos de discurso, una “visión país” y, por otro lado, los intereses y prioridades de la acción gubernamental.

Al mismo tiempo, tanto esta visión país como la definición de prioridades podrá verse reflejada en aquello que en las agendas de gobierno se define como “interés principal” y que, a efectos de este apartado, operará como macrotema o discurso central (Wodak, 2003). Alrededor de este macrotema circularán otros subtemas específicos que configurarán una trama argumental o una *narrativa* en torno a los problemas y sus soluciones operativas.

---

<sup>60</sup> Siguiendo la propuesta de Charaudeau (2008), el discurso político opera en un doble sentido, como *sistema de pensamiento* y como *acto de comunicación*. En el primer caso se tratará de un tipo de interacción que trata de principios políticos generales, que sirven de fundamento a las ideologías políticas. En el segundo caso, es decir como acto de comunicación, corresponderá a la actividad que busca influenciar o crear nuevas ideas. Esta perspectiva será complementaria a la propuesta por Bacchi (2016), quien señalará que en el discurso político se construyen problematizaciones que, en último término, condicionarán la manera en que somos gobernados.

<sup>61</sup> El concepto de marco discursivo lo utilizamos aquí siguiendo la propuesta de Hajer (2006, en Cejudo, 2010), para dar cuenta del conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se dota sentido a la política pública.

En este sentido, observamos tres líneas discursivas conectadas -las tres- alrededor del concepto de desarrollo. En el documento *Estoy contigo. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010*, la noción de desarrollo estará vinculada al **crecimiento económico y a la protección social**, reconocidos como dos pilares fundamentales y mutuamente conectados. En el *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza, Chile 2010-2014*, del primer gobierno de Sebastián Piñera, la noción de desarrollo se asimilará directamente con la **consolidación del modelo económico, de la mano de la innovación y la eficiencia**. Por su parte, en el documento *Chile de Todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2014-2018* si bien la noción de desarrollo emerge también como una meta a alcanzar, se reconoce **la urgencia introducir cambios en el patrón de crecimiento, bajo los principios de equidad y desarrollo sustentable**. En este último sentido reaparece la idea de “enfrentar la desigualdad”, pero se define como vía el crecimiento económico y la generación de ingresos, “para que los beneficios del desarrollo sean percibidos por todos” (Bachelet, 2013, p.44).

### ***Un salto al desarrollo***

Como se ha señalado, uno de los temas referidos de forma transversal, en los tres programas de gobierno, será la noción de *desarrollo*, expresada en términos de meta o desafío, bajo la idea de “alcanzar el desarrollo”. El uso transversal de esta idea, que ya fuere difundida en los países de la región en la década del 50 a propósito de los rezagos con respecto a las economías centrales, y que posibilitó la producción de una concepción particular del término (Novelo, 2014)<sup>62</sup>, vuelve a

---

<sup>62</sup> En términos de Novelo (2014) la combinación virtuosa entre historicismo y estructuralismo, de cuño latinoamericano, sirvieron para alimentar una sólida teoría desarrollista, entre los años cuarenta y sesenta del siglo XX, que estableció una ruta de superación del no desarrollo mediante una intervención decisiva del Estado, a través del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), también conceptualizado como industrialización dirigida por el Estado (Bértola y Ocampo, 2013)

instalarse en un contexto de creciente crítica de las políticas de ajuste estructural implementadas en la década del 80 en los países de la región, y que, en el caso de Chile, marcarán la irrupción del mercado en la provisión de bienes y servicios. Este retorno de las estrategias desarrollistas, leído también como “un retorno del Estado” (Staab, 2012), marcará buena parte del discurso de política pública de los primeros años del nuevo siglo, con mayor o menor énfasis en el crecimiento económico, en el desarrollo humano o en la idea-fuerza de crecimiento con equidad.

Una visión más mercantilizada del desarrollo aparece con mayor claridad en el programa de gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), que consigna como objetivo de la agenda gubernamental “consolidar las bases del modelo de desarrollo de la economía social de mercado” (Piñera, 2009, p.15), con énfasis en el crecimiento económico, el emprendimiento y la innovación.

Este Programa de Gobierno consolida las bases del modelo de desarrollo de Economía Social de Mercado, que se ha venido aplicando exitosamente por más de tres décadas en el país (...) El emprendimiento y la innovación serán los ejes de las políticas que se implementarán en el próximo período presidencial para retomar una tasa de crecimiento económico elevada, sostenida y sustentable, que permita crear más y mejores puestos de trabajo (Programa de gobierno de Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014, p.15)

La mercantilización, como mecanismo distributivo, sitúa al mercado como impulsor único del empleo y dinamizador de la economía. Esta será una de las características fundamentales del modelo social residual ofrecido por la “economía social de mercado” (Vásconez, 2012), con incorporación estratificada a los servicios sociales en salud, educación y seguridad social, presentando alta segmentación regional y social, y una manifiesta centralidad de lo económico.

Los países que han alcanzado el desarrollo son aquellos que han permitido a sus ciudadanos desarrollar su libertad, capacidad de iniciativa y espíritu emprendedor. Son sociedades que han promovido las oportunidades de todos sus habitantes, no sólo preocupándose de impulsar la creatividad, la innovación y el espíritu de superación propio del ser humano, sino también construyendo instituciones y diseñando políticas públicas para que las oportunidades lleguen a todos sus habitantes, especialmente los más vulnerables y las clase media vulnerada. (Programa de gobierno de Sebastián Piñera Echenique, 2010-2014, p.15)

En términos de Martínez (2008), este enfoque supondrá que el mundo deseable sea uno en el que individuos y hogares están plenamente mercantilizados. Dicho de otro modo, se asume que el desarrollo es deseable y posible de alcanzar a través del manejo privado de los riesgos. Bajo esta perspectiva, la intervención del Estado para generar manejos públicos del riesgo no podrá ser sino compensatoria (2008, p.24).

En sintonía con lo anterior, la “igualdad de oportunidades” emerge como un discurso necesario a efectos de enlazar las capacidades individuales o, “el espíritu de superación propio del ser humano”, con los esfuerzos compensatorios de parte del Estado, como “proveedor de bienes públicos” y como “factor de protección”, bajo el discurso de la eficiencia y la buena gestión pública (Piñera, 2009, p. 16).

En este proceso de cambio que queremos impulsar para fortalecer la economía chilena, el Estado debe desempeñar un papel fundamental como proveedor de bienes públicos, como agente promotor de la innovación y el emprendimiento, como facilitador de una auténtica igualdad de oportunidades entre los chilenos, como regulador del mercado y como factor de protección para aquellos compatriotas que se encuentran en una situación más desmejorada.

En tal sentido, la igualdad de oportunidades aparece como uno de los ejes programáticos de la agenda de gobierno. Sin embargo, la acción gubernamental, bajo el argumento de la focalización, “reproducirá un modelo de inclusión controlado, dejando en el mercado -como agente de disciplina por excelencia- la única posibilidad de inclusión robusta” (Filgueira, 2015, p.19)

### ***La desigualdad como escollo***

En el contexto de “retorno del Estado”, la *desigualdad social* emergerá también como tema de interés, a partir del cual se desplegarán un conjunto de categorías que servirán para explicar y/o caracterizar las consecuencias de las políticas de ajuste estructural. La desigualdad será siempre leída en términos de obstáculo o “escollo” para alcanzar el desarrollo.

Construir un país más próspero y justo es siempre una tarea incompleta. Debemos seguir creciendo a tasas comparables por una generación si queremos alcanzar los niveles de vida de los países más avanzados. Debemos seguir reduciendo la pobreza, atacar decididamente las desigualdades y superar las exclusiones. En resumen: debemos dar un verdadero salto al desarrollo (Programa de Gobierno Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010)

El reconocimiento de la desigualdad como un fenómeno multidimensional, será interpretado como un problema de capacidades, en concreto como un “inhibidor de las capacidades” (Bachelet, 2005, p. 9), con impacto en distintos grupos de la población y en distintos niveles. De igual manera, el reconocimiento de “muchas desigualdades” (Bachelet, 2005, p. 8), y entre ellas la desigualdad entre hombres y mujeres, servirá justamente para caracterizar un fenómeno que será interpretado como un “escollo para el desarrollo”, pero no como consecuencia de las dinámicas de acumulación y dependencia económica.

Chile sigue siendo un país inaceptablemente desigual. La desigualdad en verdad son muchas desigualdades: entre hombres y mujeres, entre diferentes etnias, entre ricos y pobres, entre empresas grandes y pequeñas, entre quienes han tenido acceso a educación de calidad y quienes no la han tenido, entre las regiones que avanzan y las que permanecen rezagadas. (Programa de Gobierno Michelle Bachelet Jeria, 2006-2010)

En el documento *Chile de Todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2014-2018*, desigualdad y desarrollo emergen también como dos contenidos clave de la agenda de gobierno, pero en un marco discursivo que los vinculará a otro conjunto de transformaciones definidas como estructurales. Si bien, la desigualdad vuelve a ser referida como un obstáculo para la “incorporación al desarrollo” y para “llevar adelante los propósitos y proyectos individuales y familiares” (Bachelet, 2013, p. 8), el énfasis estará puesto en dos aspectos que emergerán como desafíos de la acción de gobierno: mayor bienestar y calidad de vida sostenibles, alineándose de esta manera con la agenda internacional en materia de desarrollo sostenible y calidad de vida<sup>63</sup>.

Hoy las desigualdades atraviesan las más amplias esferas de la sociedad chilena e impiden que todos los chilenos y chilenas se incorporen al desarrollo y puedan llevar adelante sus propósitos y proyectos individuales y familiares. Hoy nuestro país está cruzado por enormes diferencias de oportunidades, con un inadecuado acceso a los servicios públicos, con privilegios y abusos de unos pocos por sobre el interés de la mayoría (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2014-2018 p.8)

El reconocimiento de “brechas de desigualdad” irá acompañado del reconocimiento de la necesidad de cambios profundos y estructurales, en tres materias fundamentales: reforma

---

<sup>63</sup> La inclusión en el programa del bienestar y la calidad de vida como objetivos de la acción de gobierno tendrán como marco discursivo el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) y el Consenso de Santo Domingo (2013)

educativa, reforma tributaria y “un nuevo marco constitucional” (Bachelet, 2013, p. 9), acompañadas de otros cambios definidos como “sectoriales”. Uno de estos cambios sectoriales será el de la implementación de una agenda de género.

Estos cambios estructurales unidos a algunas políticas sectoriales, como el fortalecimiento de la salud, en el ámbito público y privado, el establecimiento de nuevas condiciones laborales para nuestros trabajadores, la consolidación de un sistema integral de protección social, impulsar una descentralización efectiva, implementar una agenda de género, consolidar mejoras sustantivas en seguridad ciudadana, garantizar el respeto a nuestra diversidad e identidad, cuidar nuestro medio ambiente, avanzar en calidad de vida en el territorio y abrir nuevos canales de participación ciudadana, entre otras, son parte de los énfasis centrales del gobierno de la Nueva Mayoría (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2014-2018)

En este marco, las reformas estructurales emergerán también como estrategias discursivas, de cara a dar sostenibilidad política a los cambios propuestos, pero sin evidenciar hasta qué punto estas reformas alterarán el patrón de acumulación. En este sentido, el crecimiento económico permanecerá en el centro de la agenda, “para asegurar un desarrollo con un sentido moderno y competitivo” (Bachelet, 2013, p.10).

Este programa, al abordar las desigualdades que hay en el país y al realizar una reforma estructural en la educación, busca también generar las condiciones para mantener el crecimiento económico. Este es el primer paso para asegurar una economía más competitiva, con una mayor productividad y más innovadora. (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2014-2018)

De esta manera, desigualdad y desarrollo son emplazadas en las agendas gubernamentales en una narrativa que problematiza la desigualdad, pero no así las dinámicas de crecimiento y desarrollo económico. Es decir, no será el patrón de crecimiento económico, devenido en modelo, lo que

contribuya a la reproducción de las desigualdades sociales, sino será la desigualdad, en tanto “falla sistémica”, el obstáculo para alcanzar el desarrollo. En consecuencia, el desarrollo económico y la generación de ingresos vía el empleo estarán en el centro de las agendas gubernamentales<sup>64</sup>. En consecuencia, allí donde no pueda operar el mercado, operará el Estado, en algunos casos bajo políticas de protección social focalizadas, en otros siguiendo las lógicas asistenciales y residuales de distribución de recursos.

El desplazamiento desde las políticas de corte productivista -centradas en la competitividad y la eficiencia de sectores productivos tradicionales-, a otras de tipo proteccionista -a través de la implementación de programas de protección social- no implicará dejar de lado el rol residual frente a la provisión de servicios y la asignación de recursos. Esto supondrá que la generación de ingresos (individuales y familiares) siga a cargo del mercado, vía el empleo, y que la provisión de servicios opere bajo una dinámica de distribución de recursos por parte del Estado, pero con una fuerte presencia de los arreglos familiares y comunitarios en la provisión de bienestar, vía trabajo no remunerado, particularmente femenino.

---

<sup>64</sup> En términos de Bértola y Ocampo (2013) y Novelo (2014) tras la demanda proveniente de China los países de la región insistirán en un desarrollo basado en la reprimarización de la producción y de las exportaciones. De esta manera, dos tercios del PIB (66,9%) serán generados por el estrato de mayor productividad, el 22,5% por el estrato medio y sólo el 10,6% por el de menor productividad. En lo relativo a la composición del empleo, los datos se invierten: el 19,8% en el estrato alto, 30% en el medio y 50,2% en el estrato de baja productividad. En consecuencia, los países de la región acentuarán la tendencia a favorecer la búsqueda de la eficiencia de los sectores productivos tradicionales.

## 5.2. El discurso de género en el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)

*Cuando una mujer llega sola a la política, cambia la mujer. Cuando muchas mujeres llegan a la política, cambia la política.*  
(Bachelet, M. 2007)

*Pensar la autonomía política de las mujeres desde una perspectiva feminista supone cuestionar la lógica de la diferencia sexual inherente a la construcción de los liderazgos femeninos.*  
(Castillo, A. 2010)

### 5.2.1. La importancia de la figura.

El interés del gobierno en promover una agenda de género se verá fortalecido por la figura de Michelle Bachelet<sup>65</sup>, quien no solo conformará un gabinete con similar número de hombres y mujeres, sino que, además, desplegará un abierto discurso en contra de la discriminación hacia las mujeres. En este sentido, en su programa de gobierno *Estoy contigo. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010*, se recogen una serie de elementos que intentan caracterizar la desigualdad entre hombres y mujeres a través de la identificación de distintas formas de discriminación. Y si bien no hay una referencia explícita a una agenda de género en su programa de gobierno, sí se recoge la equidad de género como eje central de la acción gubernamental<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Un análisis interesante respecto de la figura y liderazgo de Bachelet durante su primer gobierno lo podemos encontrar en Fernández Ramil, M. (2011) “El género post-Bachelet: la pérdida de un territorio compartido”, *Revista Anales*, Séptima Serie, n°2, noviembre 2011, pp. 130-147.

<sup>66</sup> Algunas autoras sí reconocerán la existencia de una agenda de género en tanto “eje central en el programa de gobierno” (Guzmán, 2013:211). Sin embargo, fundarán dicha agenda en torno a los principios de respeto a los derechos humanos, reconocimiento de la diversidad, promoción de la participación ciudadana y la protección social, sin referencia al tipo de política de igualdad de género propuesta, o a otros aspectos que suelen ser centrales en estas agendas, a saber, la distribución de los tiempos de trabajo y cuidados, el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos, entre otros.

Su figura política, la composición de su primer gabinete y un abierto discurso en contra de la discriminación, van a servir para generar las condiciones de posibilidad para la instalación de un discurso que permita sostener y proyectar las acciones del gobierno en materia de igualdad de género<sup>67</sup>. En algunos casos, su liderazgo servirá justamente para promover la equidad de género, en tanto discurso político, y para el despliegue de un conjunto de medidas en materia de igualdad.

De esta manera, y sin profundizar en las definiciones conceptuales en torno a la perspectiva de género, su figura supondrá la base de una agenda de género que, aunque débil, resultará provocadora desde el punto de vista de la apropiación y uso del discurso de equidad de género.

(...) y en este caso en particular con ella, no fue necesario tener un programa de gobierno provocador porque en sí misma la figura presidencial era muy provocadora, de hecho, el contenido programático era bien deficiente, o sea, era un listado de supermercado que permitía cierta continuidad, pero que tenía ciertos errores. (...) no importaba tanto el contenido programático como la figura de ella, o sea ese era como el piso programático, esa fue mi percepción cuando asumimos el gobierno.

[Actora política, período 2006-2010]

Sobre la debilidad del contenido programático de sus agenda, algunas especialista señalarán que Bachelet no sólo se apoyará y mantendrá sin grandes modificaciones la institucionalidad de género heredada de los gobiernos anteriores (Díaz-Romero, 2010; Fernández, 2011), sino también, y ante

---

<sup>67</sup> En opinión de distintas analistas, su compromiso con los derechos de las mujeres y la reivindicación de un liderazgo de “tipo femenino”, unido al hecho de ser la primera mujer electa por la vía de las urnas en un país reconocidamente conservador, despertará expectativas que trascenderán las fronteras de Chile. Al respecto ver Valdés, T. (2010) “El Chile de Michelle Bachelet ¿Género en el poder?”, *Latin American Research Review*, Volumen 45, pp. 248-273.

la imposibilidad de intervenir en los pactos patriarcales, tanto al interior de la coalición, como fuera de la misma, Bachelet no tendrá poder de intervención real (Olea, 2010).

En este contexto, su trayectoria de vida -marcada por la prisión política, el exilio y la estructura *uniparental* de su grupo familiar-, será resignificada en términos de capital social y político, a modo de “crisol biográfico polisémico” (Fernández Ramil, 2011), que operará como un imaginario en el que se reconocerán una multiplicidad de mujeres, sobre todo las mujeres de sectores populares. En este ejercicio de construcción diversificada de la identidad femenina, emergerán, por un lado, el *modelo sufriente de María*<sup>68</sup>, que será compensado y completado por otro, el *modelo de la jefa de hogar*, fuertemente marcado por la resiliencia y el ejercicio de poder en el ámbito familiar. Ambos modelos conformarán la base de un liderazgo *cercano y empático*, que sabrá posicionarse con facilidad en un campo amplio de identificaciones femeninas (Olea, 2010).

[...] Bachelet venía con un tremendo capital político y social, que provenía de las mujeres, de todas, pero fundamentalmente yo diría de las mujeres humildes [...] las mujeres veían a la Michelle como una mujer que saca adelante a su familia, ella sola, que había pasado las de quico y caco, y que había superado todas esas dificultades, y que además mandaba, y que mandaba en el país, y que mandaba a los militares, porque antes había sido la ministra de defensa, y ellas encontraban que eso era total, y entonces se sentían representadas por esta mujer [...]. (Actora política 2006-2010)

Sin embargo, el impacto en la esfera pública de su figura y su trayectoria de vida, enmarcadas en su “condición de mujer” (Valdés, 2010), también será leído en términos de obstáculo de cara a la definición de una agenda de género más transformadora. Si bien el régimen presidencial levantará

---

<sup>68</sup> En términos de Montecino este modelo estará en la base de la legitimación social del género mujer en América Latina (1997:50)

una serie de expectativas en relación con el rol que podría cumplir una mujer en la presidencia a la hora de impulsar proyectos en materia de género, el hecho de gobernar con una coalición de partidos con fuerte presencia de sectores conservadores en su interior generará un escenario de correlación de fuerzas, tanto dentro como fuera del gobierno, no siempre favorable a las políticas de equidad de género.

[...] entonces, eemm, yo diría que era eso, el contenido programático fue ese, había que al mismo tiempo que ser cuidadosa con la implementación del programa porque justamente quien gobernaba era una mujer [...], la presidenta le dio esto de no dejar espacios como para que se viera que venía una arremetida. [...] entonces en un primer momento partimos como pisando huevos y luego nos desplegamos con más confianza. (Actora política, período 2006-2010)

De esta manera, las posibilidades de uso del discurso de género aumentarán en la medida en que la figura presidencial opere como referente identitario para una amplio grupo de mujeres, más allá de las diferencias ideológicas<sup>69</sup>, de la mano de un declamado *liderazgo femenino*, que se irá construyendo sobre la base de un “nosotras” sin más distinción aglutinadora que la idea de la diferencia sexual.

En cuanto a la apropiación del discurso de género, se producirá una distancia entre el contenido del discurso -las ideas-, y el proceso interactivo que las instituciones políticas construyen, es decir, los discursos<sup>70</sup>. Es decir, se movilizan y circulan nuevas ideas en torno a las relaciones de género;

---

<sup>69</sup> Medido en la intención de voto y en el resultado de las encuestas. La última realizada al término de su mandato, en marzo de 2010, arrojó como resultado un índice de popularidad superior al 80%, el más alto de la historia presidencial del país, y configurando a las mujeres en base permanente de apoyo a su gestión.

<sup>70</sup> En términos de Schmidt (2008) las ideas son “el contenido substantivo del discurso”. Mientras las ideas significan lo que es dicho, el discurso accede a un conjunto mayor de significados, en cuanto a sus posibilidades de uso y producción de sentido. Las ideas, ya sea que expresen cuestiones prácticas, o ya sea que expresen los valores e imaginarios sociales más enraizados, para transformarse en acción política deben converger, y han de materializarse dentro de las instituciones políticas por medio del discurso.

sin embargo, esas ideas no llegan -o no todas llegan- a transformarse en nuevas estructuras discursivas que posibiliten un nuevo orden social de género.

### ***5.2.2. El despliegue de la agenda de género: igualdad de oportunidades y acción afirmativa***

Las políticas a favor de la igualdad entre hombres y mujeres emergerán en el discurso del programa del primer gobierno de Bachelet como “mecanismos de acción afirmativa” (Bachelet, 2005:85), con el claro objetivo de afrontar las situaciones de discriminación que afectan a las mujeres<sup>71</sup>.

Las mujeres siguen siendo discriminadas en su entrada al mundo laboral; ganan menos que los hombres por similar trabajo, se desempeñan en actividades de menor remuneración, siguen siendo maltratadas en sus hogares, son discriminadas en los seguros de salud y en lo previsional (...) Las mujeres siguen sobrellevando la mayor carga de trabajo doméstico. Están aún subrepresentadas en los cargos gerenciales privados y en la dirigencia política (...) Debemos darle mayor oportunidad. (Programa de Gobierno M. Bachelet, 2005, p. 86)

Las acciones expresadas en el programa para hacer frente a las situaciones de discriminación identificadas, serán: a) en lo político, la promoción de medidas de acción afirmativa, a través de un sistema de cuotas, “asegurando una representación mínima de mujeres en el Parlamento”; b) en lo laboral, avanzar con medidas antidiscriminación en las remuneraciones, bajo el lema “igual sueldo para igual trabajo”; c) en protección social, modificar el sistema previsional desde una

---

<sup>71</sup> Las acciones específicas o acciones positivas suponen asumir la necesaria incorporación de un tratamiento diferenciado que posibilite la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (...). Son estrategias que van más allá de la igualdad jurídica o formal hasta la que requiere la igualdad real, esto es, la interposición de las medidas necesarias para que la igualdad sea efectiva, removiendo las barreras culturales, económicas, como de cualquiera otro tipo que obstaculicen su consecución. (Diz Otero y Lois González, 2011:148)

“perspectiva de género”; d) en salud, erradicar discriminación contra las mujeres en edad fértil en los planes ofrecidos por la salud privada; e) en seguridad, erradicando la violencia contra las mujeres; f) en salud sexual y reproductiva, desarrollando programas nacionales de atención en salud sexual y reproductiva dirigidos a adolescentes.

En este sentido, la política de género tendrá como primer marco de referencia la “igualdad de oportunidades” que, en términos de Astelarra (2005, p.75), será el tipo de política utilizada por el ordenamiento institucional para eliminar la desigualdad y discriminación de las mujeres, desde lo legislativo y en el ámbito de lo público<sup>72</sup>. Sin embargo, en planteamientos de la autora, este tipo de política no considerara la organización social en la que se sustenta la discriminación de las mujeres, y que involucra no sólo el mundo de lo público, también o, sobre todo, el trabajo de cuidados que se desarrolla en el ámbito familiar y comunitario<sup>73</sup>.

La política pública de género, centrada en la igualdad de oportunidades, aunque con matices, configurará una línea de continuidad respecto de lo realizado por los gobiernos que le precedieron. Por ejemplo, Díaz-Romero (2010) alude al uso que hizo de la institucionalidad de género heredada, como es el caso del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades y el llamado Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), a lo que

---

<sup>72</sup> Un análisis más profundo de los tipo de políticas de género y de sus estrategias lo realizamos en el siguiente capítulo, a propósito de los Planes de Igualdad.

<sup>73</sup> Por lo mismo, el reconocimiento de derechos de las mujeres que, en algunos casos logrará materializarse en un nuevo marco legislativo, como ocurriese con la Ley 20.348 de igualdad salarial, promulgada en junio de 2009, tendrá un carácter más formal que sustantivo. En la línea de lo señalado, la ley no ha sido capaz de sobrepasar las barreras normativas e institucionales en las que se sostienen las diferencias de ingresos, todas vez que, junto a estas barreras, persisten un conjunto de condiciones de orden material y simbólico asociadas a los roles de género y a la división sexual del trabajo.

podemos sumar el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010<sup>74</sup>, que aún con diferencias, servirá de marco de referencia de la agenda de género.

En general nosotros adoptamos las decisión, eee, por ejemplo siempre se había seguido la tradición de tener un plan de igualdad de oportunidades que marcara la ruta, siguiendo un poco a la española, la ruta de los planes de gobiernos de cada presidente, pero, eeee, nosotros además desarrollamos una suerte de agenda de género que nos permitía bajar el plan para, eeeee, para en definitiva fijar las metas de corto plazo de las políticas de igualdad (Actora política, período 2006-2010)

La institucionalidad de género servirá de marco de referencia de una agenda que operará como un instrumento de política pública para el desarrollo de nuevas medidas en materia de género. En este sentido, un segundo tipo de política antidiscriminación que se intentará desarrollar durante la legislatura, y que operará de la misma manera que su figura política, es decir, a modo de estrategia discursiva, será la acción afirmativa y el empoderamiento de las mujeres. Los estudios en la materia señalan que, la acción afirmativa o positiva, en tanto estrategia política, orienta formas de intervención que buscan corregir las desventajas de las mujeres en el mundo público (Astelarra, 2005), involucrando además el despliegue de medidas para remover barreras económicas y culturales (Diz & Lois, 2011).

Los ámbitos de intervención gubernamental definidos en el programa de gobierno adoptarán, en algunos casos, la forma de proyectos de ley que habrán de seguir un largo, y a veces infructuoso, trámite legislativo. Es así como, durante la primera legislatura de Bachelet las resistencias, por

---

<sup>74</sup> En 2000, durante el gobierno del también socialista Ricardo Lagos, se aprobó el II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000-2010.

ejemplo, a las medidas de acción afirmativa, en concreto al sistema de cuotas, serán particularmente fuertes al interior de la colación de gobierno.

(...) en el primer gobierno cuando intentamos modificar el binominal con Boenninger a cargo de la comisión, el tema de cuotas, no solamente no era considerado por estos próceres sino que además estaba, eeee, yo tengo la impresión que tampoco era considerado como prioritario por la propia presidenta, (...) finalmente lo sacamos como a contrapelo, y presentamos el primer proyecto de ley de cuotas del ejecutivo y murió, murió en el archivo, porque no había escenario, no había convicción y no había detrás una gran reforma (...)

[Actora política, primer gobierno de Michelle Bachelet, 2006-2010]

De esta manera, el desarrollo de la política de género estará determinada por la ausencia o presencia de las condiciones político-institucionales que permitan avanzar en la implementación de nuevas estrategias de género, y que, al tiempo de promover medidas antidiscriminación, promuevan la transformación de las dinámicas de género fundadas en la división sexual de los trabajos y en el sexismo. De lo anterior se desprende que, la noción de género opera más como clasificación/distinción, que como categoría explicativa de las desigualdades y diferencias político-económica y cultural-valorativa que nombra (Fraser, 1997). No habrá referencia explícita a la existencia de un “sistema de género” reproductor de desigualdades en los dos sentidos propuestos por Fraser (1997)<sup>75</sup>. Por lo mismo, tampoco quedará claro de qué manera, las acciones

---

<sup>75</sup> Este sistema de género se expresaría a través de la división sexual del trabajo productivo y de cuidados que, al establecer actividades sociales diferenciadas (los roles de género) y ámbitos de actividad separados (lo público y lo privado) para hombres y para mujeres, contribuye a la reproducción de una dinámica social segregada y jerarquizada por sexo; es decir, un orden social de género fundado en la división sexual de los trabajos y en el sexismo.

para hacer frente a las situaciones de discriminación contribuyen a promover la transición desde regímenes patriarcales hacia regímenes de género más igualitarios.

### 5.3. El discurso de género en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)

#### 5.3.1. El retorno de la dimensión familista

Como hemos expuesto, la ausencia de una agenda de género, en tanto estrategia y/o discurso político, no supone la ausencia de medidas y compromisos institucionales para abordar su cometido. Muy por el contrario, el compromiso institucional puede existir igualmente, conectado o no, por ejemplo, a los Planes de Igualdad u a algún otro instrumento que garantice la igualdad de género.

En este sentido, retomando la discusión expuesta en el marco teórico en torno a los regímenes de género (Sainsbury, 1999), y ante la ausencia de medidas que garanticen no solo la igualdad de oportunidades, sino también cambios sociales y culturales que contribuyan a la eliminación de los estereotipos y las brechas de género, cobra sentido la pregunta por los efectos que la política pública -y el modelo de desarrollo- tiene en la vida de las mujeres.

Si bien en el documento *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza, Chile 2010-2014*, se incorporan temas que suelen formar parte de las agendas de género, a saber, la violencia hacia las mujeres, la brecha salarial, el techo de cristal, el acceso al mercado de trabajo, por nombrar algunos, no se hace ninguna referencia a la dimensión de género, en cambio recupera la mirada familista, como foco de la acción pública.

(...) esa agenda de género como tal, como instrumento más cortoplacista, eeee, fue olvidado por el presidente Piñera en su primer gobierno y la política de igualdad de oportunidades se transformó en una política en donde recupero algo de lo que había sido en los primeros años del SERNAM incorporando la dimensión más familista de las políticas de género

[Actora académica]

El inicio del período presidencial de Sebastián Piñera coincidirá además con la transición entre el II Plan de Igualdad 2000-2010 y el III Plan de Igualdad 2010-2020, este último elaborado en el último año de gobierno de Michelle Bachelet, produciéndose un vacío de continuidad o desencadenamiento de la política pública de igualdad del Estado de Chile. Los dos gobiernos anteriores (Bachelet, 2006-2010 y Lagos 2000-2006) habían desarrollado sus agendas de género teniendo como marco de referencia el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010, a partir del cual definieron sus prioridades y estrategias en materia de igualdad. En el primer caso (2000-2006) centrado en la incorporación del enfoque de género en las actuaciones institucionales del Estado, a través de los PMG de género. En el segundo caso (2006-2010) a través de una Agenda de Género que dará prioridad a las estrategias de acción afirmativa e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El vacío de continuidad del cual hablamos refiere justamente a la ausencia ya no sólo de una perspectiva transformadora de las relaciones de género, sino a la ausencia de una estrategia política clara en materia de género que permita justamente dar cuenta del desarrollo y evolución de las políticas de igualdad y equidad de género en Chile. En el documento analizado se incorpora un apartado bajo el título “Mujer: protagonista en igualdad de oportunidades” (Piñera, 2009, p. 143), y en él se señala:

Nuestro objetivo será promover el rol de la mujer en la sociedad y remover todos aquellos obstáculos que impiden su acceso efectivo al mundo del trabajo, especialmente en el caso de las mujeres en situación de vulnerabilidad, compatibilizando el mundo del trabajo con la vida familiar (Piñera, 2009, p.144).

Entender este énfasis en la igualdad de oportunidades y en la inserción de las mujeres “al mundo del trabajo” (2009, p.144) supone entender que no solo se trata de un vacío en términos de política de género, sino también de un retroceso respecto de la idea de “retorno del Estado” (Staab, 2011), y que se traducirá, en este punto, en la persistencia de un modelo de familiar nuclear biparental heterosexual encabezado por un hombre y centrado en el ideal del *salario familiar*<sup>76</sup>, adquirido a través del empleo. En tal sentido, las medidas podrán llegar a ser de reconocimiento, abordando el género en su dimensión cultural-valorativa, aunque sin profundizar en aspectos relacionados con el sexismo y el androcentrismo, pero en cuanto a su dimensión político-económica, los problemas derivados de la ausencia de redistribución no podrán si no resolverse bajo nuevas condiciones de empleo y de reproducción.

El análisis documental nos muestra que la ausencia de una perspectiva de género no supone la ausencia de contenidos de género. Lo que sí sucederá es la pérdida de centralidad de un discurso de género basado en los derechos y autonomía de las mujeres, frente al posicionamiento de un discurso de género centrado en patrones tradiciones y en la imagen de la familia nuclear biparental con proveedor masculino<sup>77</sup>. Desde el punto de vista institucional, este enfoque centrado en la familia se legitima tomando como misión del SERNAM la definición presente en la ley orgánica con la cual fue creado.

El Servicio Nacional de la Mujer es el organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social,

---

<sup>76</sup> Fraser 1997, pág. 55-56

<sup>77</sup> Al respecto, consultar Díaz-Romero Monreal, P. (2011) “La dimensión de género en la administración Piñera”, *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 1, pp. 144-160, editado por las Fundaciones Equitas y Friedich Ebert.

económico y cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de la familia” (Ley 19.023 Art. 2, 1991)

El uso de esta definición como misión institucional del organismo será diferente de aquella utilizada tanto en la anterior web del servicio como para las sucesivas formulaciones presupuestarias a partir de la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades 2000- 2010, donde se establece que su misión es diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; y a disminuir prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país.

Ahora bien, estos desplazamientos discursivos para nada se sucederán de forma flagrante, muy por el contrario, desde el gobierno se mantendrá un discurso que reconocerá la importancia de las políticas de género “que han favorecido un fuerte cambio cultural a favor del reconocimiento del rol de la mujer” (2009, p. 143) Sin embargo, los énfasis coincidirán con la orientación neoliberal, centrada en el crecimiento económico, y en una visión tradicional de las relaciones de género, fundada en la división sexual del trabajo, que delega en las mujeres el trabajo de cuidados y la conciliación de la vida laboral y familiar.

Sobre lo mismo, una informante clave, vinculada al primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), señalará lo siguiente:

(...) porque las mujeres de derecha en Chile tienen un discurso, eeee, es una derecha bien liberal, (...) pero en general la derecha liberal tiene esta cosa de aceptación de los roles, particularmente de las mujeres bien afincadas, como las ‘faldas de oro’ digamos, pero ellas tienen ese discurso

bien instalado por tanto tampoco ahí el liderazgo de Carolina Schmidt no fue, fue un liderazgo que continuo en la línea (...) en el discurso no fue tan abrasiva como lo fue en los hechos, porque en los hechos sí paso que ciertos programas se debilitaron.

[Actora política, primer gobierno de Michelle Bachelet, 2006-2010]

El reposicionamiento de una política pública de género centrada en el rol de la mujer madre cuidadora, se verá reforzada por la promoción de un conjunto de medidas que fijarán la atención, por un lado, en la protección de la maternidad y el embarazo adolescente, bajo el discurso del “derecho a la vida” (2009, p. 145)<sup>78</sup> y, por otro lado, en el acceso de las mujeres al mercado laboral, promoviendo para ello algunas acciones bajo el discurso de conciliación de la vida laboral-familiar. Sin embargo, no se hará referencia alguna a los mecanismos estructurales de discriminación y segregación que operan en el mercado de trabajo y que limitan las oportunidades laborales de las mujeres, por el contrario, el programa de gobierno posiciona a las mujeres como trabajadoras secundarias y las medidas para fomentar su participación económica apuntan a políticas que refuerzan los estereotipos de género (Díaz-Romero, 2010)<sup>79</sup>.

El binomio mujer/familia queda consistentemente articulado en las propuestas, simultáneamente a una reducción de la idea de familia al núcleo biparental con vínculo matrimonial. Desaparece en la redacción del programa el plural usado por los dos últimos gobiernos de la Concertación para

---

<sup>78</sup> Respecto de la política de salud sexual y reproductiva en el primer gobierno de Sebastián Piñera, Cubillos Almendra (2019) señala que se producirá un cambio en las iniciativas estatales llevadas hasta el momento, y que gran parte de las propuestas de los dos mandatos anteriores fueron interrumpidas o pierden prioridad. Por ejemplo, el programa de salud y pueblos indígena (MINSAL, 2005/ 2006), los Consejos Consultivos en Salud y la Ley N°20.418/201025. En términos de Cubillos (2019) este periodo presidencial representa una ruptura significativa con el trabajo desarrollado hasta entonces.

<sup>79</sup> Las medidas propuestas serán la ampliación del postnatal de 3 a 6 meses, ampliación de horarios de atención de salas cunas, jardines infantiles y establecimientos preescolares; programa de 4 a 7 para la atención y cuidado de escolares después de las horas de clases (2009, p.145)

referirse a las familias, uso intencionado del lenguaje que buscaba contribuir a diversificar las representaciones culturales de tipos familiares legitimados socialmente.

De esta manera, se construirá un marco discursivo que aludirá reiteradamente a las mujeres apuntando a su “centralidad para el desarrollo del país”, capitalizando de esta manera el peso simbólico adquirido por este colectivo al término del primer gobierno de Michelle Bachelet. Al mismo tiempo que desaparecen los contenidos de la agenda de género adoptados por la administración saliente.

En definitiva, su programa pondrá en evidencia un orden tradicional de género, basado en la división sexual de los trabajos, y combinada con las ideas neoliberales que anteponen el rol del mercado a la responsabilidad que le cabe al Estado en reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos.

#### **5.4. El discurso de género en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)**

##### ***5.4.1. La urgencia de una perspectiva transformadora transversal.***

El Programa de Gobierno *Chile de todos. Programa de gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018* incluirá una serie de compromisos que incorporarán el debate en torno a las autonomías de las mujeres, en sus tres dimensiones, la autonomía económica, la autonomía política y la autonomía en la vida personal. Se argumentará esta incorporación en la caída desde el lugar 87 al 46 en el Índice de Igualdad de Género elaborado por el Foro Económico Mundial, ante lo cual se fijará como objetivo programático “retomar el esfuerzo para lograr la igualdad entre hombres y mujeres” (2013, p. 167).

Partiendo de las brechas documentadas en materia de carga global de trabajo, en los salarios, en la participación en la toma de decisiones y cargos de representación política y, con especial atención en la violencia de género, en el documento se planteará además la necesidad de contar con “*una Nueva Agenda de Género basada en derechos, igualdad y autonomía de las mujeres, e impulsada por una institucionalidad renovada y de mayor rango*” (Bachelet, 2013, p. 168).

Esta nueva agenda de género asumirá por tanto una “perspectiva transformadora”, en sintonía con otras reformas políticas y con presencia transversal en distintos ámbitos temáticos. De la misma manera, se asumirá la urgencia de resolver las deficiencias en materia de igualdad de género del gobierno de Sebastián Piñera.

(...) yo creo que en el comando de la presidenta lo que se logró fue hacer un equipo, un área de género (...) de perspectiva de género transformadora, que abordó distintos temas, (...) pero a su

vez, varias de las que estábamos en ese equipo nos fuimos a meter a otros equipos, (...) eeee, con eso tampoco puedo dar garantía de que hayamos logrado transformarlo todo, y que haya habido en todas partes, pero sí yo tengo la sensación, eeeee, que hicimos un trabajo que fue bien integral (...) porque abordamos los temas más álgidamente urgentes, cosas que se sentían que eran como unas deudas ya impresentables.

[Actora política, segundo gobierno de Bachelet, 2014-2018]

En este sentido, la incorporación de la agenda de género como eje central de la acción gubernamental podrá ser interpretada en dos sentidos. Por un lado, ante la urgencia de reposicionar a Chile a nivel internacional, mejorando los indicadores de género, en sintonía con los debates, acuerdos y compromisos emanados de las agendas regional y global. Por otro lado, la necesidad de consolidar una institucionalidad de género a nivel estatal capaz de dar continuidad a las acciones en materia de equidad.

Frente a este escenario, la figura de Bachelet, que acumulaba ya un importante capital político, fundado en el resultado de las elecciones presidenciales y en su reconocido paso por ONU Mujeres, servirá para el despliegue de una agenda de género acotada a tres proyectos emblemáticos: la de creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género; el proyecto de cuotas de género; y, el proyecto de interrupción voluntaria del embarazo, que aunque restringido a tres causales, logrará poner en el debate público la discusión sobre los derechos sexuales y reproductivos y el derecho a decidir de las mujeres.

Respecto de la consolidación de una institucionalidad de género que proporcione estabilidad a las acciones en materia de equidad, se planteará la idea de transitar hacia una noción de transversalidad integracionista (Johan, 1996; Von Berries, 2012), que vaya más allá de lo meramente formal,

modalidad que, en términos de una de las entrevistadas, coincidiría con la transversalidad implementada durante el gobierno del también socialista Ricardo Lagos (2000-2006)<sup>80</sup>

yo siento que ahí ha habido como buenas visiones en términos de proponer mecanismos de transversalización dentro del Estado, pero que finalmente no salieron del primer estadio, o sea, cumpliste el primer paso, vamos a desagregar todos los datos por sexo, pero cómo estructuras una política que finalmente incorpore las perspectivas de transformación que se necesitan, por lo tanto es como lo que es el PMG, como un recurso donde transversalizas, sí, pones indicadores, indicadores que se mantienen, o sea, yo ví en la planificación del SERNAM indicadores a nivel institucional que obligan a tener género (...), pero finalmente, en términos de cómo eso se concreta, te estoy hablando a nivel del Estado, eso es otra cosa (...).

[Actora política, segundo gobierno de Bachelet, 2014-2018]

En este sentido, y sin dejar de reconocer los avances en materia de definición de mecanismos con orientación hacia la equidad de género, se insistirá en la permanencia de prácticas ancladas en aspectos más formales que estructurales, que dificultarán cambios más sustantivos en materia de equidad. En opinión de una de las entrevistadas, faltará una mirada más profunda, que pueda materializarse a través de planes de igualdad de oportunidades vinculantes a los distintos gobiernos y a una política pública sustantiva.

la visión que una pueda tener como feminista respecto de hacia donde tiene que caminar la política pública apunta mucho mas hacia estructurar un sistema que a una medida transitoria para aumentar la participación política de las mujeres, y esto otro te habla de la necesidad de mirar la

---

<sup>80</sup> Esta modalidad se vería materializado en la implementación del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG de género) en el conjunto de la administración. En términos de Guzmán (2013) el PMG de género “abrió oportunidades para incluir el principio de la igualdad en los ciclos presupuestales dando lugar a nuevas herramientas, instrumentos y metodologías para llevarlo a cabo” (Guzmán, 2013, p. 211).

transversalización del género dentro de la política pública y la institucionalidad de una manera mucha mas sustantiva (...)

[Actora política, segundo gobierno de Bachelet, 2014-2018]

En definitiva, la ausencia de una mirada más profunda o de mayor complejidad coincidirá con una de las modalidades del *mainstreaming* apuntada por Johan (1996), que, en su versión más débil, se integrará de manera declarativa en los procesos internos de las instituciones, sin mayor profundización. En su versión más fuerte, la transversalidad se instalará en todos los niveles de gobierno y a lo largo del proceso de formulación de la política pública (Johan, 1996)

#### **5.4.2. La fijación de la agenda de género**

La transversalidad o *mainstreaming* se instala en Chile, en tanto compromiso político, durante la primera década del año 2000 en el marco del *Sistema de Equidad de Género*<sup>81</sup>, que definirá entre sus objetivos la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas operadas desde el Estado<sup>82</sup>.

Esta modalidad de transversalidad será reemplazada en el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) por una política de género sustentada en la igualdad de oportunidades y en la acción positiva, en atención a las brechas en materia de empleo, salud, previsión social y participación política, con

---

<sup>81</sup> El Sistema de Equidad de Género operó durante el gobierno de Ricardo Lagos, entre 2000 y 2006.

<sup>82</sup> La validación de los PMG estaría a cargo del SERNAM. “Su no validación afectaba al conjunto de los funcionarios del servicio no sólo por no percibir la retribución económica que conllevaba la aprobación del SERNAM, sino que también porque en la comparación con otros servicios se revelaban menos eficientes” (Guzmán, 2013, p.211).

foco en las mujeres de sectores populares. En su segundo gobierno (2014-2018), atendiendo al retroceso en materia de políticas de género, la equidad de género se instalará como un desafío gubernamental, comprometiendo, además, una “despliegue transversal” de la dimensión de género, conectado con las principales reformas propuestas por el gobierno<sup>83</sup>.

El despliegue de esta agenda será transversal, se vinculará estrechamente con las principales políticas públicas que se impulsarán. Así, el enfoque de género estará presente, entre otras áreas, en el diseño en las reformas educacional, el sistema electoral, las políticas laborales y la Nueva Constitución Política. Similar visión existirá en el Sistema Nacional de Inversiones, en el diseño del sistema nacional de cuidado y en la reforma al régimen de salas cunas para hijos e hijas de trabajadores, que asegurará la no discriminación de las trabajadoras e incluirá la corresponsabilidad en la crianza.

[Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018]

La transversalidad será definida por Astelarra (2005) como una política de género con dos estrategias diferenciadas, aunque complementarias. Por un lado, el despliegue de una serie de acciones enmarcadas en las estrategias de igualdad de oportunidades y de acción positiva. Por otro lado, el desarrollo de una estrategia que atienda a “la necesidad de reformas estructurales del sistema de género” (Astelarra, 2005, p. 84)

En este sentido, el anunciado despliegue transversal de la agenda de género y su vinculación con otras reformas políticas servirán para generar un nuevo marco discursivo en materia de equidad de

---

<sup>83</sup> Las reformas propuestas en el programa de gobierno fueron en los ámbitos educacional, tributaria y constitucional, las que a poco andar sumaron una reforma laboral y cambiaron la reforma constitucional por una más acotada reforma al sistema electoral, prerequisite de la primera. Sin embargo, en los lineamientos generales esbozados para tales reformas no se hacía referencias específicas a la concreción de este compromiso.

género, en el que se reconocerá, además de las brechas de empleo, participación política y derechos sexuales y reproductivos, una necesaria redistribución del trabajo doméstico y de cuidados.

(...) el diseño e implementación del Sistema Nacional de Cuidado, que se hará cargo de dos problemas centrales. Por un lado, de la concentración tradicional de las múltiples tareas de cuidado en las mujeres, situación incompatible con su creciente participación en el trabajo remunerado. Por el otro, de una oferta insuficiente y dispersa de servicios de cuidado públicos, subsidiados o privados con grandes diferencias de calidad según la capacidad económica de las familias. En un país que envejece, el cuidado, tanto de personas mayores como de enfermos postrados, discapacitados y de niñas y niños, pasa a ser un tema prioritario para el Estado y la sociedad

[Programa de Gobierno M. Bachelet, 2013, p.169]

De esta manera, la agenda de género recupera algunos de los contenidos estratégicos del tercer plan de igualdad 2010-2020, en este caso la *corresponsabilidad social*, definida en el documento como un “imperativo universal y transversal” (SERNAM, 2010, p. 24) en directa alusión a un igualitario ejercicio de derechos y responsabilidades “en los escenarios público y privado, en el mercado laboral, en las responsabilidades familiares y en la toma de decisiones” (SERNAM, 2010, p. 27).

La transversalidad de género operará también como una práctica discursiva a la que se le atribuirá una finalidad transformadora, y que procurará activar dos estrategias básicas, la persuasión y el convencimiento (Haidar, 1998). De lo anterior se desprende que, el despliegue transversal de la agenda de género se explique bajo la lógica de las alianzas políticas, tanto al interior de la coalición, como con los partidos de la oposición.

(...) en la tramitación sobre todo de las tres causales lo principal fue el trabajo interministerial entre salud, mujeres, Segpres y Justicia (...) y con los parlamentarios y parlamentarias un trabajo bien fraterno, bien transparente, también en el sentido de no ofrecer algo que no podíamos (...) siendo muy racional con cada uno de ellos, siempre tratando de ganarlos a todos y cada uno de ellos a que se sumaran y se revisaran el texto preparado por el ejecutivo, y que si había que colocar indicaciones, en lo posible que la indicación de algún parlamentario pudiera reflejar opiniones de varios, o bien que nos dejaran que nosotras pusiéramos la indicación para reflejar el consenso de varios.

[Actora política, segundo gobierno de M. Bachelet, 2014-2018]

En este sentido, las estrategias políticas operarán también como estrategias discursivas, que incluirán, por un lado, la generación de ideas, es decir, “el contenido substantivo del discurso” (Schmidt, 2008), en este caso, la idea de transformación, vinculada al despliegue transversal de la perspectiva de género y, por otro lado, la producción de discursos, entendido este último en términos de proceso, es decir, el despliegue transversal de la agenda vinculado a la idea de integralidad y sentido de urgencia.

## **5.5. Recapitulando**

Se ha señalado en este capítulo, a modo de hipótesis, que el proceso de institucionalización de género en Chile está condicionado por un conjunto de ideas y discursos que marcan los cambios y continuidades de las políticas de género en Chile. De esta manera, la formación de las agendas institucionales, en tanto piezas constitutivas del proceso de institucionalización de género, definen los énfasis y prioridades de las políticas de género en Chile.

En este sentido, aun existiendo a nivel institucional evidencias claras de incorporación de la perspectiva de género y de desarrollo de mecanismos para la igualdad, se observa también que la profundidad de las iniciativas y la incorporación de nuevos contenidos de género está sujeta a factores sociopolíticos que condicionarán la estabilidad y continuidad del proceso.

El triunfo en 2006 de Michelle Bachelet Jeria y la conformación -aunque breve- del primer gabinete paritario, dieron un nuevo impulso al desarrollo institucional de las políticas de género. El principio de equidad de género pasó a formar parte del programa de gobierno de Bachelet (2006-2010), y se puso en marcha la primera agenda institucional de género que fijó la equidad como condición para el logro de mayor gobernanza, y junto con ello, la profundización y ampliación de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género.

Si bien el régimen presidencial levantó una serie de expectativas en relación con el rol que podría cumplir una mujer en la presidencia a la hora de impulsar proyectos en materia de género (Valdés, 2010), la convivencia en la coalición de gobierno de sectores conservadores, progresistas y liberales visibilizó las tensiones entre las diferentes concepciones de género, en especial, entre aquellos modelos que condicionan la transformación de las relaciones de género al crecimiento económico. Las resistencias de algunos sectores políticos para avanzar en el cumplimiento de los

compromisos internacionales, por ejemplo, en materia de salud sexual y reproductiva, fueron contrarrestadas con intentos de avance en otras materias. De esta manera, la agenda institucional de género del primer gobierno de Bachelet procuro trazar un trabajo intersectorial, focalizando en aquellas áreas donde las brechas de género se muestran con mayor intensidad: incorporación de las mujeres al mercado laboral (vía extensión de licencia por maternidad y servicios de cuidado infantil) y reforma del sistema de pensiones.

Sin embargo, al término de su legislatura Chile se mantendrá sin una ley de cuotas y con un porcentaje de presencia de mujeres en el parlamento por debajo del promedio regional. Por otra parte, mantendrá el récord de ser uno de los países del mundo con la ley más restrictiva en materia de aborto y, pese a su decidido impulso a la protección social y a las políticas sociales desde la perspectiva de los derechos de las mujeres, el enfoque mercantilista y asistencialista instalado en el Estado no sufrirá grandes alteraciones.

La fragilidad de la institucionalidad de género se verá acentuada durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). Por un lado, por el estancamiento en el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de igualdad de género, marcado por la caída desde el lugar 87 al 46 en el índice de igualdad de género que elabora el Foro Económico Mundial. Por otro lado, por la instalación de un discurso tradicional de género, centrado en la familia (en singular) y en un tipo de relaciones de género fundado en el modelo *mujer-cuidadora/hombre-proveedor*.

La falta de mención a los elementos más estructurales de la discriminación y la ausencia de problematización sobre las representaciones culturales que la sustentan supondrán un retroceso significativo respecto del grado de instalación en la agenda pública de la problemática de género durante el primer gobierno de Bachelet. En consecuencia, se observa, coincidiendo con Fernández

(2010), un ejercicio de *repatriarcalización* de la agenda pública durante el gobierno de Piñera, caracterizado por el desplazamiento de un discurso centrado en los derechos de las mujeres hacia otro que las relegará a su rol de cuidadoras y trabajadoras secundarias, evadiendo cualquier referencia a la dimensión estructural de la discriminación que viven las mujeres.

Los desplazamientos discursivos y las conversiones institucionales vendrán a señalar la necesidad de fortalecer la institucionalidad de género. En este sentido, la creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género durante el segundo gobierno de Bachelet responderá a la necesidad de recuperar y dar continuidad a un conjunto de estrategias político-discursivas en materia de igualdad de género. De una manera distinta, su liderazgo, esta vez fundado menos en su biografía y más en su trayectoria política, acrecentada por su paso por ONU Mujeres (organización que presidió entre 2010 y 2013) generó mejores condiciones, en términos políticos, para el despliegue de una agenda de género que, aunque acotada, servirá para articular un discurso mucho más cercano a una perspectiva transformadora de las relaciones de género.

En este sentido, la adopción de la transversalidad como estrategia política generó las condiciones para la emergencia de nuevas ideas y discursos en torno a la equidad de género y el ejercicio de derechos. Sin embargo, el proceso de apropiación y uso de la agenda de género no estuvo exento de dificultades. La materialización de sus ideas pondrá en evidencia, por un lado, distintas visiones de género, tanto al interior de la coalición gobierno como fuera de ella y, por otro lado, tensionará aspectos más estructurales que implicara abrir el debate hacia nuevas temáticas políticas, económicas, sociales y culturales.

## **CAPÍTULO 6. ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y ACCIONES INSTITUCIONALES: LOS PLANES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN CHILE.**

### **Presentación**

Este capítulo tiene por objetivo poner en relación el conjunto de las estrategias de género y acciones institucionales propuestas en los Planes de Igualdad de Oportunidades con el proceso de institucionalización de género en el Estado, a efectos de establecer de qué manera estas matrices básicas de intervención concurren a la estabilidad del proceso.

En este sentido, se sostendrá en esta tesis que serán justamente las estrategias de género y las lógicas de acción institucional las que concurren a la continuidad de las políticas de género y, por lo tanto, a la estabilidad del proceso de institucionalización de género en el Estado. De igual manera, el despliegue de estas estrategias políticas y de las acciones asociadas a cada una de ellas, estará condicionado por elementos contextuales y por el posicionamiento político-ideológico de las y los actores involucradas (Lombardo & Bustelo, 2014; Montaña & Batthyány, 2012; Diz & Lois, 2011).

El capítulo está organizado en tres apartados. En el primer apartado (9.1), y aun siendo anterior al período de estudio, presentamos el análisis del *I Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999*, ejecutado durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Su inclusión obedece a una decisión de tipo teórica-metodológica, de cara a una comprensión longitudinal de las estrategias políticas en materia de género.

En el segundo apartado (9.2) presentamos el análisis del segundo *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010*, cuya vigencia se extenderá durante los gobiernos de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y Michelle Bachelet Jeria (2006-2010). En este apartado hemos analizado en primer lugar los principios y estrategias políticas sobre la que se levantan las acciones de intervención propuestas en el Plan.

El tercer apartado (9.3) da cuenta del tercer *Plan de Igualdad en Mujeres y Hombres 2010-2020*. Durante la vigencia de este Plan se sucederán dos gobiernos de orientación política diferenciada, entre 2010 y 2014, el primer gobierno del Sebastián Piñera; y, entre 2014 y 2018, el segundo gobierno de Michelle Bachelet Jeria. De la misma manera, los resultados se presentan en función de los principios y estrategias políticas y, a continuación, el análisis de las estrategias de intervención según acción tipo.

Finalmente, el capítulo cierra con una síntesis de los principales aspectos abordados, con énfasis en el despliegue de las estrategias políticas en materia de género y su impacto en el proceso de institucionalización de las políticas de igualdad y género.

## **6.1. Primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999**

### ***6.1.1. La maquinaria institucional y el discurso de igualdad de oportunidades.***

La creación de organismos a cargo de las políticas de género y de los instrumentos necesarios para apoyar la actuación gubernamental en materia de igualdad, constituirán un primer paso en el proceso de institucionalización de las políticas de género en el Estado (Astelarra, 2005). La construcción de la maquinaria institucional y la implementación de políticas de género responderá también a la necesidad de materializar los compromisos y acuerdos derivados de las Conferencias Internacionales en materia de igualdad de oportunidades y equidad de género<sup>84</sup>.

Para el caso chileno, el Servicio Nacional de la Mujer, creado en 1991, constituirá el primer mecanismo institucional responsable del diseño e implementación de las políticas de género. La legitimidad y el reconocimiento de sus intervenciones de parte del resto de las instituciones públicas será clave en el proceso de institucionalización de las políticas de género. Como también lo será la implementación de los instrumentos de intervención que faciliten la definición de medidas en contra de la discriminación de las mujeres.

---

<sup>84</sup> Desde el enfoque de las libertades negativas, que regiría los acuerdos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW) durante la época, se establecerá la ausencia de discriminación contra las mujeres como un indicador de la justicia de género. De esta manera, la CEDAW se enmarca en una tradición legal europea basada en principios de justicia aplicables y establecidos universalmente y puestos en práctica de la manera más imparcial posible. Las críticas acusan que los sesgos importantes, y profundamente institucionalizados, en los sistemas legales, continuarán sin ser detectados debido a este mito de imparcialidad.

Sin embargo, en términos de Guzmán (2013), durante este primer período el SERNAM será percibido por el resto de los ministerios “como un órgano temporal y periférico dentro de la administración pública, cuya misión será débilmente comprendida” (2013, p.207). Lo anterior se traducirá en un acceso restringido e inestable a los recursos, sujeto a la voluntad de autoridades y funcionarios (Guzmán, 2013)<sup>85</sup>

Bajo este marco, el primer *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999* tendrá un doble sentido. Por un lado, será el instrumento político que servirá para instalar en la agenda de gobierno y en los distintos sectores de la administración del Estado, “*la tarea de transformar la situación social de las mujeres y construir una sociedad con igualdad de oportunidades*” (1994, p.7). Por otro lado, en un sentido más operativo, el Plan servirá como *un medio para concertar recursos desde diferentes espacios hacia la igualdad de oportunidades* (1994, p.10).

En este contexto, la creación de los mecanismos institucionales y su posterior reconocimiento y legitimación en el conjunto de la institucionalidad y en la opinión pública, requerirá de un marco discursivo que le proporcione soporte y que facilite la incorporación de reformas políticas y legislativas en un escenario político marcado por la permanencia del marco normativo fundado durante la dictadura cívico-militar (1973-1989) y cristalizado en la Constitución Política aprobada en 1980.

En este sentido, el énfasis estará puesto en la inclusión de propuestas de acción que faciliten el despliegue del discurso de la igualdad en la institucionalidad del Estado, pero también hacia los

---

<sup>85</sup> La misma autora señalará que en esta primera etapa, de instalación del órgano, los principales recursos seguían situados en gran medida fuera del Estado, en los colectivos feministas, que fueron quienes darían sustento a la institucionalidad (Guzmán, 2013:207)

colectivos sociales y profesionales más directamente involucrados en la reproducción de los estereotipos de género. De allí que, el reconocimiento constitucional del principio de igualdad de oportunidades sea una de las principales propuestas de acción y un paso significativo en el proceso de institucionalización de las políticas de género en el Estado.

De acuerdo con lo señalado por Astelarra (2005), las políticas antidiscriminación o “a favor de la equidad entre las mujeres y los hombres”, definirán “distintas estrategias en las formas de intervención que se proponen” (2005, p.74), adaptándose a las concepciones y sistemas políticos de cada país.

Una de estas estrategias será la de *la igualdad de oportunidades*, que operará además como principio político. En esta fase de implementación de estrategias de intervención en materia de género, la igualdad de oportunidades será el discurso de entrada de la acción gubernamental, que facilitará la instalación y legitimación de la institucionalidad de género en el Estado.

Enfrentados a un segundo gobierno democrático, son objetivos fundamentales profundizar la democracia con la participación ciudadana y avanzar en un desarrollo con equidad. Este gobierno asumirá -como lo contempla su programa- la tarea de desarrollar acciones que garanticen la igualdad de oportunidades y se propone hacerlo en forma integral.

[I Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999]

En tanto estrategia, la igualdad de oportunidades tendrá un primera línea o componente estructural de acción que será el legislativo, constituyendo un paso imprescindible para garantizar la igualdad ante la ley. Este tipo de políticas tendrán como objetivo principal alcanzar la igualdad formal entre mujeres y hombres. De allí que un segundo énfasis esté puesto en medidas legislativas a favor de

la igualdad a través de leyes integrales o específicas, de tal manera de eliminar barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder (Diz & Lois, 2005)

En este sentido, y ante la urgencia de posicionar el tema de las desigualdades de género en la agenda pública y, de esta manera, relevar la situación y condiciones de vida de las mujeres como un asunto de política pública, el primer eje de intervención del plan planteará la necesidad de *“desarrollar y aplicar una serie de cambios constitucionales, legales y en la práctica jurídica, de tal manera de resguardar la igualdad de derecho entre mujeres y hombres”* (1994, p.9).

Un elemento de contexto imprescindible para entender este lineamiento estratégico lo será la presión de los organismos internacionales en materia de igualdad de género, y la necesidad de homologar el ordenamiento jurídico a estos nuevos marcos. La Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) obligará al Estado de Chile no sólo a reconocer el principio de igualdad de oportunidades en la Constitución Política, sino también a convertirlo en una norma orientadora de todo el ordenamiento jurídico-institucional que, pese a ello, mantendrá -hasta hoy- numerosas disposiciones discriminatorias<sup>86</sup>.

De igual manera, y reconociendo la responsabilidad del Estado en la reproducción de las relaciones desiguales de género, en el documento se incorpora a modo de desafío *“implementar políticas de acción positiva para revertir el sentido de su intervención y propender a la igualdad de*

---

<sup>86</sup> Chile ratificó la CEDAW en el año 1989, pero su implementación comenzará en el año 1990, cuando el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), creó por ley el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM (1991). Sin embargo, la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW será aprobada por el Senado recién en diciembre de 2019, después casi 20 años desde su ingreso a trámite en el Congreso (2001).

*oportunidades para mujeres y hombre*” (1994, p.7). La acción positiva, en tanto estrategia política, mantendrá en términos de contenido político, el principio de igualdad de oportunidades<sup>87</sup>.

Sin embargo, si bien en este primer plan se explicita la necesidad de avanzar hacia la implementación de este tipo de políticas -de acción positiva- desde el Estado, el énfasis de las acciones y medidas propuestas será siempre más formal que sustantivo. Las disposiciones discriminatorias en el ordenamiento jurídico chileno y las resistencias para avanzar en las recomendaciones de la CEDAW y de otros organismos internacionales obedecerán a factores de tipo político-ideológico, que supondrán una tensión permanente entre sectores conservadores y progresistas al interior de la coalición gobernante.

Una de las actoras políticas entrevistadas se refiere al período de la siguiente manera:

Por supuesto, siempre ha habido una limitante. En Beijing ponte tú, la DC fue una limitante, por ejemplo, el protocolo facultativo de la CEDAW, Chile fue el primer país que lo firmó, estaba la Josefina Bilbao que lo firmó en Nueva York y después no pudo seguir adelante por culpa de Gabriel Valdés [silencio] Gabriel Valdés dijo “cómo pretenden que la María que lleva 40 años en mi casa siga lecciones de una sueca”, lo mas clasista y lo mas machista que te podías encontrar, y no lo logro. La Michelle tampoco logró llevarlo al Senado, y no está ratificado todavía, y entonces, por supuesto que la DC era una limitante, había mujeres que estaban con nosotras pero era una limitante, te fijas, y el SERNAM tenía esa limitante

[Actora política, ex parlamentaria]

---

<sup>87</sup> Las leyes de igualdad permitirán desarrollar o actualizar el principio de igualdad o de no discriminación contemplado en las constituciones nacionales, lo cual ayudará a disminuir la discrecionalidad de los jueces en su interpretación, y validará la adopción de mecanismos para alcanzar la igualdad real, tales como las medidas afirmativas o medidas de acción positiva (Montaño y Batthyány, 2012)

En este sentido, y coincidiendo con lo señalado por Teresa Valdés (2013), el cambio del orden social y cultural que favorece la discriminación va a suponer un largo proceso en que la voluntad política y la acción de los gobiernos podrán favorecer u obstaculizar la creación de condiciones para avanzar en esa dirección. Cualquier tipo de acción pública que tenga por objetivo modificar el orden de género existente -aun sosteniéndose en el discurso de la igualdad de oportunidades-, será motivo de disputa cultural y política (Valdés, 2013, p.175).

En este primer Plan, la igualdad de oportunidades y las políticas de acción positiva implicarán el desarrollo de un conjunto de estrategias bajo el principio de igualdad y no discriminación, en tanto criterio de política pública. Sin embargo, no habrá en este documento referencia a la dimensión de género, en tanto perspectiva transformadora de las relaciones de género y de la organización social de la vida cotidiana.

### ***6.1.2. Las estrategias de intervención***

En tanto marco general, este primer Plan estará organizado a partir de ocho ejes estratégicos de acción, a modo de lineamientos generales, los que contarán a su vez con objetivos específicos y con un conjunto de acciones para dar cumplimiento a los objetivos. El plan también incorporará una relación de los organismos públicos involucrados en su implementación.

Siguiendo el modelo de análisis propuesto por Astelarra (2005, p.194) hemos clasificado los ejes estratégicos propuestos en el Plan de Igualdad en siete categorías analíticas, las que a su vez refieren a una acción tipo dentro de cada uno de los tres niveles generales de actuación planteados

al inicio del capítulo: acción divulgativa, acción directa y acción institucional (véase Tabla 9, p.192).

En cuanto a las medidas de acción divulgativa, los ejes estratégicos referidos en el Plan recogerán propuestas de acción que irán en la línea de la creación de conocimiento especializado, de entrega de información y habilitación de espacios de sensibilización y, la formación y capacitación de personal técnico y administrativo. La presencia transversal de estas acciones será coherente con el desafío de instalar el principio de igualdad de oportunidades en el quehacer institucional y en la opinión pública. En tal sentido, nos iremos refiriendo a estas acciones a lo largo del desarrollo de este subapartado.

En cuanto a las medidas de acción directa, individuales y colectivas, un nivel significativo de acción lo constituyen las leyes de igualdad integral o específica, que servirán para enfrentar los distintos problemas diagnosticados, y que en este primer Plan se verá reflejado en la Ley de Violencia Intrafamiliar. En el documento la violencia intrafamiliar será reconocida como un problema de carácter público y como un “obstáculo para un desarrollo equitativo y en igualdad de oportunidades” (1994, p.18)<sup>88</sup>.

Otro de los temas relevados en este Plan será la situación de las “mujeres jefas de hogar”, nombre que se dará a las mujeres que figuran como únicas sostenedoras económicas de su grupo familiar,

---

<sup>88</sup> La primera ley de violencia intrafamiliar en Chile fue aprobada en 1995. Sin embargo, en el documento no habrá referencia a la dimensión de género ni a las violencias que viven las mujeres fuera del ámbito familiar y de la convivencia conyugal. En cambio, se hará una definición amplia en términos de grupos afectados, incluyéndose el maltrato infantil y el maltrato hacia las personas mayores.

en ausencia de pareja o, aún presente, sin ocupar el varón el rol de proveedor<sup>89</sup>. Su inclusión en el Plan servirá para evidenciar una de las caras de la feminización de la pobreza en el país, toda vez que, los hogares con jefatura femenina se contarán entre los más pobres; y si bien tasa de participación de las jefas de hogar en el mercado laboral será mayor que el conjunto de la población femenina, su inserción ocupacional será aún más precaria<sup>90</sup>.

En cuanto a la participación de las mujeres en el mercado laboral, la estrategia propuesta en el Plan recoge un conjunto de acciones para “facilitar el acceso y mejorar la posición de las mujeres en el mercado laboral” (1994, p.36), con fuerte presencia de acciones divulgativas, orientadas a la realización de estudios en materia de segregación y flexibilidad laboral, de sensibilización -del mundo empresarial- respecto de criterios de contratación equitativos y, de igual manera, propuestas de acción directa, orientadas a la formación y capacitación laboral.

Las acciones propuestas en la materia señalarán la emergencia de la estrategia de acción positiva, de manera complementaria a la igualdad de trato y siempre bajo el principio de la igualdad y la no discriminación. De esta manera se insistirá en la necesidad de “adoptar acciones específicas” (1994, p.38) que “disminuyan obstáculos y desarrollen y aprovechen las potencialidades de las mujeres” (1994, p.39).

En el siguiente párrafo se refieren las principales líneas de acción del eje:

Las acciones propuestas están orientadas a dar cauce a la voluntad de las mujeres de participar en el mundo del trabajo remunerado, contemplando la necesidad de ampliar su disponibilidad

---

<sup>89</sup> Según los datos censales de 1992, cerca de un 25% de los hogares en Chile tendrán como único sostenedor económico a una mujer.

<sup>90</sup> Aportar datos hogares con jefatura femenina actualizados.

laboral a través de un reparto más equitativo de las tareas familiares y haciendo compatible el trabajo con el ejercicio de la maternidad y la paternidad; mejorar el acceso a información y capacitación acorde con las necesidades del mercado [...] Esto les permitirá diseñar estrategias eficientes para superar los obstáculos del mercado de trabajo a la vez que mejorar el acceso de las mujeres al desarrollo empresarial.

[I Plan de Igualdad de Oportunidades, 1994, p.39]

En términos de diagnóstico, se entenderán los obstáculos o dificultades que encuentran las mujeres, en cuanto a acceso y posición en el mercado laboral, como un problema de oportunidades individuales y no de condiciones estructurales asociadas a la relación entre trabajo productivo y trabajo reproductivo. En cambio, en el diagnóstico prevalecerá, una visión liberal respecto de la división sexual del trabajo y respecto de la relación público/privado (Dietz, 2001).

En el nivel de la acción institucional, como hemos señalado en la presentación del capítulo, hemos considerado dos tipos concretos de actuación que, desde el punto de vista de esta investigación, contribuyen a una mejor comprensión de la institucionalidad de género al interior del Estado. Nos referimos aquí, por un lado, a la participación social y política de las mujeres y, por otro lado, al despliegue de acciones transversales, de colaboración y coordinación institucional intersectorial.

El diagnóstico que se recoge en el Plan de Igualdad da cuenta de los obstáculos que experimentan las mujeres en términos de participación social y política, relevando como problemas el aislamiento social producto de la división sexual del trabajo (1994, p. 55), y un tejido asociativo casi inexistente en términos de organizaciones propias como de participación partidista, parlamentaria y sindical (1994, pp. 54-55).

La baja participación y la ausencia de mujeres en estos espacios es explicada en el documento de la siguiente manera:

La baja presencia de las mujeres en los espacios públicos y en los puestos de dirección tiene raíces complejas. Las diferencias señaladas están asociadas tanto a la socialización diferencial de hombres y mujeres, a la existencia de estereotipos culturales, al papel tradicional asignado a las mujeres y al escaso reparto de las tareas domésticas como a la cultura organizativa, a las normas y a los procedimientos de las organizaciones

[I Plan de Igualdad de Oportunidades, 1994, p.54].

De acuerdo con lo anterior, el Plan compromete una serie de acciones de tipo divulgativa, en la línea de incentivar la participación social y política de las mujeres. Por un lado, se propone “estudiar la contribución a la igualdad de oportunidades de medidas de acción positiva” (1994, p.57), tanto a nivel de partidos, como al interior de organizaciones e instituciones públicas y privadas. Por otro lado, “contribuir al desarrollo de liderazgo y autonomía de las mujeres” (1994, p.56), a través de la creación de conocimiento y por la vía de la implementación de programas de formación en materia de liderazgo.

Apoyadas en el argumento que “una mayor participación de las mujeres en los espacios públicos afecta la cultura organizacional e introduce nuevos temas al debate” (1994, p.56), el fortalecimiento de la participación social y política de mujeres emergerá no sólo como una medida necesaria en términos de igualdad de oportunidades, sino también como parte de una estrategia de acción positiva, en la línea de corregir las desventajas de entrada que afectan a las mujeres en esta área.

De tal manera, y a través de este eje estratégico, se comenzará a delinear una nueva estrategia política -la acción positiva- que operará, en esta fase de institucionalización de las políticas de género, sobre todo como estrategia discursiva, complementaria a la estrategia de igualdad de oportunidades y, en ausencia de una perspectiva relacional y transformadora de la organización social de la vida cotidiana.

Otra de las categorías analizadas dentro de este ámbito de acción institucional, dice relación con la puesta en marcha de mecanismos institucionales para desarrollar políticas públicas de género. Se incluye aquí tanto la creación de estructuras especializadas como el diseño y planificación de programas de acciones prioritarias, el establecimiento de la coordinación con otras instituciones y la modificación de los comportamientos rutinarios en la administración.

El primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999 contará de entrada con un soporte institucional, el Servicio Nacional de la Mujer, que, aun deficiente en términos de su incidencia gubernamental, sentará las bases de lo que será una incipiente estructura institucional en materia de igualdad de oportunidades en el Estado de Chile.

En el mismo documento se señala:

El gobierno ha creado el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), organismo de acción positiva destinado a promover la igualdad de oportunidades y de derechos de las mujeres y eliminar la discriminación por motivo de sexo en la sociedad chilena.

[I Plan de Igualdad de Oportunidades, 1994, p.60]

El Servicio Nacional de la Mujer encontrará en este primer plan de igualdad una herramienta político-operativa que le servirá para movilizar recursos y actores, tanto dentro como fuera del

gobierno. De lo anterior se desprende que en el plan se explicita como eje estratégico “fortalecer la institucionalidad pública para la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades” (1994, p. 60), reiterándose la importancia de incorporar a los diferentes sectores de la administración del Estado.

Un elemento de contexto que servirá para reforzar el trabajo intersectorial y la implementación de las Políticas de Igualdad en el aparato institucional será el proyecto de Modernización del Estado, referido en el documento de la siguiente manera:

De hecho, modernizar el Estado, tanto en lo que se refiere a su funcionamiento administrativo como respecto a su capacidad de solucionar problemas y resolver conflictos de manera eficaz, es un proceso que va de la mano con la eliminación de las desigualdad de género (...) Por eso es importante reforzar institucionalmente el aparato público e incrementar su capacidad técnica y de gestión para abocarse a la tarea de implementar Políticas de Igualdad de Oportunidades y acompañar y evaluar su ejecución.

[I Plan de Igualdad de Oportunidades, 1994, p.60]

En materia de acción divulgativa, en este tema se releva la necesidad de “elevar la capacidad de los recursos humanos del sector público para incorporar eficientemente a la gestión pública la promoción de la igualdad de oportunidades” (1994, p. 62). En este sentido, el plan incluirá actividades de formación y capacitación y la promoción de fondos de investigación para la realización de estudios en materia de género y desarrollo.

De esta manera, el discurso modernizador servirá para instalar la necesidad de mejorar las coordinaciones intersectoriales al interior del ejecutivo, de cara a una “adecuada, eficiente y eficaz implementación de las Políticas de Igualdad de oportunidades” (1994, p.60). Junto con las

coordinaciones intersectoriales, se incluirán medidas para “promover la participación del SERNAM en las instancias de decisión respecto de la gestión del Estado y de las políticas de gobierno” (1994, p.61).

En el marco de un controlado proceso de democratización de las instituciones post dictadura cívico-militar<sup>91</sup>, y de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos durante la década en materia de equidad de género, el primer Plan de Igualdad de Oportunidades va a proponer un “enfoque integral” de intervención “acorde con el carácter sistémico de la discriminación”.

Los esfuerzos del Plan estarán puestos, por un lado, en el despliegue de acciones de tipo divulgativas, de sensibilización, formación y creación de conocimiento, a efectos de instalar el discurso de la igualdad de oportunidades en la opinión pública y en la acción gubernamental y, por otro lado, en el despliegue de acciones institucionales de tal manera de legitimar la instalación del principio de igualdad en el Estado y el desarrollo de una incipiente institucionalidad de género.

---

<sup>91</sup> La década en la que operó este primer Plan de Igualdad será reconocido como un período de “transición política”, que se caracterizó, en sus primeros años, por la tensión existente entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas, aún bajo el mando de Augusto Pinochet pues, tras entregar el poder el 11 de marzo de 1990, este continuó como Comandante en Jefe del Ejército, tal como lo establecía la Constitución dictada durante su gobierno. El 11 de marzo de 1998, al día siguiente de abandonar la comandancia en jefe, Pinochet volvió a participar activamente en la política del país cuando asumió como senador vitalicio. (<http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-31395.html>)

Tabla 9. Categorización por ámbitos de actuación o ejes estratégicos

## I Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999

EJES ESTRATÉGICOS/ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	CATEGORÍAS ANALÍTICAS GENERALES						
	ACCIÓN DIVULGATIVA			ACCIÓN DIRECTA		ACCIÓN INSTITUCIONAL	
	Información, sensibilización y cultura	Formación y capacitación	Creación de conocimientos de género	Acción individual, asistencial y de formación ocupacional	Acción legislativa y estructural	Apoyo organizacional e incidencia política	Acciones transversales intersectoriales
I. Desarrollar cambios constitucionales, legales y jurídicos.	X	X		X	X		X
II. Facilitar la igualdad de oportunidades a todos los tipos de familia.	X	X	X	X	X		X
III. Favorecer la participación equitativa de mujeres y hombres en educación, producción y transmisión del conocimiento.	X	X	X	X	X		X
IV. Promover imagen social plural y no discriminatoria de las mujeres en la cultura y comunicación.	X	X	X			X	X
V. Facilitar acceso y mejorar la posición de las mujeres en mercado de trabajo.	X	X	X	X	X		X
VI. Mejorar situación de salud de las mujeres.	X	X	X	X			X
VII. Incentivar participación social y política de las mujeres y acceso a toma de decisiones.	X	X	X		X	X	X
VIII. Fortalecer institucionalidad pública para la implementación seguimiento y evaluación de políticas de igualdad de oportunidades.	X	X	X			X	X

Fuente: elaboración propia, a partir de Astelarra (2005)

## **6.2. Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2000-2010**

### ***6.2.1. Igualdad de oportunidades y equidad de género como principios de la acción pública.***

De acuerdo con el análisis de los ejes estratégicos y ámbitos de acción, el primer Plan de Igualdad de Oportunidades 1994-1999, tendrá una doble finalidad. Por una lado, la visibilización de la situación y condiciones de vida de las mujeres, atendiendo a la definición de medidas a favor de la igualdad y en contra de la discriminación. Por otro lado, la instalación del discurso de igualdad de oportunidades en la opinión pública y en la acción gubernamental, a efectos de legitimar y fortalecer la institucionalidad de género en el Estado.

En este sentido, en el mismo Plan se propondrán líneas de acción más cercanas o claramente definidas como acciones positivas, complementarias a las medidas de igualdad de oportunidades, y a modo de acciones para corregir desventajas y diferencias en los puntos de partida de mujeres y hombres. De esta manera, se esbozará en este mismo documento que el problema no solo será de acceso y de eliminación de obstáculos, sino también o sobre todo en cuanto a las formas de organización social de la vida cotidiana.

En un sentido similar al planteado en este primer Plan, en el *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010. Lineamientos Generales*, la igualdad de oportunidades será referida como “un derecho fundamental de las personas y un principio inherente a las democracias” (2000:7). Se incorporará en este marco discursivo la noción de *equidad de género*, reconocida también como *principio*, y en directa alusión a los compromisos contraídos en cumbres y

conferencias internacionales, refiriéndole además como “un objetivo insoslayable de las democracias modernas” (2000, p.7).

Señaladas como mecanismos para la profundización de la democracia y para la modernización del país, la igualdad de oportunidades y la equidad de género emergerán como dos pilares centrales del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades, en alusión directa a la responsabilidad del Estado, referido en el documento de la siguiente manera:

El compromiso de los gobiernos democráticos de modernizar el país y crecer con equidad se sustenta en el reconocimiento de la responsabilidad que le cabe al Estado de atender las consecuencias de los distintos tipos de desigualdad y de contrarrestar los mecanismos que la generen

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, p.8]

Bajo este marco, la creación del SERNAM en 1991 y la formulación del primer Plan de Igualdad de Oportunidades 1994-1999, serán referidos como “una señal clara sobre el papel del Estado en la construcción de relaciones de género más equitativas” (2000, p. 8), con énfasis en la definición de programas y en la aprobación de reformas legislativas dirigidas a atender la situación y condiciones de vida de las mujeres.

En lógica de sucesión de fases, la creación del SERNAM y el primer Plan serán presentados como etapas, la primera de ellas, con la creación del SERNAM, para “legitimar ante la sociedad y el Estado algunos temas asociados a la superación de los problemas de las mujeres” y, en una segunda etapa, el primer Plan de Igualdad, formulado ante la “necesidad de incorporar la igualdad de oportunidades en el conjunto de las políticas gubernamentales” (2000, p. 8)

En consecuencia, la formulación del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010 constituirá una nueva fase, cuyo objetivo central será “la integración de las políticas de género en el Estado”. La apuesta por incorporar la dimensión de género en todas las actuaciones de las instituciones del Estado marcará una nueva etapa en el proceso de institucionalización de las políticas de género. Los énfasis de la propuesta estarán en el trabajo intersectorial e interministerial y en la transversalidad del *principio de equidad de género* en la institucionalidad del Estado. Sin embargo, la estrategia de intervención en este segundo Plan se mantendrá más cercanas a la igualdad de oportunidades y a la acción positiva que a reformas más estructurales del sistema de género.

Esta tercera fase irá acompañada de un conjunto de estrategias generales, las que a su vez contarán con objetivos y lineamientos de acción, “que deben orientar las acciones concretas a desarrollar en la década” (2000, p.10). Se tratará sobre todo de un instrumento orientador de la acción gubernamental<sup>92</sup>.

A diferencia del primer Plan, no propone un abanico de acciones, sino que señala el sentido de la propuesta, los lineamientos de acción y el fin al que se aspira arribar. Se deja al diálogo, a la negociación con distintos actores institucionales, políticos y sociales, la concreción de los lineamientos en acciones específicas para ser incluidas en planes operativos a nivel nacional, regional o comunal.

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, p.13]

---

<sup>92</sup> El documento contará también, a modo de anexo, con indicadores básicos para el seguimiento y evaluación de las políticas orientadas a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Junto con la noción de equidad de género, aparecerá también el concepto de *perspectiva de género* y/o de *enfoque de género*, en referencia al despliegue de acciones transversales interministeriales. Sobre este punto, cabe detenernos en los usos de estos conceptos. Por un lado, la equidad de género, descrita como un “criterio de elaboración de políticas”, será planteada con sentido progresivo, como parte de un proceso, que se habría instalado “a partir del primer Plan de Igualdad de Oportunidades” (2000:48), y que tendrá como colofón la incorporación del enfoque de género, reseñado en el documento en términos operativos, vinculada en primera instancia a la formulación y diseño de planes y programas, pero también a la definición de indicadores para el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas;

En los últimos años algunas de las orientaciones, objetivos y lineamientos de política dentro del gobierno comienzan a incorporar el enfoque de género (...) En este sentido, es necesario que las políticas que incorporan el enfoque de género, donde quiera que se ejecuten, contemplen indicadores para la medición de los resultados e impacto de las acciones por la igualdad.

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, p.48]

En consecuencia, la legitimación e institucionalización de la equidad de género en el Estado supondrá la instalación del enfoque de género en el conjunto de la política pública, de manera transversal, manteniendo el principio de igualdad de oportunidades como criterio de elaboración de políticas. De esta manera, igualdad y equidad emergerán como principios o “criterios de política” que, en ocasiones, podrán ser utilizados indistintamente, a modo de sinónimos, para señalar el fin último de las políticas de género.

### **6.2.2. Las estrategias de intervención**

De la misma manera que con el primer Plan, hemos clasificado los lineamientos propuestos en este segundo Plan en siete categorías analíticas (véase Tabla 10, p.209). Cada una de estas categorías forma parte de una acción tipo, correspondiente cada una con los tres niveles generales de actuación planteados al inicio del capítulo: acción divulgativa, acción directa y acción institucional.

Como hemos señalado en el inicio del apartado, la igualdad de oportunidades y la equidad de género actuarán como principios estructurales de este segundo Plan de Igualdad. En esta línea, el primer eje estratégico del Plan estará orientado al desarrollo de una “cultura de igualdad”, en términos de acceso a las oportunidades, desarrollo de capacidades y respeto de la diversidad (2000, p.13). En tal sentido, este primer eje estratégico se decantará por “garantizar una cultura de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres” (2000, p.14), con énfasis en la implementación de acciones de tipo divulgativas en el campo de la educación, los medios de comunicación y la familia. En términos generales, el sentido de la propuesta estará puesto en la promoción de la equidad social y en el cambio de actitudes y formas de relación entre las personas (2000, p.15).

De esta manera, emergerán como objetivos del eje, la formación de opinión pública en materia de discriminación de género, la eliminación de estereotipos sexistas, la incorporación en el sistema educacional de contenidos y prácticas favorables a la equidad de género y, la visibilización de las diferencias de género en el campo de la producción de conocimiento y creación artística.

Respecto de los lineamientos específicos para cada objetivo, y si bien no se explicita la acción como tal, sí se reiteran a lo largo del capítulo (eje estratégico) una serie de propuestas de acción

que involucran al sistema educacional en todos sus niveles formativos, incluyendo la formación universitaria y técnico-profesional. Estas propuestas irán desde la incorporación de contenidos educativos tendientes a eliminar estereotipos sexistas, la incorporación de metodologías relativas a la educación sexual, hasta la formación continua del personal docente en todos los niveles en materia de género.

Lo anterior demandará, desde el punto de vista de su implementación, el despliegue de un trabajo intersectorial, con implicación directa, en este caso, del Ministerio de Educación. La continuidad y consolidación de este trabajo interministerial serán consideraciones analíticas clave del proceso de institucionalización de las políticas de género en el Estado.

Un segundo capítulo o eje estratégico del Plan lo constituye *la promoción de los derechos de las mujeres y la generación de condiciones para su pleno ejercicio*. Confluyen en este capítulo, a modo de marco normativo para la acción, la concepción de Derechos Humanos y los acuerdos alcanzados en materia de equidad de género en las Conferencias, Cumbres y Convenciones internacionales. Se entenderá además que el conocimiento y ejercicio pleno de los derechos requerirá de modificaciones jurídicas a efectos de adecuar los procedimientos normativos a las normas constitucionales y a los acuerdos internacionales en materia de discriminación de género.

No obstante, los avances logrados, superar la brecha entre la existencia de derechos y su ejercicio no se basa sólo en la fijación de normas y procedimientos jurídicos apropiados, sino que requiere de una ciudadanía informada con conocimiento y conciencia de sus derechos, apoyada por una institucionalidad que responda frente a la transgresión de ellos y que exija su cumplimiento.

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, p.23]

En este sentido, y dentro del ámbito de la acción divulgativa, la difusión de las convenciones internacionales y de los acuerdos en materia de equidad, el acceso a la información y a los servicios de justicia, y la formación de los y las profesionales del ámbito judicial, emergerán como aspectos claves del capítulo.

Se incluyen como objetivos de este eje/capítulo el derecho a la integridad física, psicológica y sexual de mujeres y niñas, incorporándose acciones directas y de capacitación en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales. En concreto, se explicita la necesidad de introducir reformas a la Ley de Violencia Intrafamiliar y la sensibilización y capacitación del personal policial y judicial.

El conocimiento y ejercicio pleno de derechos no se plantea aquí en términos de derechos políticos y de ciudadanía, sino más bien prevalece una visión individualizada y jurídica del ejercicio de derechos, con foco en la integridad física, psicológica y sexual. En este sentido, no son explicitadas propuestas de acción que involucren de forma más directa a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El tercer eje estratégico del Plan estará orientado a promover *la participación de las mujeres en las estructuras de poder y en la toma de decisiones*, con énfasis en la participación en los espacios públicos, en la diversificación de los modelos de liderazgo femenino y en el ejercicio de poder. El análisis que aporta el documento refiere una menor presencia de las mujeres en los espacios públicos y puestos de poder (2000, p.29), situación que se explica de la siguiente manera:

La socialización de las niñas y mujeres inhibe frecuentemente sus aspiraciones para acceder a posiciones de representación, prestigio y mando. Los modelos culturales y la división sexual del trabajo siguen propiciando el desarrollo de su identidad principalmente en torno a la maternidad y a su contribución al desarrollo de la pareja y familia. También, en el trabajo remunerado y en

las organizaciones, las mujeres son alentadas para ejercer actividades de apoyo a otros, ubicándose en lugares menos visibles. Las niñas y mujeres son menos estimuladas para afirmar y defender puntos de vista y ejercer sus potencialidades de liderazgo

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, pp.29-30]

Respecto del trabajo remunerado y las organizaciones sindicales, en el documento se señala la presencia de una “lógica de liderazgo masculino” que afectará la motivación de las mujeres por participar y acceder a espacios de poder:

En estos espacios ellas perciben que no se consideran sus necesidades e intereses, sus experiencias de vida y el enfoque integral de los problemas cotidianos y sociales.

Por el contrario, “la presencia de las mujeres será mayor en aquellas organizaciones de carácter social, comunitario o religioso, más alejados de los temas y ámbitos vinculados con el poder”. Se reconocerán en cambio como ámbitos de poder, es decir como “estructuras de poder”, a las organizaciones sindicales, gremiales y políticas (2000, p.30).

En este sentido, respecto de los objetivos del eje se señala:

Los tres grandes objetivos que incluye este capítulo apuntan a fomentar la participación de las mujeres, apoyar sus organizaciones y fomentar su liderazgo para que la democracia pueda nutrirse del aporte, en igualdad de condiciones, de mujeres y hombres compartiendo la toma de decisiones y ejerciendo el control ciudadano.

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, p. 32]

De acuerdo con lo anterior, y dentro de los mecanismos de fomento de la participación de las mujeres, se propondrán medidas de acción positiva, “que contrarresten los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar y acceder a espacios de decisión” (2000, p.31). Se propondrá en este punto “desarrollar mecanismos de acción positiva que incrementen la participación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular” (2000, p.32).

En esta misma línea de acción directa, se propondrán también acciones legislativas y presupuestarias, para la creación y fortalecimiento de la asociatividad y redes de mujeres, junto con acciones de difusión y capacitación, para “facilitar su reconocimiento como sujetos sociales y fortalecerlas en el ejercicio de sus derechos” (2000, p.33).

*La autonomía económica y la superación de la pobreza* serán referidos como el cuarto eje estratégico del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades, relevándose la importancia que el ámbito económico tiene para “la construcción de la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres” (2000, p.36)

En un contexto de deslocalización de los procesos productivos y de globalización económica, se destacarán las nuevas formas de organización del trabajo productivo y las “nuevas oportunidades laborales que éstas ofrecen a las mujeres” (2000, p.37). Pero se señalarán también como consecuencias negativas del proceso, la precarización de los empleos y la desregulación de las relaciones laborales, con mayor impacto entre las mujeres.

La división sexual del trabajo será explicitada en términos de “factor estructural”, que explicaría las menores oportunidades de las mujeres para acceder a recursos materiales y sociales (2000, p.37). En tanto, el trabajo doméstico y el cuidado familiar emergen como limitantes para el acceso

de las mujeres al trabajo remunerado, a la capacitación y a la información. Ahora bien, más que la asignación exclusiva a las mujeres del trabajo doméstico y de cuidados, lo que será referido como problema son las “restricciones de tiempo” que estos trabajos imponen a las mujeres (2000, p.38), sin referencia a la formulación de propuestas de acción que aborden, por ejemplo, la corresponsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados.

Las barreras y prejuicios que encuentran las mujeres en el acceso y posición en el mercado laboral, las diferencias salariales respecto de los hombres, los obstáculos para su promoción, la segregación en ciertos oficios que se corresponden con los de menores ingresos, definirán unas trayectorias laborales marcadas por la inestabilidad y la vulnerabilidad, que servirán de argumento para el despliegue de propuestas de acciones que traspasen la noción de la igualdad de oportunidades y se constituyan en mecanismos de “compensación a la desigualdad”, bajo las nociones de “autonomía” y de “desarrollo de capacidades” (2000, p.39).

De acuerdo con lo anterior, el eje estratégico se presenta organizado en torno a siete objetivos, orientados a:

(...) eliminar los obstáculos y prácticas discriminatorias que operan en el acceso al mercado laboral y los recursos productivos, mejorar el acceso a éste y estimular el desarrollo laboral de las mujeres; mejorar la representación de las organizaciones económicas, sociales y gremiales; estimular la capacidad de emprendimiento, y superar la pobreza.

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, p.39]

Los objetivos contemplan acciones de tipo divulgativas, con énfasis en la visibilización de los trabajos de las mujeres y la modificación de prácticas discriminatorias y sexistas; en la formación

y capacitación sobre el sistema productivo y la organización del trabajo; y en la creación de conocimiento sobre la situación de las mujeres en el ámbito de la economía y el mercado de trabajo.

Se proponen también otro conjunto de acciones directas, en el ámbito legislativo, con énfasis en las reformas y modificaciones al Código del Trabajo; en el ámbito asistencial, con énfasis en la ampliación de la cobertura de los programas de salud laboral; en el ámbito de la formación ocupacional, con énfasis en la capacitación laboral y acceso de las mujeres a los programas de fomento productivo.

Finalmente, el eje de autonomía económica incorpora como lineamiento, incentivar la participación de las mujeres en las organizaciones sindicales, en las instancias tripartitas y en los foros de debate económico y laboral. En este sentido, la acción institucional, de la mano de la asociatividad y la incidencia política, constituirán aspectos claves del proceso. Sin embargo, y en este mismo ámbito de acción, el eje no explicita en sus lineamientos el trabajo intersectorial, ni la articulación con el Ministerio del Trabajo o con el Ministerio de Economía, ambos actores claves en los procesos de dialogo social tripartito. Tampoco se profundiza en el tipo de reformas legales requeridas para cautelar las condiciones de trabajo de las mujeres, o para hacer frente a las situaciones de discriminación, brecha salarial y acoso sexual.

Otra de las estrategias que incorpora el Plan, a modo de capítulo temático, refiere al *bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida*, señalando a ambos -bienestar y calidad de vida- como condiciones centrales de la igualdad de oportunidades. Las nociones de bienestar y calidad de vida son introducidas en el documento desde una perspectiva intersubjetiva, en directa referencia a las percepciones y vivencias que los sujetos tienen en torno a ellas:

Los sentimientos y expectativas de las personas, así como sus vivencias de bienestar o de malestar, se asocian a las características de sus relaciones con los otros; a las oportunidades para desarrollar sus capacidades y proyectos; al clima de seguridad o inseguridad que les rodea; a la calidad del medio ambiente; a la infraestructura y a la calidad de los servicios públicos a los cuales acceden.

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, p.46]

Sin embargo, se señalará en el documento la necesidad de abordar los aspectos estructurales que condicionan y mantienen las desigualdades de género, en clara referencia a los factores sociales y económicos que reproducen la desigualdad. Pero, reiterando que, “los cambios son efectivos y reales cuando pasan a formar parte de la vida cotidiana de las personas” (2000, p.47)

(...) cuando las percepciones, creencias, afectos, actitudes y comportamientos dan paso hacia relaciones igualitarias entre mujeres y hombres, es decir, cuando son las personas las que cambian y las que, por lo tanto, construyen y desarrollan una forma de convivencia de mayor respeto y aceptación

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, p.48].

En este sentido, emerge aquí un componente más estructural en términos de género. Generar las condiciones para que mujeres y hombres participen en igualdad de condiciones, la distribución de oportunidades, de esferas de acción y de responsabilidades, la organización y distribución de los tiempos y espacios y el desarrollo pleno de sus capacidades, será posible en la medida en que se modifiquen y transformen las condiciones materiales y simbólicas en las cuales se sostiene la vida cotidiana.

En este marco, la doble presencia, las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, las condiciones sociales y materiales en las que se desarrolla el trabajo doméstico, la diversidad familiar, la calidad de los servicios sociales serán aspectos sustantivos de la vida cotidiana de las mujeres, que afectarán positiva o negativamente sus trayectorias personales, familiares y sociales, y que, abordados como problema de política pública demandarán de “una distribución equitativa de derechos y responsabilidades entre mujeres y hombres” (2000, p.48).

Sin embargo, y aun tratándose de un eje que plantea en su diagnóstico una necesaria transformación de la organización de la vida cotidiana, propondrá sobre todo acciones de tipo divulgativas, en la línea de la difusión, sensibilización y producción de conocimientos; acciones directas, a través de la promoción de cambios legislativos en materia de violencia intrafamiliar y, a través del desarrollo de programas y políticas que aborden cambios en materia de acceso a la salud y acceso a la vivienda igualitarios.

En cuanto al trabajo doméstico y de cuidados, referidos en el documento como un obstáculo para las mujeres, no se señalan en este eje acciones en materia de corresponsabilidad u otros mecanismos que apunten hacia modificaciones o hacia una transformación de la vida cotidiana. Tampoco se explicitan medidas que faciliten la provisión de servicios de cuidados de parte del Estado.

El *enfoque de género en las políticas* públicas es propuesto como último eje estratégico del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010, en directa relación con la incorporación del principio de equidad de género como criterio de política pública, en una doble consideración, como voluntad política de las autoridades y funcionarios, y como transformación de normas y procedimientos para la superación de las desigualdades de género (2000:54).

En tal sentido, y respecto del capítulo se indican como objetivos de este:

El capítulo está organizado en torno a tres objetivos orientados a continuar con el proceso de legitimación e institucionalización de la equidad género en las políticas públicas, considerar las características específicas de las realidades regionales y locales, y asegurar la participación ciudadana en el diseño, puesta en marcha y evaluación de políticas, en particular de los planes de igualdad de oportunidades.

[II Plan de Igualdad de Oportunidades, 2000, p.56]

Las acciones propuestas para “consolidar el proceso de legitimación e institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas”, serán sobre todo de tipo divulgativas, orientadas a la producción de información desagregada por sexo y de indicadores de género “para favorecer la evaluación y monitoreo de las políticas” (2000, p.56).

En un sentido más estructural, pero siempre en términos de “evaluar y promover”, se hará referencia a la asignación de recursos humanos, financieros, organizacionales y operativos, “orientado a lograr la equidad de género” (2000, p.56). De tal manera, y junto con la creación de los mecanismos necesarios para sostener la institucionalización de las políticas de género, emerge otro desafío en términos de acción institucional, a saber, la definición de presupuestos específicos de género, que constituirán un mecanismo importante para asegurar la correspondencia entre los objetivos económicos y los compromisos sociales y políticos (Diz & Lois, 2011)

En esta lógica de legitimación progresiva de la institucionalidad de género, se indicará en el documento que los avances en la institucionalización de las acciones favorables a la equidad de género implicarán la creación de “instancias apropiadas” al interior del Estado. Se propone en este sentido la modificación legal del SERNAM para adecuar su estructura y funcionamiento a los

requerimientos derivados del proceso, y se insiste también en “fortalecer la coordinación intersectorial”, para abordar problemas específicos, pero sin perder de vista la “integralidad del enfoque” (2000, p.57).

La coordinación intersectorial propuesta abarcará, por un lado, acciones formativas, de capacitación del funcionariado público y, de otro lado, acciones transversales, dentro y fuera del gobierno, de definición de lineamientos y metas de género en ministerios y gobiernos regionales y, la generación de instancias de coordinación y diseño de políticas públicas con las organizaciones de la sociedad civil.

Respecto de este último punto, en cuando a la interacción entre organismos de gobierno y organizaciones de mujeres, se explicita como objetivo del Plan “favorecer la participación ciudadana de las mujeres en el proceso de elaboración de políticas públicas” (2000, p.58), con énfasis en la elaboración de los lineamientos políticos y en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, lo que se propone como mecanismo para favorecer la participación de las mujeres no superará la instancia consultiva.

La incorporación del enfoque de género en el aparato institucional supondrá, en términos de Astelarra (2005) un segundo paso en el proceso de institucionalización de las políticas de género en el Estado. Este nueva fase del proceso se caracterizará por la incorporación de la dimensión de género en todas las actuaciones gubernamentales, con énfasis en las acciones transversales e interministeriales. De acuerdo con lo anterior, la intervención que movilizará este segundo Plan de Igualdad de Oportunidades se corresponderá con una estrategia de transversalidad o *mainstreaming* de género, pero en el sentido de ampliar el campo de actuación institucional en materia de políticas de igualdad. Sin embargo, la incorporación de la dimensión de género en estas

actuaciones no supondrá un cambio estructural en cuanto a división sexual de los trabajos y de relaciones sociales de género.

En este sentido, la formulación de una Agendas de Género junto con la implementación de otros mecanismos e instancias intersectoriales<sup>93</sup>, constituirán intentos por conjugar las políticas de igualdad, las acciones positivas y el *mainstreaming* de género, bajo el principio de igualdad y no discriminación y el principio de equidad de género.

---

<sup>93</sup> Véase Capítulo 3

**Tabla 10. Categorización por ámbitos de actuación o ejes estratégicos**

**II Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2000-2010**

EJES ESTRATÉGICOS/ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	CATEGORÍAS ANALÍTICAS GENERALES						
	ACCIÓN DIVULGATIVA			ACCIÓN DIRECTA		ACCIÓN INSTITUCIONAL	
	Información, sensibilización y cultura	Formación y capacitación	Creación de conocimientos de género	Acción individual asistencial y de formación ocupacional	Acción legislativa y estructural	Apoyo organizacional e incidencia política	Acciones transversales intersectoriales
I. Una cultura de igualdad.	X	X	X				X
II. Promover los derechos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio.	X	X		X	X		
III. Participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones.	X	X		X	X	X	
IV. Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza.	X	X	X	X	X	X	
V. Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida.	X		X	X	X		
VI. Enfoque de género en las políticas públicas.	X	X	X			X	X

Fuente: elaboración propia, a partir de Astelarra (2005)

### **6.3. Tercer Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2010-2020**

#### ***6.3.1. La equidad de género y la corresponsabilidad social.***

Retomando lo señalado en los apartados anteriores, respecto de las fases, principios y estrategias posibles de reconocer al momento de analizar el desarrollo institucional de las políticas de género, el *Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2020* emergerá como una nueva fase en el proceso de institucionalización de las políticas de género. Esta nueva fase estará caracterizada por la presencia de un discurso mucho más cercano a la transformación de las dinámicas de género, fijando como metas la equidad de género y la corresponsabilidad social (2000, p.17).

El Plan 2010-2020 reconocerá los énfasis y principales logros de los mecanismos e instrumentos de género utilizados en los gobiernos anteriores, señalando la necesidad de profundizar en los cambios para avanzar hacia una nueva organización y distribución de los tiempos y trabajos. De esta manera, el Plan fundará el sentido de su propuesta en “reforzar la equidad de género como bien público” (2000, p.22), con una marcada presencia del Estado y trazando como objetivo “transformar las relaciones sociales de género hacia una mayor equidad” (2000, p.23)

A diferencia de las propuestas de acción anteriores (Plan 1994-1999 y Plan 2000-2010), este nuevo Plan pondrá en el centro de la acción institucional la equidad de género, fundada en tres principios, orientadores de la acción del Estado y definidos en términos de “imperativos universales y transversales” (2010, p.24). Estos tres principios serán: *igualdad y no discriminación, autonomía y corresponsabilidad social*, y respecto de ellos señalará:

Se trata de imperativos universales y transversales, que ordenan acciones gracias a las cuales es posible articular las decisiones y actuaciones y que deben estar interconectados para alcanzar la meta propuesta.

[II Plan de Igualdad, 2010, p.24]

El principio de igualdad emergerá en esta Plan no como un criterio de política pública sino como un requisito, un *imperativo* para alcanzar la equidad de género. Se insistirá además en una igualdad efectiva, fundada no sólo en aspectos legislativos y de ordenamiento jurídico y normativo, sino también en la necesidad de generar las condiciones y mecanismos que protejan y garanticen el ejercicio pleno de derechos, relevando el rol garante del Estado en esta materia.

Junto al principio de igualdad emergen también en este Plan, en tanto principios orientadores de la acción del Estado, la autonomía y la corresponsabilidad social. El primero de ellos será planteado en directa relación con el principio de igualdad y no discriminación, y como condición necesaria para la constitución de sujetos de derechos. Se proporciona para este principio la siguiente definición:

El principio de autonomía establece el derecho y la capacidad de toda persona para definir un proyecto propio y desarrollar las acciones para lograrlo, y de decidir por sí misma en todas las materias que la afecten, con conocimiento de causa y sin coacción de ningún tipo.

[III Plan de Igualdad, 2010, p.25]

La posibilidad -que no sólo la capacidad- que tengan las personas para construir proyectos vitales propios facilitará el ejercicio de derechos y responsabilidades y la construcción de relaciones igualitarias y de corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Será responsabilidad del Estado

garantizar y generar las condiciones para el ejercicio de la autonomía de todas las personas y grupos sociales (2010, p.26)

Respecto del principio de corresponsabilidad, éste será planteado como un principio “incorporado crecientemente en las legislaciones más modernas” (2010, p.26), en directa alusión a un igualitario ejercicio de derechos y responsabilidades “en los escenarios público y privado, en el mercado laboral, en las responsabilidades familiares y en la toma de decisiones” (2010, p.27).

Lo anterior puede ser corroborado en el siguiente párrafo:

Este principio reconoce que el cuidado de la vida humana –es decir, la satisfacción de las necesidades básicas de personas y familias– requiere tiempo y trabajo. Un tiempo y trabajo socialmente imprescindibles y que no es una responsabilidad exclusiva de las mujeres, sino un asunto social y político de primer orden que exige el compromiso de toda la sociedad. Su vigencia es estratégica para avanzar en equidad de género, por cuanto apunta a un reparto equitativo del tiempo y a la división sexual del trabajo.

[III Plan de Igualdad, 2010, p. 27]

La incorporación de la corresponsabilidad social como un principio vinculado a la equidad de género supondrá la implementación de acciones de mayor calado, que apunten a cambios estructurales. Supondrá, también, abordar nuevas temáticas económicas, políticas, sociales y culturales que den pie a replantear la articulación entre Estado-Mercado-Familia en cuanto a la provisión de servicios, asumiendo el rol que compete a cada una en la reproducción social, el cuidado, bienestar y calidad de vida de la población.

### **6.3.2. Las estrategias de intervención**

Este tercer Plan se articula en torno a siete ejes estratégicos, definidos en el documento como “prioridades de acción para el Estado de Chile durante la próxima década” (2010, p.30), refiriendo la priorización en aquellos ámbitos en los que persisten brechas de género y discriminación, y en aquellas esferas de acción del Estado que sean prioritarias desde el punto de vista de las relaciones de género.

La definición y organización de los ejes estratégicos es referida de la siguiente manera:

Cada eje puede ser considerado como un indicador de los niveles de equidad de género existentes en la sociedad. Siendo todos prioritarios, el orden en que están presentados articula el rol del Estado con el necesario empoderamiento de las mujeres para participar activamente en los cambios hacia mayor equidad.

[III Plan de Igualdad 2010-2020, p.30]

En este sentido las estrategias propuestas van a priorizar líneas de actuación que involucren acciones legislativas, institucionales, formativas, de acción directa de carácter promocional, organizaciones y otras acciones específicas dirigidas a grupos específicos. Respecto de las destinatarias/os y sujetos de la acción se explicita “de preferencia a las mujeres; y en muchos casos, a los hombres”, refiriendo además la necesidad de dar un “salto cualitativo” respecto de lo realizado por los planes anteriores, poniendo el énfasis en los tres principios ya indicados: igualdad, autonomía y corresponsabilidad social (2010, p.32).

Siguiendo el mismo modelo de análisis utilizado en los apartados anteriores, hemos clasificado los contenidos de los siete ejes estratégicos del tercer Plan a partir de las siete categorías analíticas

(véase Tabla 11, p.227), las que se vinculan a su vez con las tres acciones tipo explicadas al inicio del capítulo.

La primera estrategia de intervención *Políticas públicas e institucionalización de la equidad de género*, será presentada como “el asiento estratégico de las políticas de igualdad” (2010, p.31), refiriéndole además como “marco para todo el quehacer público” (2010, p.33). De esta manera emerge como eje vertebrador de los demás ejes, y como estrategia política para asegurar la transversalidad del enfoque de género en las acciones institucionales.

La transversalidad del enfoque se plantea como un proceso político y técnico. Respecto de su sentido político, el énfasis estará puesto en la propia finalidad del Plan, es decir, alcanzar la equidad de género y cerrar las brechas, proponiéndose para tales efectos: medidas legislativas y reformas en el ordenamiento jurídico; el fortalecimiento de la institucionalidad del SERNAM; y, la incorporación del enfoque de género en la gestión de las políticas públicas<sup>94</sup>.

Respecto de su sentido técnico, el énfasis estará puesto en la producción de conocimientos científico-técnicos y en la formación de personal especializado. Destacando aquí las acciones de tipo divulgativas, como por ejemplo la producción de información estadística que dé cuenta de la diversidad de mujeres que existen en el país y de sus condiciones de vida. Se incluye también aquí la creación de programas académicos en centros de educación superior que incluyan en sus currículos conocimientos en materia de derechos humanos y género.

---

<sup>94</sup> En relación con este punto, el documento releva el funcionamiento de otros mecanismos, como por ejemplo la creación del Consejo de Ministros y Ministras para la Igualdad de Oportunidades, creado el año 2000 y las Comisiones Regionales de Igualdad de Oportunidades.

En la línea de asegurar y fortalecer la institucionalidad de género en el Estado, y en particular la incorporación del enfoque de género como instrumento técnico de planificación, seguimiento y evaluación de su inclusión, se hará referencia a la creación en el año 2002 del Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión, coordinado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Respecto de este instrumento técnico, se señalará lo siguiente:

Este instrumento ha favorecido la identificación de inequidades, brechas y barreras de género respecto de todo el quehacer de la política pública, permitiendo diseñar, implementar y evaluar acciones para intervenirlas con el fin de avanzar, transversalmente, en la equidad de género. Además, ha propiciado la sensibilización y capacitación de funcionarias y funcionarios públicos, aportando al cambio de la cultura funcionaria.

[III Plan de Igualdad de Oportunidades, 2010-2020, p.34]

En la línea de fortalecer éste y otros mecanismos de género, se plantearán medidas legislativas y jurídicas necesarias para asegurar la incorporación del enfoque de género en la gestión pública, refiriendo la promoción de una Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres “que consagre la equidad de género como principio orientador y objetivo de todas las políticas públicas” (2010, p.35).

El fortalecimiento de la institucionalidad del SERNAM será otra de las acciones estratégicas contenidas en este eje. De ello se desprende la necesidad de contar con un aparato político-técnico que aporte a la producción de conocimiento especializado, pero que cuenta además con facultades para incidir en los demás mecanismos intersectoriales y en la discusión presupuestaria, a nivel nacional, regional y comunal. En este sentido, las propuestas de acción contenidas en este ámbito abarcarán acciones de tipo divulgativas e institucionales de carácter transversal.

El segundo eje estratégico del Plan *Democracia paritaria y participación de las mujeres* viene a reforzar el debate en torno a la ausencia/presencia de las mujeres de los espacios de poder y de incidencia y toma de decisiones. Releva en este sentido la baja presencia de mujeres en los sistemas políticos institucionales, argumentando como explicación “una cultura política de los partidos y su escaso interés en promover candidaturas femeninas” (2010, p.38)

Una tendencia similar es referida respecto del Poder Judicial, en el ámbito de las empresas públicas, en la academia y en el mundo sindical, ámbitos en los que las mujeres están subrepresentadas, o bien, se ven enfrentadas a situaciones de discriminación y segregación vertical y horizontal.

En el ámbito de la acción directa se proponen medidas de tipo legislativo (Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres) en tanto mecanismo para asegurar una participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los cargos públicos (2010, p.40). De igual manera se proponen acciones legislativas frente a situaciones de acoso político y/o administrativo, a favor de la inclusión del principio de paridad y género en las organizaciones sociales y en leyes que favorezcan la participación y fortalecimiento de la sociedad civil.

Respecto de la acción divulgativa, se propone reforzar los mecanismos sectoriales de difusión de los derechos y las políticas de igualdad para las mujeres; fortalecer la formación de líderes y dirigentes; y la creación de escuelas para la gestión de las políticas públicas. En esta misma línea de acción se propone la generación de fuentes de información sobre organizaciones de mujeres, la actualización de los catastros y el levantamiento de datos estadísticos e indicadores respecto de las participación social y política de las mujeres y el impacto en sus vidas (2010, p.41)

En la línea de la acción institucional y, en particular, de apoyo organizacional e incidencia social y política se señalan medidas y orientaciones generales dirigidas a los partidos políticos y otros órganos de participación a nivel local, con miras a promover una “institucionalidad para la participación con perspectiva de género” (2010, p.41). Se insta a las distintas instancias de participación a la incorporación de criterios de participación equilibrada, paridad y enfoque de género.

El tercer eje estratégico *Corresponsabilidad social en el cuidado familiar* emerge, además, junto con la igualdad y la autonomía, como imperativo para el logro de la equidad de género (2010, p.42). Su inclusión como estrategia de intervención se funda en la perspectiva avanzar hacia una nueva organización social del trabajo reproductivo y de cuidado, asumiendo para ello la urgencia de establecer medidas de acción que permitan la transformación de los imaginarios en torno a los cuidados y respecto de las responsabilidades que les corresponden a mujeres y hombres y a la sociedad en su conjunto.

En este sentido se señala en el documento;

Para construir una sociedad más equitativa, que garantice la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, es necesaria la “corresponsabilidad social” en el trabajo de cuidado. Esta idea está fundada en el reconocimiento del derecho al cuidado de toda persona, desde su nacimiento hasta su muerte, derecho universal que conlleva la obligación de cuidarse y cuidar. Supone distribuir las responsabilidades de cuidado en todos los miembros de la sociedad, y no sólo en las mujeres, e incluye la obligación del Estado de proveer los medios para poder cuidar y garantizar que este cuidado sea realizado en condiciones de igualdad.

[III Plan de Igualdad de Oportunidades, 2010-2020, p.42]

Las condiciones materiales y distributivas en las que se desarrolla el trabajo de doméstico y de cuidado, devienen en obstáculo toda vez que, la responsabilidad de su organización y desarrollo recae solo sobre las mujeres y, más aún, cuando esas condiciones no son ni suficientes ni adecuadas. Esta situación será aún más grave cuando el papel del Estado se desvanece frente al mercado, sometiendo a las familias -y en particular a las mujeres- a una serie de arreglos individuales y a la ausencia de pactos colectivos y sociales en términos de corresponsabilidad.

En este sentido, se reconocerá en el documento que “la legislación laboral, la seguridad social y las incipientes políticas de conciliación que organizan la vida laboral y familiar” han estado centradas en medidas dirigidas a las mujeres, sin incorporar a los varones en estas medidas (2010, p.43). Otro de los obstáculos en cuanto al acceso a medidas y derechos, como las licencias de maternidad, estará asociado con el vínculo laboral y tipo de contrato, quedando fuera de estas medidas las mujeres -y hombres- sin contrato de trabajo, con contratos temporales y con contratos a honorarios, es decir, buena parte de la *fuerza de trabajo* femenina.

De acuerdo con lo anterior se propondrán un conjunto de acciones legislativas, orientadas a modificar el ordenamiento jurídico en materia de maternidad y cuidados de niños, niñas y personas adultas dependientes. Uno de los proyectos más emblemáticos de la época, presentado el último año de gobierno de Bachelet (2006-2010) y aprobado por el legislativo durante el primer gobierno de Piñera (2010-2014) será la Ley de ampliación del Postnatal de 3 a 6 meses, con aporte estatal y tope de ingresos. En cambio, en cuanto a las modificaciones necesarias al Código del Trabajo para incluir el principio de corresponsabilidad social, hasta la fecha no ha habido avances en el debate parlamentario.

Otra de las acciones propuestas dentro de este eje será planteada en términos de “institucionalidad para la corresponsabilidad”, en referencia por un lado a la reorganización de los servicios públicos para su adaptación a las necesidades de mujeres y hombres con responsabilidades familiares o de cuidado (2010, p.45) y, por otro lado, a la incorporación del enfoque de género en el Programa Chile Crece Contigo y a la participación de los hombres en el mismo “asegurando la corresponsabilidad del padre desde el embarazo y su presencia en el parto” (2010, p.46)

En materia de acción divulgativa se propondrán acciones de investigación e información del trabajo no remunerado de cuidado realizado por mujeres, “que permitan calcular su aporte económico e incluirlo en las cuentas nacionales” (2010, p.46), la creación de un sistema de medición periódica de la distribución del tiempo de trabajo productivo y reproductivo entre mujeres y hombres y, la generación de conocimientos sobre las relaciones de género “teniendo en cuenta las diferencias culturales, productivas, históricas y de etnicidad” (2010, p.46)

También en la línea de las acciones divulgativas, se cerrará este eje proponiendo medidas para la promoción de una “cultura de corresponsabilidad” que valore el trabajo de cuidado no remunerado realizado por las mujeres y que promueva nuevos modelos de maternidad, paternidad y masculinidad, y formas de convivencia familiar más igualitarias.

*La autonomía económica y trabajo decente* será el cuarto eje estratégico del Plan de Igualdad 2010-2020, dirigido especialmente a las mujeres que tienen mayores dificultades de acceso al trabajo remunerado formal, a la capacitación y a la información. Estas dificultades se verán acrecentadas por el arraigo de creencias y estereotipos en torno a la vida familiar y a la crianza de hijos e hijas, como responsabilidades femeninas, y la idea que los ingresos de las mujeres constituyen solo un aporte del proveedor principal, el hombre (2010, p.47)

En este sentido, se plantea en el documento que la autonomía económica sería un factor que protege a las mujeres en el ejercicio de otros derechos y que incide positivamente en la reducción de la pobreza.

Favorecer la autonomía económica implica promover la incorporación y permanencia de las mujeres en el mercado laboral, sin discriminaciones, elevando los estándares de calidad de los trabajos ofrecidos, en la perspectiva del trabajo decente reconocido por la OIT como un empleo de calidad, con seguridad social, derechos laborales, y mejor representación de las y los trabajadores/as.

[III Plan de Igualdad de Oportunidades, 2010-2020, p.48]

En este sentido desde este eje se impulsarán un conjunto de medidas de carácter legislativa, de formación ocupacional, de creación de conocimiento y de difusión y sensibilización. En materia legislativa los esfuerzos estarán puestos en instalar el principio de corresponsabilidad social, de tal manera de ir eliminando los obstáculos asociados al trabajo doméstico y cuidados, y favorecer así la conciliación de la vida familiar y laboral tanto en mujeres como en hombres. Se incorpora también como medida la fiscalización del cumplimiento de la ley de igualdad de ingresos y “de todas las leyes que apuntan a la equidad de género” (2010, p.50)

Respecto de las medidas para favorecer el diálogo social con los agentes de mercado, el énfasis no sólo estará puesto en evidenciar las dinámicas de género que atraviesan las trayectorias laborales de las mujeres, sino también “en que las partes discutan sobre la organización del trabajo y consideren alternativas frente a la flexibilidad laboral, en el marco del trabajo decente” (2010, p.50).

En el ámbito de la formación y la capacitación laboral, se propone promover acciones formativas y educativas que favorezcan la inserción laboral de las mujeres en actividades productivas y en servicios, y ampliar las oportunidades de capacitación laboral y de formación para las mujeres, “de modo de mejorar su productividad y acceso a trabajos de mejor calidad” (2010, p.50)

En esta misma línea de acción directa se promoverán medidas en materia de empleabilidad y emprendimiento. En empleabilidad el énfasis estará puesto en mejorar condiciones laborales de las mujeres, procurando mayor estabilidad, permanencia y movilidad. Se indica también la promoción de la sindicalización y la participación de mujeres en organizaciones empresariales. En materia de emprendimiento se propone la creación de un sistema de políticas e incentivos de apoyo a la capacidad productiva de las mujeres empresarias, mejorando los instrumentos de fomento productivo y promoviendo asesorías especializadas para las mujeres de sectores rurales (2010, p.51).

Desde el punto de vista de la acción institucional se propone que las instituciones y empresas públicas “sean modelo de aplicación de las leyes y de las buenas prácticas laborales”, por la vía de la incorporación del enfoque de género y con participación equilibrada de mujeres en sus cargos directivos y directorios (2010, p.50).

El quinto eje estratégico lo constituye *la autonomía en la sexualidad y las decisiones reproductivas*, eje que estará vinculado al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, no sólo en términos de derechos individuales, sino sobre todo como derechos sociales, “contenidos en múltiples instrumentos internacionales, principalmente en la CEDAW” (2010, p.52).

Estos derechos son definidos en el texto de la siguiente manera:

Los derechos sexuales y reproductivos suponen un enfoque positivo de la sexualidad humana, concibiéndola como una actividad enriquecedora para el desarrollo de la personalidad, la comunicación, las relaciones personales y la afectividad.

[III Plan de Igualdad 2010-2020, p.52]

De igual manera, los principios de la equidad y la corresponsabilidad social definen un marco discursivo para la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos, que involucrará al Estado, pero también a la sociedad en su conjunto. Este marco discursivo posiciona a las mujeres como sujetas de derecho, reconociendo que “son las mujeres quienes deben decidir, en todo momento, sobre su sexualidad y reproducción”. Pero también compromete a los hombres, en tanto sujeto derecho, a un comportamiento sexual y reproductivo responsable, que involucra además el ejercicio de la paternidad y el cuidado de hijos e hijas (2010, p.54).

Desde esta perspectiva las medidas contempladas en el Plan apuntarán por una lado a las reformas legislativas, en materia de despenalización del aborto terapéutico, pero también, y atendiendo a una necesaria estabilidad de las políticas y programas en la materia, a la promoción de un Proyecto de Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos, “que asegure la información, consejería, acceso a anticoncepción y tratamiento de la infertilidad, y garantice el pleno ejercicio a lo largo de la vida y en todas las condiciones particulares de existencia” (2010, p.55)

Complementaran este tipo de propuestas legislativas otras de índole divulgativa, en materia de educación social, a través de la promoción de planes de educación en sexualidad y afectividad “en todos los establecimientos escolares, sin distinción de dependencia administrativa” (2010, p.55); las acciones de prevención, a través de campañas con foco en salud sexual y reproductiva; y las

acciones de corresponsabilidad, a través de la implementación de programas que “contribuyan a la incorporación de los hombres a las responsabilidades reproductivas” (2010, p.56).

Entender los derechos sexuales y reproductivos en tanto derechos sociales supondrá la implicación del Estado como garante, de tal manera de asegurar las condiciones para un ejercicio libre y responsable de los mismos. En este sentido, la disponibilidad y acceso a la información y a una educación sexual serán fundamentales, junto con la promoción de políticas y programas de parte del Estado, de tal manera de asegurar el derecho a decidir libre, igualitario y responsablemente sobre la vida sexual y reproductiva.

Otro eje estratégico del tercer Plan de Igualdad será el de la *Violencia de Género*. Desde la aprobación de la primera Ley de Violencia Intrafamiliar en 1994, que recogía las situaciones de violencia que viven las mujeres al interior de sus familias, en el marco de una relación de convivencia, el camino recorrido hasta alcanzar el reconocimiento social -que no jurídico- de la violencia de género será arduo. Al respecto se referirá en el documento el impacto de las acciones institucionales en materia de violencia, indicando lo siguiente:

Estas acciones han contribuido a la construcción de un horizonte ético en el cual la violencia hacia las mujeres es repudiada, aun cuando no haya desaparecido. La sociedad toda reconoce avances en el rechazo a la violencia contra las mujeres y apoyo a mujeres víctimas, generándose un tránsito de lo privado a lo público, siendo reconocida hoy en día como una problemática social, de la cual nadie es indiferente.

[III Plan de Igualdad de Oportunidades, 2010-2020, p.58]

La Ley de Violencia Intrafamiliar aprobada en 2005 (Ley N°20.066), especificará la obligación del Estado de adoptar las medidas que garanticen la vida, integridad y seguridad de los miembros

de la familia. Sin embargo, el marco de competencia jurídica y de intervención legal seguirá siendo la familia, quedando fuera la violencia que viven las mujeres en el contexto de una relación de pareja sin convivencia.

En este sentido, el uso del término violencia de género en este plan y en otros documentos oficiales marcará un cambio significativo desde la perspectiva de la intervención institucional, abriendo la puerta a nuevos debates y a la implementación de programas y medidas que recojan la dimensión estructural y las distintas manifestaciones de la violencia de género.

Al respecto en el documento se indica lo siguiente:

A partir de lo realizado, hoy es preciso avanzar en el cambio de foco desde la violencia intrafamiliar hacia la violencia de género (familiar, sexual, trata de personas con fines de explotación sexual, mujeres mayores, violencia laboral, abuso de poder, etc.). Esto implica establecer una política integral que abarque prevención, protección, reparación y atención psicológica, incluyendo justicia eficaz y rehabilitación de víctimas. La violencia es una conducta aprendida en una cultura que naturaliza y sustenta la discriminación hacia las mujeres. Es un problema social, de salud pública, de justicia social y de seguridad ciudadana y así debe ser abordado, de modo integral y mediante una acción coordinada intersectorial.

[III Plan de Igualdad de Oportunidades, 2010-2020, p 59]

De acuerdo a lo anterior, se propondrán en este Plan acciones legislativas, en particular la modificación de la legislación vigente a efectos de reconocer la violencia de género fuera del contexto familiar y profundizar la perspectiva de género en materia probatoria; acciones para el acceso a la protección y la justicia, destacando la propuesta de profundizar la integralidad e intersectorialidad como estrategias de apoyo a las víctimas de violencia de género; formación y

desarrollo de personas, en el ámbito de salud y educación para la prevención y detección de violencia; sensibilización, información e investigación, mejorando los instrumentos de recolección de datos, levantamiento de información y evaluación de programas de intervención en violencia.

El último eje estratégico de intervención propuesto por este tercer Plan de Igualdad estará dirigido a las niñas y los niños<sup>95</sup>, reconociéndoles como sujetos de derecho y procurando, desde el Estado y desde las familias, la protección y garantía de sus derechos. En este sentido, la promoción, en esta etapa del desarrollo, de una cultura de la igualdad, de respeto a la diversidad y de corresponsabilidad será fundamental.

El Estado y las familias tendrán un papel relevante, en tanto en cuanto les corresponda generar las condiciones para que niños, niñas y adolescentes puedan desarrollar sus vidas de forma plena, disfrutando de las libertades y derechos humanos fundamentales (2010, p.63). En este sentido, se señalará la responsabilidad que le compete al Estado, refiriendo en el documento la necesidad de;

(...) concebir políticas públicas que favorezcan un cambio cultural profundo, en el que se reconozca la necesidad de niños, niñas y adolescentes de un desarrollo en todos los ámbitos, y su calidad de sujetos de derechos. Entre otros, el derecho al esparcimiento, al juego y a participar en las actividades artísticas y culturales, en igualdad de condiciones, sin sesgos sexistas.

[III Plan de Igualdad de Oportunidades, 2010-2020, p 63]

De esta manera, en el Plan se comprometerán medidas en distintos ámbitos, de carácter legal, institucional, educativas, sanitarias, informativas y de prevención y tratamiento de la violencia. En

---

<sup>95</sup> En Chile se considera niño o niña a toda persona desde su nacimiento hasta los catorce años y, adolescente, desde los 14 hasta los 18 años.

cuanto a acción legal se propondrá una Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que reconozca todos los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño. Junto con este marco legal se propone contar con una institucionalidad acorde y la implementación de programas de gobierno que incorporen el enfoque de género y la corresponsabilidad.

En el ámbito de la educación y la formación docente, la incorporación en los programas de estudio y aprendizaje de los principios de igualdad, no discriminación, autonomía y corresponsabilidad será fundamental, refiriendo que es en el proceso de desarrollo y formación de niños y niñas donde residen las mayores potencialidades para incorporar estos principios.

Tabla 11. Categorización por ámbitos de actuación o ejes estratégicos

## III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2010-2020

EJES ESTRATÉGICOS/ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	CATEGORÍAS ANALÍTICAS GENERALES						
	ACCIÓN DIVULGATIVA			ACCIÓN DIRECTA		ACCIÓN INSTITUCIONAL	
	Información, sensibilización y cultura	Formación y capacitación	Creación de conocimientos de género	Acción individual, asistencial y de formación ocupacional	Acción legislativa y estructural	Apoyo organizacional e incidencia política	Acciones transversales intersectoriales
I. Políticas públicas y una institucionalidad para la equidad de género.	X	X	X		X		X
II. Democracia paritaria y participación de las mujeres.	X	X	X		X	X	X
III. Corresponsabilidad social en el cuidado de personas.	X		X	X	X		X
IV. Autonomía económica.		X	X	X	X	X	X
V. Autonomía en la sexualidad y las decisiones reproductivas.	X	X	X	X	X		
VI. Violencia de género.	X	X	X	X	X		X
VII. Las niñas y los niños: un punto de partida para la igualdad.	X	X		X	X	X	X

Fuente: elaboración propia, a partir de Astelarra (2005)

#### 6.4. Recapitulando

Al inicio de este capítulo señalábamos, a modo de hipótesis, que las estrategias de género y la acción institucional concurren a la continuidad de las políticas de género y, por lo tanto, a la estabilidad del proceso de institucionalización de género en el Estado. Sosteníamos también que, el despliegue de una u otra estrategia política, estará condicionado por elementos contextuales y por el posicionamiento político-ideológico de las y los actores involucradas.

Más que un único enfoque, una pluralidad de estrategias parecen confluír en estos marcos de orientación. La definición de objetivos y de propuestas de acción de los Planes de Igualdad, estará orientada por principios o *imperativos* ético-políticos, que nos permiten reconocer, por un lado, las estrategias políticas en materia de género y, por otro lado, cómo esas estrategias han contribuido al proceso de institucionalización de las políticas de género en Chile. En este sentido cabe señalar que una estrategia de intervención no sólo aplica en términos operativos o procedimentales. No sólo se trata del despliegue de un conjunto de acciones para el cumplimiento de objetivos. Las estrategias de intervención se sostienen en marcos conceptuales fundados y situados política e ideológicamente, que procuran dotar de sentido y significado la intervención en lo social. Desde ese punto de vista, las estrategias de intervención en materia de igualdad y género podrán actuar u operar de forma simultánea, con énfasis en unos u otros principios y/o marcos conceptuales.

Como explicábamos en el inicio del capítulo, el análisis del primer Plan de Igualdad de Oportunidades 1994-1999, ha tenido por finalidad mostrar el desarrollo institucional de la política de género, en un sentido de proceso, y bajo una mirada longitudinal, en el entendido que será este plan el primer instrumento de política pública en materia de igualdad y no discriminación.

En este primer Plan de Igualdad el foco estará puesto en el discurso de la igualdad de oportunidades, no sólo en términos de estrategia o política *tipo* de género, sino también y, sobre todo, como *principio político*, en el marco de los procesos de democratización y modernización de las instituciones del Estado. En tal sentido, la igualdad devenida en estrategia servirá, por un lado, para delimitar la acción gubernamental y, por otro, para legitimar la intervención del Estado desde el principio político de la igualdad de oportunidades.

Desde una mirada longitudinal y de proceso, este primer instrumento, y también la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), organismo responsable de la implementación y legitimación de las políticas de igualdad en el Estado, constituirán un primer paso o fase en el proceso de institucionalización de las políticas de género en el Estado. Sin embargo, durante la década, el énfasis estará puesto en la instalación de la igualdad de oportunidades como criterio de política pública.

En tanto estrategia política, la igualdad de oportunidades servirá para justificar el levantamiento de medidas antidiscriminación o a favor de la equidad (Astelarra, 2005), proporcionando al SERNAM un discurso político que operará en un doble sentido, como sistema de pensamiento y como acto de comunicación. En tanto sistema de pensamiento se tratará de un tipo de intervención articulada a partir de principios políticos generales (libertad, justicia, ejercicio de derechos, gobernabilidad, entre otros), y que por lo demás servirá de fundamento para la intervención gubernamental. En el segundo caso, es decir como acto de comunicación, la estrategia abarcará un conjunto de actividades y ámbitos de actuación a efectos de influir en la instalación de nuevas ideas.

La estrategia de igualdad de oportunidades tendrá una línea de base o componente estructural de acción que será el legislativo, constituyendo un paso imprescindible para garantizar la igualdad ante la ley. Este tipo de políticas tendrán como objetivo principal alcanzar la igualdad formal entre mujeres y hombres. De allí que, un segundo énfasis esté puesto en medidas legislativas a favor de la igualdad a través de leyes integrales o específicas, de tal manera de eliminar barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder (Diz & Lois, 2011). Las leyes de igualdad van a favorecer el desarrollo o la actualización del principio de igualdad y de no discriminación contemplado en Constitución Política del Estado, disminuyendo así la discrecionalidad de los jueces en su interpretación. De la misma manera, servirá para validar la adopción de mecanismos para alcanzar la igualdad real, tales como las medidas afirmativas o medidas de acción positiva (Montaño & Batthyány, 2012).

En la misma línea de lo planteado por Astelarra (2005) los planes de igualdad propondrán líneas de acción más cercanas o claramente definidas como acciones positivas, complementarias a las medidas de igualdad de oportunidades, y como mecanismos para corregir desventajas y diferencias en los puntos de partida de mujeres y hombres. De esta manera, se esbozará en este mismo documento que el problema no solo será de acceso o de eliminación de obstáculos, sino también y sobre todo tendrá que ver con las formas de organización social de la vida cotidiana.

La formulación del segundo *Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Lineamientos generales*, marcará el inicio de un ciclo de 10 años de vigencia para tales instrumentos, de tal manera de asegurar su operatividad durante al menos dos períodos presidenciales. Emergerá así un primer sentido de continuidad y estabilidad de la política pública de género, al menos en términos de su temporalidad.

Este segundo Plan de Igualdad, si bien se construye bajo el mismo principio de igualdad de oportunidades, los esfuerzos se orientarán a incorporar la equidad de género como criterio de política pública. Ambos principios, igualdad de oportunidades y equidad de género serán señalados como mecanismos para la profundización de la democracia y para la modernización del país y, emergerán, como dos pilares centrales de la acción del Estado en materia de policía pública.

En consecuencia, la formulación del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades se corresponderá con una nueva fase del proceso de institucionalización, caracterizada por la incorporación de la dimensión de género en la acción del Estado (Astelarra, 2005; 2018). En el contexto chileno será clave en esta fase del proceso la puesta en marcha del Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión el año 2002 y la primera Agenda de Género en 2006.

Respecto de las estrategias de intervención, la incorporación de la equidad de género como criterio de política pública, marcará un cambio en las estrategias. Si bien se mantendrán los tres tipos de acciones en materia de igualdad de oportunidades: reformas de los marcos legales generales, leyes específicas o integrales y acción positiva, la incorporación de la equidad de género como criterio de política pública marcará la emergencia de la estrategia de transversalidad, a través del desarrollo de acciones institucionales intersectoriales y de la incorporación del enfoque de género a la gestión de las políticas públicas<sup>96</sup>.

En este sentido, el segundo Plan de Igualdad, a través de la transversalidad o *mainstreaming* de género, constituirá un intento por profundizar en la intervención pública más allá de la igualdad

---

<sup>96</sup> La incorporación del enfoque de género será reseñada en el documento en términos operativos, vinculada en primera instancia a la formulación y diseño de planes y programas, pero también a la definición de indicadores para el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas.

de oportunidades y de las medidas de acción afirmativa, pero incorporando a ambas como estrategias políticas.

A diferencia de las propuestas de acción anteriores (Plan 1994-1999 y Plan 2000-2010), el tercer *Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2020* pondrá en el centro de acción institucional la equidad de género, fundada en tres principios, orientadores de la acción del Estado y definidos en términos de imperativos universales y transversales: *igualdad y no discriminación, autonomía y corresponsabilidad social*.

En este sentido el *Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2020* emergerá como una nueva fase en el proceso de institucionalización de las políticas de género, caracterizada por la presencia de un discurso mucho más cercano a la transformación de las dinámicas de género, fijando como metas de la política pública la equidad de género y la corresponsabilidad social

La incorporación de la corresponsabilidad social como un principio vinculado a la equidad de género supondrá la implementación de acciones de mayor calado, que apunten a cambios estructurales. Supondrá, también, abordar nuevas temáticas económicas, políticas, sociales y culturales que den pie a replantear la articulación entre Estado-Mercado-Familia en cuanto a la provisión de servicios, asumiendo el rol que compete a cada una en la reproducción social, el cuidado, bienestar y calidad de vida de la población.

En este contexto, igualdad de oportunidades y equidad de género se conjugan para abordar la participación de las mujeres, la toma de decisiones y la ciudadanía desde una concepción política liberal. Desde esta concepción, la ciudadanía y el ejercicio del poder tendrán mucho más que ver con un “afuera”, con lo público, configurado como el espacio del poder. Esta concepción reforzará

por un lado la distinción entre “público” y “privado” y, por otro, los principios liberales subyacentes a la libertad individual y la igualdad formal (Dietz, 2001).

Se corresponde por lo demás con una concepción positiva de la justicia de género, como parte de un enfoque contemporáneo “basado en derechos”. Estos enfoques mostrarán que las relaciones de poder afectan el resultado de las políticas, y que se requiere un estado de derecho y mecanismos básicos de rendición de cuentas para avanzar en el desarrollo humano; es decir, facultar a las personas para permitirles aprovechar al máximo sus recursos y destrezas (Goetz, 2007)

De igual manera, y aun cuando a nivel institucional existen evidencias claras del desarrollo de estrategias y acciones para la igualdad, y de la incorporación de la dimensión de género en la acción institucional, se observa también que la profundidad de las estrategias y la incorporación de la dimensión de género estará sujeta a factores sociopolíticos que condicionan la estabilidad y continuidad del proceso.

El énfasis de las acciones y medidas propuestas será siempre más formal que sustantivo. Las disposiciones discriminatorias en el ordenamiento jurídico chileno y las resistencias para avanzar en las recomendaciones de los organismos internacionales obedecerán a factores de tipo político-ideológico, que supondrán una tensión permanente entre sectores conservadores y progresistas al interior de la coalición gobernante y fuera de ella.

En este sentido, y coincidiendo con lo señalado por Teresa Valdés (2013), el cambio del orden social y cultural que favorece la discriminación va a suponer un largo proceso en que la voluntad política y la acción de los gobiernos podrán favorecer u obstaculizar la creación de condiciones para avanzar en esa dirección. Cualquier tipo de acción pública que tenga por objetivo modificar

el orden de género existente -aun sosteniéndose en el discurso de la igualdad de oportunidades-, será motivo de disputa cultural y política (Valdés, 2013, p.175).

En términos de Subirats, si hubiera que aislar un factor decisivo para el éxito de las políticas de igualdad, no cabe duda de que la voluntad política es el factor determinante (Subirats y otros, 2008). Si bien es cierto que en la experiencia concreta tiene que producirse un entramado entre la incorporación de la agenda de igualdad de género, la creación de conocimiento, la incidencia en la formulación de políticas públicas y una asignación de recursos y ejecución adecuadas, nada de esto prospera cuando no se logra quebrar las resistencias político-culturales.

Retomando el análisis de la formación de las Agendas de Género, y a la luz del análisis de los Planes de Igualdad de Oportunidades, podemos señalar que, el desarrollo institucional de las políticas de género en Chile se ha visto condicionado por una lado, por los contenidos y discursos de las Agendas de Género y, por otro lado, por los principios y estrategias políticas que han guiado y orientado el desarrollo de los Planes de Igualdad de Oportunidades.

Efectivamente, en la misma línea de la propuesto por Montaña y Batthyány (2012), los planes de igualdad apuntan a conformar un marco de orientación para el diseño de políticas, una matriz básica de acción con respecto a la que deberían alinearse las restantes políticas públicas. Sin embargo, los principios en los que se sostienen y las estrategias políticas que refieren no alcanzan a proyectar transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, y no representan opciones político- institucionales que puedan afectar la organización social de género imperante en las instituciones sociales, políticas, culturales y económicas.

El proceso de institucionalización de las políticas de género, entendido éste en un sentido progresivo, desde los discursos igualitarios y de acción positiva, pasando por la incorporación de la equidad de género, hasta llegar al planteamiento de cambios estructurales en cuanto a la organización de la vida cotidiana, requerirá no sólo de la experiencia acumulada en términos de conocimiento y acción institucional, también será necesaria la voluntad política de las actoras político-institucionales, pero sobre todo la acción decidida de las organizaciones de mujeres, en tanto actores sociales clave del proceso.

## CAPÍTULO 7. LOS MODOS DE INTERACCIÓN DE LOS ACTORES DE GÉNERO EN CONTEXTOS INSTITUCIONALES

*En general, las demandas de los movimientos sociales se abordan gracias a una 'danza modelada' de burócratas necesitados, activistas dedicados y académicos ansiosos que están activos a nivel nacional e internacional y frecuentemente vinculados entre sí a través de procesos informales y formales*

(Woodward, A. 2004).

### Presentación

El presente capítulo analiza los modos de interacción y posibilidades de agenciamiento de los actores involucrados en la formulación de la política de género, estableciendo la relación de los modos de interacción con el proceso de institucionalización de género en el Estado chileno. A partir de las entrevistas realizadas y el análisis de documentos institucionales<sup>97</sup>, se explica cómo el desarrollo institucional de la política de género ha ido trazando las interacciones y posibilidades de agencia de los actores involucrados en la formulación de las políticas de género, es decir, un *triángulo de terciopelo* (Woodward, 2004 y 2015)<sup>98</sup>, con presencia de responsables políticas, académicas y de organizaciones feministas y de mujeres.

---

<sup>97</sup> El corpus de análisis de este capítulo lo constituyen principalmente las entrevistas realizadas a mujeres académicas, activistas, formuladoras de políticas, exdirectoras regionales y exministras de Estado de los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010/2014-2018), vinculadas hoy a centros de investigación, organizaciones políticas y universidades. Se ha recurrido también al análisis de documentos cualitativos institucionales, descrito en el capítulo metodológico.

<sup>98</sup> La autora ha desarrollado el concepto de “Triángulo de Terciopelo” (del original *Velvet Triangle*, 2004) para analizar las interacciones entre las responsables de las políticas y los políticos, académicas feministas y expertas, y el movimiento de mujeres en el marco de la formulación de políticas de igualdad de género en el contexto europeo pre y post crisis económica.

A partir de estos planteamientos se organiza el capítulo en seis apartados. El primero de ellos refiere brevemente el período de puesta en marcha de la maquinaria institucional, a manera de contexto y para situar el análisis del período estudiado en conexión con las etapas fundacionales. En esta misma línea, los apartados siguientes refieren a los momentos o hitos reconocibles en el marco del desarrollo institucional de la política de género en Chile (véase capítulo 3), en sintonía con los marcos discursivos institucionales (véase capítulo 5) y las estrategias de intervención (véase capítulo 6). En cada uno de los momentos se revisan las interacciones de los actores involucrados en la formulación de las políticas de género, los énfasis de su participación, las tensiones y posibilidades de agenciamiento en contextos institucionales.

En el último apartado se sintetizan los resultados tomando como referencia las aportaciones derivadas de la revisión bibliográfica y otros estudios realizados sobre la temática, poniendo en tensión algunos conceptos teóricos para una mejor comprensión de las dinámicas de interacción y agencia de los actores en contextos institucionales.

## 7.1. El momento fundacional 1991-1999

### 7.1.1. Un arreglo institucional formal

Tal y como se ha descrito en la primera parte de esta investigación, uno de los primeros hitos asociados al desarrollo institucional de la política de género en Chile, corresponde a la puesta en marcha del *Servicio Nacional de la Mujer*, primer mecanismo para la igualdad, creado en 1991 durante el gobierno de Patricio Aylwin Azocar (1990-1994).

La relevancia de este hito en materia de institucionalidad de género vendrá precedida por un debate iniciado al interior de las organizaciones feministas y de mujeres durante los años ochenta, en el marco de la dictadura cívico-militar, en cuanto a las formas de impactar en la transición e institucionalidad democráticas, y respecto de la relación de las organizaciones feministas con el Estado<sup>99</sup>.

(...) el año 88 creamos la Concertación de Mujeres por la Democracia, que no era la rama femenina de la Concertación de Partidos por la Democracia, sino que éramos, teníamos el mismo nombre, pero éramos autónomas y ahí nos dimos tres tareas. La primera tarea era participar en las campañas con nuestro mensaje, segundo, hacer un programa para el primer gobierno democrático, y tercero, era tener cargo, participar en el poder. (...) y se enojaron los hombres!!, nos echaron de la campaña de Aylwin (se ríe), pero sí que logramos hacer un programa,

---

<sup>99</sup> No son pocos los estudios, tanto en Chile como en América Latina, que reconocen el papel de los movimientos mujeres y el activismo feminista durante los regímenes autoritarios y durante las transiciones hacia la democracia (Valdés, 1993; Álvarez, 1994; Ríos et al., 2003). La politización de sus demandas, trazadas en una primera instancia en torno a intereses prácticos, para transitar luego hacia intereses estratégicos de género, con posiciones políticas divergentes, dará pie a una amplia e influyente literatura sobre género y política en América Latina (Kirkwood, 1990; Valdés, 1993; Blondet, 1995; Barrig, 1996; Baldez, 2002; Ríos, 2004; Franceschet, 2005; León, 2005; Forstenzer, 2019, entre otras).

cuatrocientas mujeres trabajaron en eso. (...) y se hizo un programa, se hizo un librito con nuestro programa, y nuestro programa fue adoptado por el primer gobierno democrático, y en ese programa nosotras planteamos la creación del SERNAM.

[Actora política, exparlamentaria]

Los análisis sobre este debate al interior del movimiento feminista muestran que algunos sectores del movimiento optaron por influir en los partidos políticos (principalmente de centroizquierda), en sus bases y lineamientos programáticos, tanto desde el interior de los partidos como a través de amplias coaliciones de mujeres (Baldez, 2001; Guzmán, 2001 y 2013; Valdés, 2013). El debate será recordado por una entrevistada de la siguiente manera:

(...), hubo en los 80 como un debate intrínseco, le llamo yo, no se dio el debate abiertamente, que era entre las que considerábamos que había que hacer políticas para el siglo 20 y no para el siglo 54, y las que consideraban que eso era una contaminación con el patriarcado. Entonces estaba allí la Margarita Pisano, y entonces con la Julieta [Kirkwood], que ella nunca renunció al partido socialista, yo ya había renunciado al MAPU, y entonces la Julieta me convenció y yo entré al partido socialista, y después al PPD, porque me convencí que si no estábamos en la política, la política nos iba a pasar por el lado. Entonces se produjo esta especie de división entre las feministas, (...) y tuvieron muy poca presencia, que era lo que nos imaginábamos con la Julieta, nosotras decíamos ‘no se va a morir aquí la estructura partidaria en Chile’, siempre ha sido muy poderosa, y si no estamos ahí, estar en el movimiento social no era el camino, eran opciones distintas y yo opté por esto, y muchas nos fuimos al gobierno, cosa que, las otras chiquillas consideraron que era una traición, que nos había cooptado el patriarcado.

[Actora política, exparlamentaria]

A partir de aquí se comienza a perfilar un nuevo espacio de interlocución e influencia política, que buscaba la incorporación de las demandas de género y de las actoras del movimiento de mujeres en el interior del Estado, y que delineaba una modalidad de *feminismo de Estado* bajo dos formas: los mecanismos institucionales y los planes y políticas de igualdad de género (Matos y Paradis, 2013), que dada las restricciones normativas y temáticas constituirá, en palabras de una las entrevistadas “un arreglo institucional formal”, para responder a las demandas y expectativas del movimiento desde el Estado.

(...) la primera etapa fue una etapa de instalación de una oficina pública que tuvo sus complejidades porque hubo que articular las demandas del movimiento y las expectativas de las mujeres de esos movimientos de formar parte, y todo esto que está bastante escrito de como el Estado subsume el movimiento de mujeres, el quiebre que se produce con el movimiento feminista, (...) para poder formar una burocracia, digamos un arreglo institucional formal.

[Actora política, primer gobierno de Bachelet 2006-2010]

### ***7.1.2. La definición de la agenda desde el Estado***

Con la creación del SERNAM en 1991 y la puesta en marcha del primer Plan de Igualdad de Oportunidades 1994-1999, se inicia un largo ciclo caracterizado por la interacción de actores en función de los diagnósticos y definiciones proporcionados por las agendas gubernamentales. Las prioridades de las agendas gubernamentales señalan los límites de la institucionalidad de género y fijan también los contenidos de la agenda pública.

(...) el SERNAM fue una institucionalidad pública de entrada, pero con muchas dificultades, y la orientación fue una orientación bastante conservadora, o sea, la prioridad estaba en instalar el mecanismo y en hacer las cuestiones más básicas que hace un mecanismo de género que es, establecer el plan de igualdad genérico, y que en ese tiempo se priorizó en el área de la educación, en el currículo, textos escolares, las primeras reformas legales importantes.

[Actora política, primer gobierno de M. Bachelet, 2006-2010]

Las resistencias y desconfianzas hacia el mecanismo de género no sólo se instalan en los márgenes de la institucionalidad pública, también lo hacen al interior de la coalición de gobierno. La incorporación del principio de igualdad y no discriminación fue reinterpretado de acuerdo con las concepciones ideológicas del gobierno demócratacristiano y la oposición de la derecha política. En consecuencia, se apuesta por generar las condiciones internas, sobre todo normativas, evitando los discursos disruptivos.

Esto explica en parte una de las marcas conflictivas del momento fundacional de la institucionalidad de género en Chile, a saber, el nombramiento de María Soledad Alvear Valenzuela en el cargo de directora del Servicio Nacional de la Mujer (1991 y 1994)<sup>100</sup>. Ajena al movimiento de mujeres y cercana a los sectores conservadores de la coalición de gobierno, su

---

<sup>100</sup> Soledad Alvear, militante demócratacristiana, de profesión abogada, se desempeñó hasta antes de su nombramiento al frente del SERNAM como asesora de la FAO. Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) ocupó el cargo de Ministra de Justicia (1994-1999) y la cartera de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006). Alvear postuló como precandidata de la DC para las presidenciales de 2005, luego de renunciar a su cargo ministerial en septiembre de 2004, logrando la precandidatura tras derrotar al senador y presidente de la colectividad, Adolfo Zaldívar en la elección efectuada en enero de 2005 entre los miembros del partido. La Concertación estableció un mecanismo de elecciones primarias nacionales para determinar a la candidata única del conglomerado. Sin embargo, la amplia ventaja que tenía Bachelet sobre Alvear en diversos sondeos y el bajo apoyo que recibió por parte de la dirigencia de su partido, gatillaron su renuncia a la carrera presidencial y la cancelación de las primarias.

nombramiento es referida como “una cuestión política”, cuyo objetivo es lograr el respaldo de los sectores más conservadores de la coalición de gobierno.

(...) y ahí con la Mariana [Aylwin] nos pusimos de acuerdo en buscar una DC y a ella se le ocurrió la Soledad Alvear que trabaja en ese tiempo en la FAO, eeee, la Soledad no participo en nada, ella trabajaba en la FAO, era la señora de Gute y el nombre fue bien acogido y la nombraron ministra y ahí ella despego, y después como senadora se puso conservadora, un espanto para las mujeres (...). Ella no venía del movimiento de mujeres, pero fue una cuestión política, te fijas, era muy difícil que nombraran a una socialista, pero nombraron ahí de subsecretaria a la Soledad Larraín, que después tuvieron una disputa, salió la Soledad Larraín, pero bueno, se logró crear el SERNAM.

[Actora política, exparlamentaria]

La recién creada institucionalidad representa la materialización de una lógica normativa-prescriptiva que acompaña la vida social y política de la época.

(...) porque también antes se siguió la lógica de escribir las cosas en las que buenamente se podía avanzar, y que en general el SERNAM era una materialización de aquella frase tan típica de don Patricio Aylwin de “avanzar en la medida de lo posible”, y el SERNAM y las políticas de igualdad de género apuntaban a esa lógica, también muy marcada por la estructura normativa del SERNAM, que era su ley orgánica y que en definitiva daba un mandato bastante cierto en atender las necesidades de igualdad de oportunidades de las mujeres y de las familias en Chile (...)

[Actora política, primer gobierno de M. Bachelet, 2006-2010]

De esta manera, el *momento fundacional* del proceso de institucionalización de género está signado por un marco de sentido restrictivo y por unas condiciones político-institucionales que hacen difícil abordar cuestiones más estructurales en materia de género, dándose salida al principio de igualdad y no discriminación a través de la igualdad jurídica y de trato<sup>101</sup>. Las limitaciones de la institucionalidad de género de la época irán de la mano de la ausencia de condiciones para avanzar en materia de igualdad de género.

(...) yo creo que en ese tiempo no todas las mujeres que pelearon por este espacio [el Servicio Nacional de la Mujer] porque digamos que ya en ese tiempo se hablaba de un Ministerio, pero no todas vieron los resultados que esperaban. En el fondo cuando se institucionaliza el movimiento y las mujeres entran en este espacio, nos dimos cuenta de que la forma de avanzar, (...) que en ese momento no estaban dadas las condiciones para avanzar en lo que se quería.

[Actora política, segundo gobierno de M. Bachelet 2014-2018]

Junto con las restricciones normativas y temáticas que afectaron la instalación del mecanismo, esta primera fase de la institucionalidad de género se caracteriza menos por una coexistencia armoniosa y diversa de grupos feministas (Ríos Tobar, 2003)<sup>102</sup>, y más por la presencia de posiciones políticas divergentes al interior del movimiento (Forstenzer, 2019; Stoffel, 2007; Franceschet, 2005)<sup>103</sup>,

---

<sup>101</sup> Véase capítulo 6 sobre los principios y estrategias políticas seguidas en los Planes de Igualdad de Oportunidades.

<sup>102</sup> Al respecto, Ríos, Godoy y Guerrero realizan una interesante revisión de la historia del movimiento feminista postdictadura, reconstruida a partir de los relatos y experiencias de mujeres feministas de tres ciudades: Santiago, Valparaíso y Concepción, profundizando en la relación del feminismo y de las feministas con el sistema político institucional, especialmente con el Estado y el proceso de construcción de agenda pública. Ríos, M., Godoy, L. y Guerrero, E. (2003). ¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile postdictadura. Editorial Cuarto Propio, Santiago de Chile.

<sup>103</sup> Forstenzer profundiza en la existencia de tres ramas distintas de feminismo: feminismo profesionalizado, feminismo autónomo y feminismo asociativo; subrayando que la diferenciación de estas corrientes irá más allá de lo meramente táctico o estratégico. En términos de la autora, la cara más visible del feminismo ha sido sin lugar a duda el feminismo «institucional», “gozando en el periodo concertacionista de una relación de cercanía con las cúpulas políticas; sin embargo, existe también una corriente autónoma y, por otra parte, una nebulosa de organizaciones

marcada sobre todo por el proceso de *ongización* y profesionalización que comienzan a experimentar algunas organizaciones de mujeres hacia finales de la década del noventa (Forstenzer, 2019; Waylen, 2012; Álvarez, 2000)<sup>104</sup>.

---

pequeñas que constituye un feminismo de la movilización social”. Forstenzer, N. “Feminismos en el Chile Postdictadura: Hegemonías y marginalidades”. *Revista Punto Género* N°11, junio 2019, pp. 34-50.

<sup>104</sup> A principios de los años 2000, de manera general, Santiago concentra la mayor cantidad de organizaciones y casi todas son parte de la rama profesionalizada del feminismo. La principal organización representativa de la corriente autónoma, el Movimiento Rebelde del Afuera, también se encuentra en Santiago. La mayoría de los grupos feministas en regiones conforman la nebulosa de lo que llamo, siguiendo la idea de S. Stoffel del “[militantismo] realizado mediante la movilización social” (2007b: 324), el feminismo de la movilización social (Forstenzer, 2019:39)

## 7.2. La tecnocracia de género 2000-2006

### 7.2.1. La organización del feminismo y la profesionalización como forma de sobrevivencia

Hacia los primeros años del nuevo siglo, apoyándose en las recomendaciones de Naciones Unidas para hacer efectiva la transversalidad de género en la política pública, desde el SERNAM se propicia la incorporación de la equidad de género como criterio de política pública y, junto con ello, la perspectiva del *mainstreaming* de género como estrategia de acción institucional.

A partir de aquí, las formas de la interacción y los vínculos con las organizaciones feministas y de mujeres son definidos desde el Estado, por medio de la asignación de recursos y a través de la delimitación de los contenidos y objetivos de intervención en materia de género. Desde la institucionalidad la relación feminismos-Estado será leída también en términos de “mutación” hacia otras formas de organización y hacia otras dimensiones temáticas, que tiene como consecuencia el despliegue de una oferta de servicios de formación y capacitación en nombre del Estado y con fondos estatales.

(...) yo diría que los dos primeros [gobiernos] de Aylwin y Frei hubo una participación cada vez más decreciente de las organizaciones de mujeres y después de eso las organizaciones mutaron y aparecen ONGs que trabajan temas de mujeres pero en otras dimensiones, si tu quieres más modernas o con otro signo, más en la línea de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la participación sindical, el acoso laboral, las mujeres emprendedoras, la innovación (...)

[Actora política, primer gobierno de M. Bachelet, 2006-2010]

Iniciado el tercer gobierno concertacionista, encabezado por el socialista Ricardo Lagos (2000-2006), la ministra responsable del SERNAM de la época, Adriana del Piano, incorporara en la discusión sobre modernización del Estado el principio de equidad de género y promueve la creación de un Sistema de Equidad de Género (2001), que tuvo como principal objetivo incorporar en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) impulsado desde el Ejecutivo la dimensión de género como indicador de calidad.

(...) y de ese sistema de género en el Estado es que surgen distintas derivadas, y una de ellas es la de incorporar un Programa de Mejoramiento de la Gestión, un indicador de calidad de la gestión en los temas de género, y eso fue una propuesta que la ministra le hizo al presidente, y eso no estaba en el origen de la modernización. (...), y ahí hubo una negociación entre SERNAM y Hacienda para empezar la transversalidad de género como instrumento del mejoramiento de la gestión, y ahí es donde el SERNAM hace equipo con la Dipres para montar este sistema, que implicaba, además de un presupuesto, que había que capacitar a equipos de los distintos sectores (...) para crear una masa crítica tanto en el SERNAM como en los distintos ministerios.

[Actora política primer gobierno de M. Bachelet, 2006-2010]

### ***7.2.2. La formación de masa crítica como motor del cambio institucional***

En el marco del PMG de género, la creación de una “masa crítica” en materia de género y gestión pública, fue visualizado como una prioridad. Se considera la formación tanto de los y las funcionarias del SERNAM en temas sectoriales y de gestión pública, así como la formación en género de los equipos ministeriales. El objetivo principal es levantar un lenguaje común en términos de equidad de género y gestión pública.

A mí me tocó tres años, pero mira, ahí el sistema de género contemplaba una tecnocracia que era esta masa crítica del SERNAM, los sectores y Hacienda, y un gobierno digamos, y una gobernabilidad política, una gobernanza más bien, que era el Comité de Ministros por la Igualdad y la Equidad, o algo así, y ese comité, donde estaban todos los ministros, estaba presidido no por la ministra del SERNAM sino por el ministro del Interior (...)

[Actora política, gobierno de R. Lagos 2000-2006 y primer gobierno de Bachelet]

Para esta nueva fase de despliegue del criterio de equidad de género en el Estado, fue necesario contar con cuadros de expertas y expertos, una “tecnocracia de género”, que asume como cometido impulsar un “cambio institucional interno” de la mano de la implementación de los PMG de género en el conjunto de la administración pública, y bajo los criterios de estabilidad política y eficiencia pública.

(...) entonces el personal del SERNAM se convirtieron en unas expertas espectaculares en los distintos sectores y en los temas de género, y todo ello hubo que trabajarlo, enviarlas a capacitarse a cursos especializados que hacía la CEPAL, al extranjero, y la ministra del SERNAM era la que visaba los PMG de género, es decir, el PMG de género era un programa de mejoramiento de la gestión que como todo los programa de mejoramiento de la gestión le exigía a los ministerios que en su planificación estratégica, que es la misma que se presenta cuando se presenta el presupuesto, incluyera el género en sus ejes y en sus objetivos estratégicos.

[Actora política, gobierno de R. Lagos 2000-2006 y primer gobierno de Bachelet]

La estrategia del *mainstreaming*, materializada a través de los PMG de género, fue vista como una oportunidad de cara a generar las condiciones que permitan impulsar un cambio de género desde

el ejecutivo o, en términos de Waylen (2016), un cambio en las dinámicas de género al interior de las instituciones y en cuanto a la interacción de las actoras con las instituciones.

(...) el incorporar el PMG de género, para el mecanismo de género fue estratégico, porque era una posibilidad vinculante (...) la ministra de entonces tuvo esta mirada o visión de meterse ahí donde era estratégico para el cambio institucional interno, y yo diría que eso permitió un avance en los lenguajes comunes, en que los cuestionamientos fueron menos atávicos por decirlo así y un poco más pensados, más reflexionados desde el Estado, y entonces esto permitió al mecanismo de género ir avanzando institucionalmente en eso.

[Actora política, gobierno de R. Lagos 2000-2006 y primer gobierno de Bachelet]

Sin embargo, la estrategia es considerada “una medida poco influyente” desde el punto de vista de su capacidad para fortalecer la institucionalidad de género al interior del Estado, toda vez que su materialización estuvo vinculada a la entrega de incentivos económicos, asociados al cumplimiento de metas de gestión.

(...) pero a ver, yo quiero partir diciendo que el PMG fue un gran hito, inteligente, eficiente, (...) pero yo tuve reparos con la Nana, recuerdo haber conversado con ella y haberle dicho ‘ministra no cree usted que esto no logra convencer y transformar la cultura, y además lo vincula con un tema económico’, y ella, con lo pragmática que siempre ha sido me dice ‘sí Laura, pero no me importa si les toca el bolsillo o les toca qué, lo importante es que cambien’, y tenía toda la razón porque efectivamente el PMG fue un buen aliado, que permitió que el SERNAM se entrometiera, objetara, hiciera, pero con la debilidad propia de una institución pequeña con pocos recursos, no con poca pasión y conocimientos, pero con las limitaciones que tenía el SERNAM.

[Actora política, primer gobierno de Bachelet 2006-2010]

La modernización del Estado provoca el desplazamiento del discurso de la “governabilidad democrática”, central en los primeros años de la transición, hacia el discurso de la “governanza”<sup>105</sup>, que fue clave en el discurso de modernización del Estado. El discurso de la gobernanza sirvió para excluir cuestiones ideológicas y éticas del debate político centrándose en los aspectos técnicos (Abellán López, 2017). Dicho de otra forma, se transita discursivamente desde una lógica normativa-prescriptiva hacia una lógica tecnocrática-pragmática<sup>106</sup>, que ve en la equidad de género una oportunidad para la estabilidad del discurso modernizador.

(...), y de ese Sistema de Género en el Estado es que surgen distintas derivadas, y una de ellas es la de incorporar al Programa de Mejoramiento de la Gestión un indicador de calidad de la gestión en los temas de género, y eso, eso fue una propuesta que la ministra de entonces le hizo al presidente, y eso no estaba en el origen de la modernización (...) porque [la modernización] estaba asociada al balance estructural de Hacienda, estaba asociada a los presupuestos nacionales, a los balances integrales fiscales, al gasto público y la gestión pública. (...) Entonces, yo creo que, eso, que tuvo un tinte bien tecnocrático, bien como de los ministerios de finanzas y las direcciones de los presupuestos, pero la ministra de entonces tuvo esta mirada o visión de meterse ahí donde era estratégico para el cambio institucional interno.

[Actora política, gobierno de R. Lagos 2000-2006 y primer gobierno de Bachelet]

---

<sup>105</sup> Para Abellán López, por ejemplo, el concepto de gobernanza será una denominación que aglutina una intersección de intereses entre la política, la economía y la gestión pública bajo una lógica tecnocrática mercantilista, agregando respecto de la lógica tecnocrática “*que hunde sus raíces en la colonización de una actitud positivista y científicoista, que penetra en todos los ámbitos de la cultura y de vida humana*” (Abellán López, 2017, p.57)

<sup>106</sup> Los impulsores de la vertiente tecnocrática del *buen gobierno* fueron el Banco Mundial y la ONU, que lo concibieron como un nuevo modelo de desarrollo surgido en la década de 1990 para contribuir al crecimiento y a la mejora de los asuntos públicos.

En consecuencia, las posibilidades de agencia de la tecnocracia de género van a estar asociadas a la capacidad de los mecanismos institucionales para incluir las demandas de las mujeres (McBride y Mazur, 2008), y a la creación y transformación de normas, reglas y prácticas que moldean la vida política y social al interior de las instituciones (Mahoney y Thelen, 2009).

### 7.3. El triángulo de terciopelo 2006-2010

#### 7.3.1. La fijación de la agenda de género: ¿un nuevo arreglo institucional?

Durante la primera fase del proceso de institucionalización de género (1991-1999), la gobernabilidad democrática será un eje articulador de la acción gubernamental, que servirá para regular las agendas y la interacción de los actores políticos y sociales. La segunda fase del proceso (2000-2006), marcada por la profesionalización/*ongización* de algunos sectores del feminismo y el quiebre con los sectores más críticos del movimiento, tendrá como foco la formación al interior de la institucionalidad de una “masa crítica” y de un “lenguaje común” en materia de género, orientado al tratamiento de la equidad de género como un indicador de calidad.

La elección de Michelle Bachelet como presidenta de la República (2006-2010), en un país con una marcada tradición presidencialista y marcados sesgos maternalistas (Staab, 2012; Contreras y Plaza, 2010), emergerá como una nueva oportunidad para avanzar en materia de derechos para las mujeres (Fernández, 2011; Valdés, 2010). Si bien el período anterior había sido un período de extensión de la institucionalidad de género por la vía de la transversalización (2000-2006), bajo un enfoque integracionista-tecnocrático (Johan, 1996, citado por Arce Riffo, 2016)<sup>107</sup>, el triunfo

---

<sup>107</sup> El enfoque integracionista intenta afianzar la perspectiva de género en las formas de trabajo de los organismos tanto nacionales como internacionales, a lo que Johan (1996) llama integracionismo-tecnocrático. En su versión débil, se integrará de manera declarativa en los procesos internos de los organismos, sin profundizar. En su versión fuerte se incorpora personal altamente capacitado para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como también se instala en todos los niveles de gobierno (Johan, 1996; citado por Arce Riffo, 2016)

de Bachelet y la fijación de una agenda de género (Von Berries, 2012)<sup>108</sup> desencadenarán un nuevo punto de inflexión en la relación de los feminismos con el Estado.

Desde el punto de vista de la participación de actores en la formulación de las políticas de género, esta nueva fase estará marcada por la presencia de actoras políticas, académicas y activistas, que configurarán nuevos espacios y modos de interacción, una suerte de “triángulo de terciopelo”, caracterizado por la naturaleza informal y biográfica de sus interacciones (Woodward, 2004; 2015)<sup>109</sup>.

(...) y entonces ahí [en la agenda de Bachelet] hubo participación de las más históricas, las históricas de los partidos y las históricas de algunos movimientos de mujeres, y también estas nuevas figuras políticas que habían aparecido, mujeres más jóvenes, políticas emergentes de los partidos políticos (...)

[Actora política, gobierno de R. Lagos 2000-2006 y primer gobierno de Bachelet]

El triunfo de Bachelet generará un escenario para posicionar demandas que habían sido olvidadas, y para incorporar nuevas actoras, provenientes de los partidos políticos, pero también de las organizaciones de mujeres y de los centros de estudio, que verán en el gobierno de Bachelet una

---

<sup>108</sup> La fijación de la agenda de género hace referencia a un enfoque de carácter deliberativo. En su variante débil, se invita a determinados grupos a opinar sin mayor vinculación, acerca del tipo de políticas de género a ejecutar, pero su resolución final, recaerá sobre un grupo de tecnócratas. En su versión más fuerte se basa en un proceso de participación ciudadana, que reconoce la necesidad de incorporar de manera seria en un proceso deliberativo a sectores importantes de la población a diseñar las políticas públicas (Von Berries, 2012, citado por Arce Riffo, 2016)

<sup>109</sup> A decir de su autora, el triángulo de terciopelo es un concepto heurístico diseñado para describir las interacciones entre los responsables de las políticas y los políticos, académicas feministas y expertos, y el movimiento de mujeres que formulan políticas en la Unión Europea. (Woodward, 2015:5)

oportunidad para posicionar nuevas voces y nuevos contenidos en materia de equidad de género (McBride y Manzur, 2008).

Yo creo que el movimiento feminista, el movimiento de mujeres, logró politizar sus discursos y hacerlos más accesibles al sentido común (...) y fue posible avanzar más rápidamente (...) sin tener necesariamente que hablar el lenguaje complejo se facilitan las cosas del Estado (...)

[Actora política, primer gobierno de Bachelet 2006-2010]

Es así como, desde la mirada del ‘grupo vulnerable’, que caracterizó la primera fase de las políticas de género, pasando luego a una fase de instalación de una tecnocracia de género al interior del Estado, esta siguiente etapa del proceso, marcada por la figura presidencial *feminizada*, será leída como un momento de “mayor politización de la causa de las mujeres”.

(...) y el elemento distintivo estuvo asentado en la figura de la presidenta y en la politización de la causa de las mujeres, y, en ese sentido, eeee, se fueron incorporando temas gradualmente, dependiendo del termómetro social y político que se estaba viviendo, y, eso permitió avanzar más algunos temas y menos en otros (...).

[Actora política, gobierno de R. Lagos 2000-2006 y primer gobierno de Bachelet]

### **7.3.2. La gobernanza informal, ¿una nueva forma de hacer política?**

La fijación gradual de una agenda de género, sostenida en la figura de Michelle Bachelet, y la conformación de un gabinete paritario, simularán un escenario en el que será posible establecer nuevas prioridades en términos de equidad de género. Sin embargo, y aunque la construcción de

la agenda contará con la participación inicial de algunos sectores del feminismo (centros de estudios, academia, partidos políticos concentrados en la Ciudad de Santiago), la toma de decisiones seguirá en los cuadros más técnicos del equipo de gobierno<sup>110</sup>.

Uno de los argumentos que explicaría esta participación restringida de las actoras de género, condicionada tanto en su contenido (las definiciones temáticas) como en su fondo (la toma de decisiones), refiere al temor a una posible “arremetida”, por tratarse de un gobierno conducido por una mujer.

(...) la agenda de gobierno del primer gobierno de Bachelet no incorporó temas que hoy día sería impensable no incorporar como por ejemplo el tema del aborto y su despenalización, el tema de los derechos sexuales y reproductivos, la situación de las minorías y las mujeres lesbianas, las mujeres transgénero u otras, entonces no estuvieron contenidos mas bien por una visión y diría conservadora (...) y había que al mismo tiempo que ser cuidadosa con la implementación del programa porque justamente quien gobernaba era una mujer (...) la presidenta le dio esto de no dejar espacios como para que se viera que venía una arremetida (...)

[Actora política, primer gobierno de Bachelet 2006-2010]

En consecuencia, las posibilidades de agencia de los actores estarán puestas, por un lado, en la fijación -aunque restringida- de una agenda de género como una variación de la estrategia de transversalidad (Von Berries, 2012)<sup>111</sup> adoptada en el gobierno anterior, y por otro, en el

---

<sup>110</sup> Un análisis interesante e ilustrador lo podemos encontrar en Staab (2012) respecto de tres emblemáticos proyectos de reforma del gobierno de Bachelet: sistemas de pensiones, licencia maternal y cuidado infantil.

<sup>111</sup> De acuerdo con Von Berries (2012) la transversalización de género posee dos tipos de variantes. La primera consiste en integrar la perspectiva de género en la corriente dominantes (*mainstreaming*), y la segunda radica en la fijación de la agenda. Como ha sido descrito más arriba, ambas en sus variantes fuertes y débiles.

levantamiento y reposición de líneas programáticas con impacto directo en las mujeres de sectores populares.

Respecto de este último punto, una de estas reposiciones programáticas, leída en términos de “hecho paradigmático” del periodo, será la reposición del Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH).

(...) pasa algo en el primer gobierno de Bachelet con la agenda institucional, que es parte de una reivindicación de algo que había sido olvidado fundamentalmente en el gobierno anterior, yo creo que es como paradigmático del proceso. Recordarás tu que uno de los programas más emblemáticos del SERNAM fue el Programa Mujeres Jefas de Hogar, y eso duro hasta el ministrazgo de Josefina Bilbao, y en el ministrazgo de Adriana Del Piano se elimino el programa, y eso, parte de las razones es por la alianza que la ministra hizo con Hacienda de entrada en el gobierno, (...) entonces ese programa había sido evaluado, estas evaluaciones que hacía Hacienda y la DIPRES y había tenido una mala evaluación final, entonces se decidió cortar ese programa, creo yo sin considerar cuestiones que estaban fuera de los márgenes de la matriz de evaluación de la DIPRES, que son todas esas cosas más culturales, las asociaciones históricas, el trabajo directo con las mujeres más pobres, de democracia, en fin, y se terminó el año 2000 y se repuso en el gobierno de la Michelle.

[Actora política, gobierno de R. Lagos 2000-2006 y primer gobierno de Bachelet]

Otro ejemplo de esta línea la podemos encontrar en la tramitación del proyecto de ley para tipificar el femicidio, que había sido impulsado sin mayor éxito desde el parlamento por dos diputadas de la coalición de gobierno, pero que ganará resonancia mediática y trascendencia político-legislativa tras ser anunciado por la ministra directora del SERNAM de la época.

(...) sucedieron casos tan espectaculares como por ejemplo la presentación del proyecto para tipificar el femicidio y finalmente lo que se hizo fue concederles a la Antonieta Saa y a la Adriana Muñoz [diputadas] el presentar un anotación sustitutiva de su propio proyecto, (...) un proyecto de ley que había sido mucho tiempo iniciativa de ellas pero que no fue puesto en el tapete público por ellas, (...)

[Actora política, primer gobierno de Bachelet 2006-2010]

Consiguiendo así movilizar la discusión desde la agenda político-legislativa hacia la agenda pública<sup>112</sup>.

yo había recibido un correo de la Adriana Muñoz hablándome de la necesidad de que conversáramos de una ley de femicidio, y me acorde de eso y lo anuncié [en la televisión] que fue una forma bien inusual de darle curso a una propuesta política, porque siempre (...), cuando los ministros de menos categorías intentan hacer algo siguen un largo tramite burocrático en el propio gabinete, entonces lo que correspondía era haber iniciado un tramite con el propio ministro Viera Gallo, y haber tenido el visto bueno de la presidenta, y después haber ido a pasearse por Hacienda y luego por Justicia, pero nosotras tomamos la decisión de anunciarlo de esa manera.

[Actora política, primer gobierno de Bachelet 2006-2010]

---

<sup>112</sup> En la literatura sobre estructuración de las agendas político-institucionales y su relación con la agenda pública se plantean tres dinámicas: movilización, acceso interno e iniciativa externa. El modelo de movilización pretende dar cuenta del paso de un tema desde la agenda político-institucional a la agenda pública a través de distintos momentos. Dos de esos momentos, significativos para este capítulo, son el de *expansión* y el de *ingreso*. El primero de ellos opera como modelo de círculos concéntricos, partiendo desde un grupo de involucrados directos de la política hacia un grupo de apoyo potencial, hasta llegar a un grupo que no se vinculara mayormente con la iniciativa. El modelo del *ingreso*, en cambio, refiere al paso o traspaso del problema social desde la agenda político-institucional hacia la agenda pública, “en la medida que una porción importante de la población ya reconoce la iniciativa y pasa a considerarla como un tema de relevancia pública, incluso si no coinciden con el planteamiento específico de la autoridad” (Arrau, Cerva, Chernilo y Opazo, 1999:8)

Los márgenes para la acción se sentirán mucho más holgados a propósito de la figura presidencial y de la mano de la construcción discursiva de un ‘estilo de liderazgo femenino’ que contará con un amplio respaldo de mujeres provenientes de distintos sectores sociales y políticos (Valdés, 2010; Fernández, 2011). Se vincularán a este liderazgo cierto tipo de atributos, como la horizontalidad, la cercanía y el establecimiento de vínculos y relaciones fuera de los espacios e instituciones formales.

(...) entonces yo creo que en el gobierno de la Michelle era diferente (...) en eso las mujeres éramos distintas, nos juntábamos, había mas sinergia, mas retroalimentación, era muy distinto en el gabinete entre nosotras, hablaba una la apoyaban las otras, había eso, una sinergia muy importante. (...) ella [Bachelet] me encargo a mí cuando asumí que me ocupara que las ministras estuvieran reunidas y que yo lo organizara y que ella iba a ir, y nos organizamos siempre, siempre, siempre, hasta ahora (...) pero en ese entonces nos coordinábamos solamente para protegernos entre nosotras.

[Actora política, primer gobierno de Bachelet 2006-2010]

La gobernanza informal que modelará las interacciones entre las actoras no operará en contra de la tecnocracia de género, sino que lo hará intentando levantar nuevos repertorios de actuación institucional (Woodward, 2004). Bajo el discurso del “liderazgo femenino” y de una “nueva forma de hacer política”, se probará poner en práctica otro tipo de reglas y procedimientos, menos estandarizados, procurando remover el espíritu de las instituciones, pero no su letra.

El discurso de la gobernanza, sumado al de la formulación de la política -también la de género- como una cuestión de “expertas” y “técnicas”, invisibilizará la condición política de la perspectiva de género y de los actores involucrados, y contribuirá, además, a una *elitización* de la institucionalidad de género que irá obviando otras formas de acción y expresión colectiva de demandas.

## 7.4. Un nuevo silencio feminista (institucional) 2010-2014

### 7.4.1. La fragilidad de las interacciones

El inicio de la segunda década del siglo XXI arribará con cambios en el escenario político chileno: primero la alternancia política, con la llegada de la derecha al poder en 2010, y seguido de ello una reconstitución paulatina del espectro de la política formal. En efecto, a partir del primer gobierno de S. Piñera, la Concertación entrará en tensión para luego desaparecer y reconstituirse como Nueva Mayoría (2013-2018), con la incorporación del Partido Comunista (Forstenzer, 2019).

En materia de institucionalidad de género, si bien la década arrancará con un nuevo marco de actuación político-institucional y la incorporación de nuevas ideas y discursos de género, reflejados en el tercer Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2010-2020<sup>113</sup>, la llegada de la derecha al ejecutivo tendrá un impacto directo en la institucionalidad de género.

(...) y la agenda de género como tal, como instrumento más cortoplacista, fue olvidado por el presidente Piñera en su primer gobierno y la política de igualdad de oportunidades se transformó en una política en donde se recuperó algo de lo que había sido en los primeros años del SERNAM incorporando la dimensión más familista de las políticas de género (...)

[Actora política, primer gobierno de Bachelet 2006-2010]

---

<sup>113</sup> El tercer Plan de Igualdad fue elaborado por un equipo de profesionales liderados por Carmen Andrade, quien asumiera la conducción del SERNAM en los últimos meses del gobierno de Bachelet, tras la renuncia de Laura Albornoz para sumarse a la campaña presidencial del entonces candidato de la DC Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Actualmente Frei Ruiz-Tagle se desempeña como agregado comercial en China, en representación del gobierno de Sebastián Piñera.

Sin embargo, este giro de la política de género hacia perspectivas más familistas con impacto directo en la continuidad de algunos de los programas implementados por los gobiernos de la Concertación, será mucho menos evidente a nivel de los discursos.

en la línea discursiva digamos seguía la lógica de cuidar ciertos avances o retóricas que antes se habían instalado, o sea mantener la retórica que se había utilizado con anterioridad, no desvirtuarla, (...) porque se intentó no sólo mantener lo discursivo sino también la lógica que había imperado siempre en el SERNAM o mayoritariamente en un sector del SERNAM, que era la de vincular las políticas de igualdad muy fuertemente con las políticas de pobreza más que con las políticas de equidad de género.

[Actora política, primer gobierno de Bachelet 2006-2010]

En este sentido, atendiendo al marco político-discursivo del gobierno de S. Piñera, la discriminación y desigualdades de género serán tratadas principalmente como un problema de pobreza (Díaz-Romero, 2010), lo que contribuirá a la reposición de la relación del Estado con las mujeres en tanto “grupo vulnerable”, focalizada en los segmentos más pobres de la población<sup>114</sup>.

Esta reposición de un sujeto tipo de la política social focalizada, acompañado además de la retórica de la igualdad de oportunidades, correrá en paralelo con la emergencia de otros referentes de la sociedad civil, provenientes del mundo empresarial, que se instalarán como interlocutores preferentes del Estado, configurando una nueva agenda de género con foco en la empleabilidad femenina.

---

<sup>114</sup> Esta posición que quedará ampliamente reflejada en la propuesta de extensión del postnatal presentada al Congreso durante el gobiernos de Piñera, o en los programas de transferencias monetarias que funcionaron durante el periodo.

Por ejemplo, en el primer gobierno de Piñera, en temas de género paso una cosa muy interesante (...) un número importante de mujeres de derecha hicieron una serie de fundaciones, una que se llama creo Mujeres Pacifico y otra creo Chile Mujeres o algo así, y otra que es de la Cuetos y que fue mucho más transversal, entonces ellas fueron generando, a mí me dio la impresión, leyendo sus documentos, que esta gente cuando comenzó a ir a reunirnos y eventos internacionales, estas cosas de la CEPAL o de la ONU, se dieron cuenta que habían muchos recursos de las agencias de desarrollo, entonces comenzaron a generar también una posición o una visión de un enfoque de género liberal, (...) y si una revisa las ultimas expresiones que tuvo este gobierno y el de la Bachelet, es como muy interesante, ¡se traslaparon!, porque en la práctica estas mujeres empezaron a hablar de la conciliación de la vida laboral y familiar, de igualdad salarial, pero evidentemente pensando en su propia realidad (...).

[Actora institucional, 2000 a la fecha]

Frente a la emergencia de estas nuevas interlocutoras se activará un desplazamiento del feminismo institucional, un *nuevo silencio feminista*<sup>115</sup> de parte ONGs, *think tanks* progresistas, centros académicos y líderes feministas, que no encontrarán posibilidades de agencia dentro de los espacios institucionales.

[...] Y entonces comienza a llamarte la atención que las otras voces de la sociedad civil, del feminismo, de las universidades, de la gente que salió del SERNAM, nadie, ninguna abrió la boca para decir ‘oye, esto está instrumentalizando el discurso de género’ o para cuestionar la visión empresarial o la visión del modelo económico, entonces a mí eso me llamo profundamente la atención.

---

<sup>115</sup> En referencia a la caracterización que hiciera Julieta Kirkwood del periodo que siguió a la primera ola del feminismo en Chile, tras la obtención del derecho a voto en el año 49 (Kirkwood, 1986).

[Actora institucional, 2000 a la fecha]

La ausencia de voces y la incapacidad de interlocución institucional será leída también en términos de contradicción, toda vez que, el discurso de género instalado a lo largo de la década, desde la institucionalidad, pero también desde los centros de estudios, no logrará establecer un contrapunto.

(...) entonces en la práctica tú ves que existe ahí una contradicción, y que realmente los centros de pensamiento que surgieron en temas de género que no decían nada, y una se pregunta qué pasó con esas otras mujeres, con todas esas mujeres que venían trabajando los temas de género, por ejemplo, claro también hay menos recursos, una puede entender eso, pero generar los contrapuntos sí que era posible, pero se siente un silencio muy grande, como que nos fuimos haciendo así como ‘gatos de chalet’, y nadie pensaba más allá.

[Actora institucional, 2000 a la fecha]

Este desplazamiento de actoras, de intereses y de redes de interacción impactará directamente en una “arquitectura de género”, en alusión a las capacidades instaladas en la administración del Estado, surgida de la transversalización de género en las políticas públicas durante los gobiernos de la Concertación (Guzmán, 2013). Así, la institucionalidad de género se mostrará en su versión más débil, como una herramienta focalizada y especializada, alejada de miradas más comprensivas y estructurales de los problemas públicos (Rigat-Pflaum, 2008)

(...) entonces toda esta estructura de género del Estado y todo este feminismo que rodeaba y que venía a ‘limpiar este mundo’, no quedó en nada, y muchas académicas también, que muchas no querían ni siquiera reconocerse como feministas, se reconocían como del ‘enfoque de género’  
(...) y luego también hubo mucho conformismo, como esa cosa de que ‘bueno, pero esa persona

algo sabe del tema', una absoluta instrumentalización y abandono de las posiciones de la sociedad civil.

El giro en los marcos de actuación de la política de género junto con la emergencia de nuevos referentes y nuevas reglas de interacción pondrá en evidencia por un lado la hegemonía de las corrientes ideológicas y políticas conservadoras, no suficientemente impactadas tras 20 años de discurso de igualdad. Por otro lado, mostrará la fragilidad de las interacciones -formales e informales- de los *gender actors*, tanto dentro como fuera del contexto institucional, y de un feminismo *profesionalizado* que no sabrá responder al nuevo escenario político-institucional.

Entonces esa cosa de avanzar un poquito más, de profundizar se fue como que desperfilando, porque también se percibe la política pública como un espacio estrictamente de profesionales, de equipos técnicos, de institucionalidad (...) Y también la sensación que a mí me queda es que en general las diseñadoras de políticas públicas que en general era gente de estos partidos institucionalizados, estilo socialdemocracia, pero mucho más a la derecha desde mi perspectiva, terminaron por ser cooptadas por posiciones muy así tipo modelo liberal, o sea, una forma de hacer política extremadamente clientelar, extremadamente a la derecha (...)

[Actora institucional, 2000 a la fecha]

Por otro lado, el cambio de gobierno dejará en evidencia la barrera en la relación de las organizaciones sociales de mujeres con el SERNAM y con las ONG especializadas (Valdés, 2013),

toda vez que ni *femócratas*<sup>116</sup> ni feministas especializadas lograrán levantar un contrapunto a la arremetida conservadora en materia de género del gobierno de S. Piñera.

## 7.5. La danza modelada 2014-2018

### 7.5.1. Un nuevo escenario, ¿también para los feminismos?

El segundo gobierno Bachelet (2014-2018) configurará un nuevo escenario político. El eje de la nueva coalición de gobierno (Nueva Mayoría) se desplaza hacia la izquierda, dando lugar a un deslizamiento del centro (un sector de la Democracia Cristiana) hacia la derecha liberal. La izquierda llamada extraparlamentaria, nutrida de las y los dirigentes del movimiento estudiantil de inicios de década, adquiere mayor peso y entra a las instancias electivas (alcaldías de Valparaíso y Recoleta, por ejemplo, en 2016 y 2012 respectivamente) así como al gobierno, a través de las cartera ministeriales (SERNAM y Desarrollo Social) menos riesgosa desde el punto de vista de los equilibrios macroeconómicos.

En marzo de 2014 será nombrada ministra directora del SERNAM (más tarde Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género) Claudia Pascual Grau, militante del PC<sup>117</sup>. Su nombramiento causará extrañeza en algunos sectores del feminismo profesional y académico, paradójicamente

---

<sup>116</sup> Fue el término utilizado en los noventa para referirse a las feministas que se incorporaron a trabajar en el gobierno, tanto en el SERNAM como en otros ministerios (Frohmann & Valdés, 1995, en Valdés, 2013)

<sup>117</sup> Al momento de la entrevista Claudia Pascual Grau, antropóloga de profesión, se desempeñaba como encargada del área de género del Partido Comunista (desde el año 2006) y como miembro de la Comisión Política del Comité Central del partido. Antes de su nombramiento como ministra directora del SERNAM, fue concejala de la Municipalidad (Ayuntamiento) de la Ciudad de Santiago de Chile (dos veces electa) y directora ejecutiva del Instituto de Ciencias Alejandro Lipshutz.

bajo un argumento similar al empleado en la década del 90 a propósito del nombramiento de Soledad Alvear.

yo creo que la Claudia Pascual fue mas bien un guiño al PC, porque ella no era una mujer feminista, se fue transformando, eeee, o sea ella fue, o apreciábamos que las alianzas políticas fueran mayores con Bachelet, y claro, estuvo bien, y es que las relaciones entre el ministerio y el movimiento feminista pueden ser muy variadas, porque el ministerio trató de hacer en el último tiempo relaciones de lo más plurales.

[Actora académica]

Mientras el nombramiento de Alvear fue leído en su momento como un guiño a los sectores más conservadores de la coalición de gobierno, en particular a la DC, el nombramiento de Pascual será leído como un guiño al PC, y como un intento de estrechar las alianzas con algunos sectores del movimiento social. Sin embargo, no dejará de ser un nombramiento polémico y resistido, tanto desde algunos sectores feministas, como desde la derecha y algunos sectores conservadores y liberales del propio gobierno.

(...) yo creo que también hubo, en las fuerzas de gobierno como en otros actores y actoras una mirada también de como una comunista va a estar a cargo de este tema, de hecho yo creo que soy de las pocas ministras, sino la ministra que fue nombrada durante los cuatro años de gobierno de la presidente, en toda la prensa, como la 'ministra comunista', o sea no era la ministra de la mujer y equidad sino la ministra comunista para arriba y para abajo, (...) y sí, yo creo que hubo desconfianzas también, insisto, tanto de los actores de derecha, pero sobre todo, de actores que eran parte del gobierno, y creo que también fui de a poco, de a poco en el sentido de un trabajo personal, de cara a cara con muchos de los actores (...).

[Actora política, segundo gobierno de M. Bachelet, 2014-2018]

Este nuevo escenario de alianzas políticas terminará de sacudir un sistema político postdictadura, sostenido en dos grandes bloques con un centro de gravedad de centroderecha. Las reformas del sistema electoral del segundo gobierno de Bachelet, con el final del sistema binominal, la inscripción automática y voto voluntario, y el voto de las y los chilenos en el exterior, constituyen una apertura del espacio político formal.

La discontinuidad de la política de género durante el primer gobierno de S. Piñera será lo que movilizará la apertura de nuevas estrategias y la necesidad de instalar nuevas alianzas en materia de institucionalidad de género. En este sentido, el nombramiento de Gloria Maira Vargas<sup>118</sup>, activista feminista vinculada al mundo de las ONG y a las redes feministas latinoamericanas, con foco en la defensa y promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos, representará por su parte un guiño a ciertos sectores de los feminismos activista y académico.

Yo me acuerdo que cuando se construyó, cuando construimos la agenda de la presidente a esos encuentros también estuvieron convocadas mujeres de la sociedad civil, de hecho creo que en un primer momento estuvo Gloria Maira también como subsecretaria y creo que esto fue una señal super potente, y también la Claudia Pascual, porque ella también venía de los movimientos de mujeres, pero creo que de los movimientos feministas, eeeee, la Gloria Maira, que también

---

<sup>118</sup> Gloria Maira Vargas, con una dilatada trayectoria en los feminismos activista y académico, fue subsecretaria del SERNAM en el segundo gobierno de Bachelet, entre 2014 y 2016. Antes de asumir el cargo formó parte del equipo de coordinación de la Red Chilena contra la violencia doméstica y sexual. Militó en Izquierda Ciudadana (IC), agrupación política que formó parte de la coalición de gobierno y que participó en la confección del programa de gobierno de Bachelet. Hoy coordina la Mesa Acción por el Aborto en Chile (MAA), que reúne a organizaciones sociales, activistas feministas y defensoras de los derechos humanos de las mujeres.

participó activamente en la construcción de la agenda de la presidenta, era un claro referente de esos espacios más feministas.

[Actora académica]

En el segundo gobierno de Bachelet (20014-2018) el acento no estuvo puesto en la conformación de un gabinete paritario ni en el liderazgo personal de Bachelet, sino más bien en la conformación de un equipo de gobierno plural desde el punto de vista de los orígenes políticos y de las trayectorias socio-profesionales de ministros y ministras, alejadas y alejados de las cúpulas de los partidos políticos tradicionales y con capacidad técnica y política para sacar adelante las reformas e iniciativas del programa de gobierno.

(...) entonces la presidenta vuelve mucho más empoderada de su paso por la ONU, mucho más validada, (...), y ella se divorcia un poco de los socios contraladores de los partidos políticos (...) y eso queda claramente estipulado en cómo ella conforma su primer gabinete, cuántas figuras históricas de la Concertación no fueron parte de ese gobierno, salvo Eyzaguirre, por ejemplo, que son figuras marcadas como progresistas, que se diferencian de otros ministros del período de la Concertación. Entonces ahí hay un claro empoderamiento de la presidenta, que pone además al ministro del interior más joven en democracia, que además es de un Liceo público de Coronel, que además estudió en la Universidad del Bio Bío, y de apellido Peñailillo y no Pérez-Yoma, yo creo que eso en el fondo marcó también una diferencia en como las cosas iban a hacer distintas.

[Actora política, segundo gobierno de M. Bachelet, 2014-2018]

### ***7.5.2. Jugar el papel que cada una tiene que jugar***

Respecto de la institucionalidad de género, se asume que la continuidad de la política de género y la estabilidad del proceso dependerán del fortalecimiento de los mecanismos institucionales de género. En consecuencia, uno de los proyectos de ley presentados por el gobierno será la creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de género que, junto con la ley de cuotas y la interrupción del embarazo en tres causales, conformarán las tres líneas gruesas de la agenda de género del segundo gobierno de Bachelet. Si bien el detalle del debate de estos tres proyectos, tanto al interior del gobierno como en su trámite parlamentario no es objeto de esta tesis, sí es oportuno señalar las implicancias de éste en cuanto a la capacidad -y también habilidad- de las actoras para movilizar temas desde una agenda a otra.

(...) en secreto, sin mucho aspaviento preparamos todo el proyecto de aborto en tres causales, y lo lanzamos recién en enero de 2015 y, lamentablemente, lo tuvimos que hacer bien escondidas y digo lamentablemente, porque hay organizaciones que lo critican, pero teníamos fuerzas al interior del gobierno que no lo querían, entonces cada vez que salía algo del proyecto nos boicoteaban, entonces haber dado a conocer como iba la marcha de esa elaboración del proyecto, puede ser que o nos hubiera sido mucho más difícil (...).

[Actora política, segundo gobierno de M. Bachelet, 2014-2018]

En este sentido, el silencio operará como una estrategia política frente a aquellos temas que generaban resistencias entre los sectores conservadores de la coalición de gobierno y críticas de parte de algunos sectores del movimiento feminista que aspiraban a una despenalización total del aborto. Respecto de los otros dos proyectos emblemáticos de la institucionalidad, las alianzas tanto

al interior de la coalición de gobierno como fuera de la misma son fundamentales, relevándose nuevamente los alcances de las vinculaciones formales e informales.

Yo creo que en general lo que se ha dado acá, es primero, de alguna manera, el discurso ha precedido la institucionalización. Con el SERNAM hay un gran debate entre una orientación familística y una orientación más de derecho de las mujeres o más feminista, y el gobierno inicialmente es como ciego a estos discursos, salvo gente nueva, profesionales. Entonces yo diría que en general hay cierta facilidad siempre que las ideas no sean muy disruptivas, no pongan en cuestión mucho un orden simbólico, hay ciertas facilidades, porque tu ves que cuando entra a nivel de discurso entran algunos actores políticos, pero cuando tu vas a implementar al interior del Estado tienes otros actores políticos y empieza un debate de otros intereses, empiezan los debates de recursos, la definición de agendas, son otros problemas, y creo que lo que se ha ido generando inicialmente son condiciones internas para poder implementar políticas.

[Actora política, segundo gobierno de M. Bachelet, 2014-2018/Activista]

Si bien las alianzas políticas con los sectores conservadores, tanto dentro como fuera del gobierno, serán importantes desde el punto de vista de la factibilidad y éxito de la agenda de gobierno, las alianzas con las organizaciones de mujeres y feministas mantendrán una formalidad institucional con escaso margen para la incidencia política.

(...) este programa de gobierno en particular no siempre resolvía la totalidad de las demandas de las organizaciones, primero porque esas organizaciones no habían sido parte del comando ni les interesaba ser parte del comando, (...) no les interesaba tampoco ponerle tema a la campaña, pero otras, que teniendo algunas mayores cercanías sí estaban plenamente convencidas, y yo lo encuentro super legítimo además, porque yo también tengo convicciones mas allá del programa,

pero yo sabía que el programa había salido con ese consenso y no con otro, y frente a eso, yo tenía que jugármela por eso (...)

[Actora política, segundo gobierno de M. Bachelet, 2014-2018]

La aprobación de los proyectos recogidos en la agenda de género requerirán tal nivel de consenso y acuerdo interno que se apostará por una estrategia pragmática, recuperando de alguna manera el sello de la política en los primeros años de la transición, bajo la frase “avanzar en la medida de lo posible”, pero esta vez bajo el discurso de “jugar el papel que cada una tiene que jugar”.

(...) pero yo sabía que había otras organizaciones y mujeres de esas organizaciones, feministas y de mujeres que buscaban más, que se corriera un poco más el cerco, entonces cuando, eee, más que las dificultades como de un no dialogo, eeee, era como jugar el papel que cada uno tenía que jugar, y tratar de, efectivamente, satisfacer de la mejor manera las expectativas, pero entendiendo que teníamos un programa que no necesariamente iba a poder correrse más allá de lo que ya estaba establecido.

[Actora política, segundo gobierno de M. Bachelet, 2014-2018]

La estrategia implicará además buscar alianzas con los actores políticos con presencia en el Congreso, de tal manera de asegurar el ingreso a trámite legislativo y, la posterior aprobación de los proyectos de ley en el Senado. En menor medida se convocará a las organizaciones feministas y de mujeres, que seguirán desde los márgenes el desarrollo de la política de género.

(...) cuando estamos en estos espacios institucionalizados las mujeres feministas de repente nos olvidamos un poco de los espacios de la sociedad civil, y eso hace que todo, avance mucho más

lento y hace que también se generen desconfianza entre las mujeres que están en los movimientos feministas y las mujeres que estamos en los espacios institucionalizados, porque obviamente hay una mala experiencia, porque cuando se institucionalizan, cuando las mujeres nos vamos al espacio institucionalizado la experiencia y la historia nos dice que están estos espacios de silencio.

[Actora política, segundo gobierno de M. Bachelet, 2014-2018]

## 7.6. Recapitulando

Se ha señalado en esta investigación, a modo de hipótesis, que los modos de interacción de los actores de género en contextos institucionales, atravesados por dinámicas de género y poder, no han propiciado procesos de agenciamiento sustantivos que contribuyan a fortalecer el proceso de institucionalización de género en el Estado chileno.

Por un lado, las agendas de género y los planes de igualdad de oportunidades, operados desde los gobiernos, configuran el escenario o contexto en el cual han operado un conjunto de reglas, normas y prácticas de género, tanto formales como informales (Waylen, 2016). Por otro lado, los modos de interacción de los actores involucrados en la formulación de las políticas de género responden a dinámicas políticas y socioculturales, reflejadas en los marcos discursivos y estrategias políticas de la acción gubernamental, y modificadas en el mismo proceso de institucionalización.

Durante su fase fundacional, la institucionalidad de género se volcará hacia dentro del aparato estatal, relacionándose con los actores públicos en sus propios espacios de acción para incidir en los objetivos y cursos de acción de sus políticas, y asegurar de esta manera el cumplimiento de los objetivos gubernamentales y de los organismos internacionales. Este hecho marcará una escisión en el movimiento feminista y sentará las bases para el surgimiento de un *feminismo institucional o de Estado* (McBride y Mazur, 2008), sostenido en dos elementos clave: los mecanismos institucionales y la preparación de planes, programas y políticas de igualdad de género (Matos y Paradis, 2012).

Hacia finales de la década del noventa la institucionalidad de género contará con la participación de feministas provenientes del activismo y del mundo académico. Algunos colectivos se

vincularán con el Estado por la vía de la profesionalización y a través del financiamiento de sus actividades que, en algunas ocasiones, implicará la invisibilización de sus propias agendas. Otros colectivos, en tanto, contando con el apoyo de la cooperación internacional, lograrán construir una base de autonomía e independencia respecto de la institucionalidad, logrando sostener temas más controversiales y presionando con miras a modificar las prioridades de la agenda institucional en materia de género.

El proceso de modernización del Estado, con la incorporación de reformas constitucionales, entre ellas la incorporación del principio de igualdad entre hombres y mujeres, marcará también el inicio de un nuevo discurso respecto del rol del Estado en materia de crecimiento económico y equidad social. Este nuevo discurso puede ser sintetizado en el concepto de gobernanza, bajo un tipo marcadamente tecnocrático, centrada en el grupo de expertos, que apostará por la equidad de género en tanto criterio de calidad. La incorporación de la equidad de género en la gestión del Estado, a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión, supondrá la instalación de una *tecnocracia de género*.

En 2006, la llegada de la primera mujer a la presidencia y la formación del primer gabinete paritario supondrá el inicio de una nueva etapa, de “una nueva forma de hacer política”. Será el comienzo de un ‘gobierno ciudadano’ que, si bien no desafiará las reglas de la gobernanza tecnocrática, sí procurará un contrapeso a través de una *gobernanza informal*, caracterizada por la emergencia de nuevos actores y nuevas formas de interacción, tanto dentro como fuera del marco institucional.

En tanto modo de interacción, las prácticas informales serán un elemento clave de los procesos de agenciamiento de las actoras en contextos institucionales, y un elemento a considerar también en el análisis de las dinámicas de estabilidad y cambio institucional (Waylen, 2009; Mahoney y

Thelen, 2010). De esta manera, la presencia de prácticas informales, activadas por los actores de género para resistir las reglas formales, serán un indicador de la acción y funcionamiento de las instituciones y de las formas en las que interactúan las reglas formales con las informales<sup>119</sup>.

Sin embargo, esta gobernanza informal, privilegiará, por un lado, la relación con las organizaciones de mujeres, en tanto usuarias de los programas del servicio y, por otro lado, la cercanía con el feminismo profesionalizado proveniente de la academia y los centros de estudios. Así, en términos de Forstenzer (2019), entre la experticia y la posición de beneficiaria, no existirá espacio para la expresión de perspectivas críticas o la formulación de reivindicaciones, ni el reconocimiento de la acción colectiva que problematiza el género.

Si bien los estudios sobre el proceso de institucionalización destacan el papel de las organizaciones feministas y de mujeres, en cuanto a la movilización y fijación de temas en la agenda pública e institucional (Guzmán, 2013; Valdés, 2013), su presencia se dará siempre en los términos definidos por la agenda gubernamental, a través de los planes de igualdad y también a través de las agendas de género.

De igual manera, la *profesionalización* de la política de género hará de la misma un terreno de “expertas”, delimitando la participación a un cierto tipo de actoras, las que conformaran un *triángulo de terciopelo*, caracterizado sobre todo por la naturaleza informal y biográfica de sus interacciones (Woodward, 2015). A esto último es posible agregar otro elemento diferenciador, de

---

<sup>119</sup> Esta distinción entre reglas formalmente codificadas y reglas y normas más informalmente entendidas y la relación entre ellas se ha explorado cada vez más en los últimos años. Algunas teóricas feministas (Einsenstein, 1979; Walby, 1990; MacKinnon, 1995) han observado que el ejercicio del poder estatal presenta inclinaciones de género que lo estructuran, siendo estas, casi siempre, invisibles o sobrentendidas bajo el manto de una supuesta neutralidad de género. Helmke y Levitsky (2004), por ejemplo, han enfatizado la distinción entre las instituciones formales en las cuales la aplicación de las reglas formales ocurre a través de canales oficiales, y las instituciones informales en las que existen reglas informales no escritas fuera de los canales oficialmente sancionados.

carácter geográfico o territorial, toda vez que, buena parte de esas interacciones y vínculos se darán en el centro político y administrativo del país.

## CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES

### Presentación

En este capítulo se recogen las conclusiones de la tesis doctoral organizadas en tres apartados. En primer lugar, se recuperan las hipótesis de investigación y se presentan las claves centrales de interpretación teórica según los resultados del trabajo empírico realizado. En segundo lugar, se recupera el conjunto del debate teórico y conceptual planteado en la primera parte de la tesis con el objetivo de dar respuesta a las interrogantes suscitadas a lo largo de la investigación, con la finalidad de establecer un diálogo entre el análisis empírico y los planteamientos teóricos. Finalmente, se presenta un apartado de reflexiones generales, a modo de recapitulación, en torno al proceso de institucionalización de género en el contexto chileno, trazando posibles líneas de investigación que se abren a partir de esta tesis doctoral.

### 8.1. El análisis de los resultados

A modo de **hipótesis general**, esta tesis doctoral ha señalado que los cambios en los marcos discursivos, en las estrategias de género y en los modos de interacción de los actores que configuran el proceso de institucionalización de género afectan el desarrollo de la política de género en Chile.

De esta hipótesis general se desprenden **tres hipótesis específicas** que, al mismo tiempo, han servido para sintetizar las principales relaciones conceptuales, pero de ningún modo agotarlas.

A continuación, se revisa cada una de ellas.

### **8.1.1. El marco discursivo de la acción institucional**

La primera hipótesis de investigación planteaba que el proceso de institucionalización de género en Chile se ha visto condicionado por los marcos discursivos institucionales que, a través de un entramado de ideas y concepciones de género, han marcado los quiebres y las continuidades del proceso. Como ha sido expuesto en los resultados de la tesis, y a propósito de la relación entre los regímenes de provisión de bienestar y los regímenes de género y de cuidados, se constata que las ideas y concepciones en torno al género circulan en el seno de un conjunto amplio de principios políticos, en conexión con aquello que los gobiernos declaran y definen como sus prioridades, es decir, el marco discursivo de la acción institucional, y que, en esta investigación ha sido observado en los Programas de Gobierno. Allí se expresan los principios políticos, el marco ideológico y los ejes de la acción gubernamental.

En tanto contenedores de principios políticos que sirven de fundamento a las ideologías, los tres programas de gobierno coinciden, en primer lugar, en poner en el centro de su discurso una noción de desarrollo con énfasis diferenciados: a) *centrada en el crecimiento económico, con énfasis en la protección social* (Bachelet, 2006-2010); b) *centrado en la consolidación del modelo económico, con énfasis en la innovación y la eficiencia* (Piñera, 2010-2014); y c) *centrado en la incorporación de los principios de equidad y desarrollo sustentable* (Bachelet, 2014-2018)

En el primer y segundo gobierno de Bachelet, el énfasis en las estrategias de tipo desarrollistas, leído también como “un retorno del Estado” (Staab, 2012), marcará buena parte de su discurso político, en un intento por integrar el crecimiento económico, con el desarrollo humano y la equidad. En cambio, una visión más mercantilizada del desarrollo aparece con mayor nitidez en el programa de gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), apuntando como objetivo de la agenda

gubernamental “consolidar las bases del modelo de desarrollo de la economía social de mercado” (Piñera, 2009, p.15), con énfasis en el crecimiento económico, el emprendimiento y la innovación. De tal manera, las diferencias entre las propuestas de Bachelet y Piñera no se evidencian tanto en la identificación del macro tema o en el discurso central de la agenda, sino más bien lo hacen en los subtemas específicos, definidos en esta tesis como una trama argumental o una *narrativa* en torno a los problemas y sus soluciones operativas (Wodak, 2003).

Junto a la noción de desarrollo emerge la noción de *igualdad de oportunidades*, que opera de manera distinta según se le vincule a la desigualdad o al crecimiento económico. Sin perder de vista el origen liberal de la noción de igualdad de oportunidades (Dietz, 2001), referirla en el marco del crecimiento económico la conecta de forma directa con una concepción del individuo como portador de derechos formales, con énfasis en las libertades individuales y en la igualdad formal. En cambio, en el marco de la desigualdad social, reconocida como problema social en los dos programas de gobierno de Bachelet, la igualdad de oportunidades emerge como una estrategia política, conectada de un lado con el enfoque de las capacidades (Nussbaum, 2001) y, de otro, con el enfoque de derechos (Goetz, 2007).

Los programas de gobierno analizados operan también como dispositivos para la instalación y circulación de ideas. Expresan, a su vez, la escenificación de aquello que va a constituir la hoja de ruta de la acción gubernamental, cristalizado a través de medidas específicas, o como proyectos de ley. De esta manera, el marco discursivo institucional crea y recrea la realidad, la problematiza y propone las posibles soluciones (Bacchi, 2012).

Es en este sentido que, el principio de equidad de género es incorporado en el programa de gobierno de Bachelet (2006-2010) y, se pone en marcha la primera agenda institucional de género,

que fijó, en primera instancia, la equidad de género como condición para el logro de mayor gobernabilidad, pero además la profundización y ampliación de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género. Al respecto, cabe mencionar que, el régimen presidencial levanta una serie de expectativas en relación con rol que podía cumplir una mujer en la presidencia a la hora de impulsar proyectos en materia de género (Valdés, 2010). Sin embargo, la convivencia en la coalición de gobierno de sectores conservadores, progresistas y liberales visibilizó la tensión entre los discursos de género, en especial, entre los modelos que determinan por un lado las relaciones de género y, por otro lado, las visiones en torno al rol del Estado en materia de provisión de bienestar y de cuidados.

Respecto del gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se observan dos hechos que revelan la fragilidad de la institucionalidad de género en cuanto a la estabilidad de sus políticas y programas. El primero de ellos, el documentado estancamiento en el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de igualdad de género, marcado por la caída desde el lugar 87 al 46 en el índice de igualdad de género. El segundo hecho, la instalación de un discurso tradicional de género, centrado en un modelo familiar patriarcal y en relaciones de género fundadas en el modelo del hombre-proveedor.

La falta de mención de los elementos más estructurales de la discriminación y la ausencia de problematización sobre las representaciones culturales que la sustentan, señalan un retroceso con respecto a la instalación de la problemática de género en la agenda pública del primer gobierno de Bachelet. Los intentos de *repatriarcalización* del gobierno de Piñera (Díaz-Romero, 2011), se manifiestan en el desplazamiento de una agenda de género centrada en los derechos de las mujeres

hacia otra que las relega a su rol de madres y trabajadoras secundarias, evadiendo cualquier referencia a los aspectos más estructurales de la desigualdad de género.

En el segundo gobierno de Bachelet, se constata un interés entre los sectores más progresistas por recuperar y dar continuidad a un conjunto de estrategias político-discursivas en materia de equidad de género, por la vía del fortalecimiento institucional. Es así como, la agenda de género de Bachelet, se construye incorporando tres proyectos emblemáticos: la ley para la creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, ley para despenalización del aborto en tres causales y la ley de cuotas.

De una manera distinta, su liderazgo, esta vez fundado menos en su biografía y más en su trayectoria política, acrecentada por su paso por ONU Mujeres (organización que presidió entre 2010 y 2013) sirvió para el despliegue de una agenda de género que, aunque acotada, va a facilitar la articulación de un discurso más cercano a una perspectiva igualitaria de las relaciones de género. Bajo esta perspectiva, el proceso de apropiación y uso de la agenda de género no estuvo exento de dificultades. La materialización de las ideas más transformadoras pone en evidencia, por un lado, distintas visiones de género, tanto al interior de la coalición de gobierno como fuera de ella y, por otro lado, los aspectos más estructurales, que van a abrir el debate hacia nuevas temáticas políticas, económicas, sociales y culturales.

Sin embargo, aun cuando desde una perspectiva institucional sea posible dar cuenta de una *maquinaria institucional de género* (Astelarra, 2005), se constata también que la profundidad de las estrategias políticas y la incorporación de nuevas ideas de género estará sujeta a un marco discursivo institucional que va a condicionar la estabilidad y continuidad del proceso.

### **8.1.2. Las estrategias políticas**

En la segunda hipótesis de investigación se ha señalado la relación entre las estrategias políticas, la acción institucional y la institucionalidad de género en el Estado chileno. Es decir, el objetivo final ha estado puesto en estimar hasta qué punto la consolidación del proceso de institucionalización de género se vincula con el despliegue de los distintos tipos de políticas de género.

Para validar esta hipótesis se analizaron en profundidad los Planes de Igualdad de Oportunidades (Véase apartado 4.3), en el entendido que las estrategias y acciones institucionales en materia de género, encuentran en estos instrumentos su principal marco de orientación. En este sentido, los planes de igualdad, en tanto matrices básicas de intervención, han servido a esta investigación para analizar las estrategias de actuación y el tipo de política de género considerada prioritaria en un momento determinado.

Se ha explicado en el capítulo seis que, la inclusión del análisis del primer Plan de Igualdad de Oportunidades (1994-1999), responde al interés de reconocer las diferentes fases del proceso de institucionalización de género, poniendo en relación cada una de las fases o momentos del proceso con los Planes de Igualdad. De igual manera, la identificación de estas fases ha servido para conocer la confluencia de los planes de igualdad con las agendas de género implementadas durante los gobiernos de Michelle Bachelet.

De acuerdo con el análisis realizado, se puede concluir que, más que un único enfoque, una pluralidad de estrategias parecen confluir en estos marcos de orientación. La definición de los objetivos y de las propuestas de acción de los Planes de Igualdad se ha orientado a través de principios o *imperativos* ético-políticos (Astelarra, 2005), que permiten reconocer las estrategias

políticas en materia de género. Así, el primer Plan de Igualdad, y también la creación del Servicio Nacional de la Mujer en 1991, configuran una primera fase en el proceso de institucionalización de género, con énfasis en la instalación de la igualdad de oportunidades como criterio de política pública. En tanto estrategia política, la igualdad de oportunidades sirve para justificar la preparación de medidas antidiscriminación o a favor de la equidad, proporcionando al SERNAM un marco discursivo que, de la misma manera que la agenda institucional, opera en un doble sentido, como sistema de pensamiento y como acto de comunicación.

En tanto sistema de pensamiento, desde el SERNAM se promueve un tipo de intervención en materia de género, articulada a partir de principios políticos generales (libertad, justicia, ejercicio de derechos, gobernabilidad, entre otros), que sirven para legitimar la intervención gubernamental frente a un escenario político resistente a los debates en materia de igualdad y restitución de derechos de las mujeres. En consecuencia, y en tanto acto de comunicación, la estrategia considera la difusión de un conjunto de actividades y acciones a efectos de intencionar la instalación de nuevas ideas en el Estado. De acuerdo con lo anterior, se constata que la estrategia de igualdad de oportunidades tendrá, en sus inicios, una línea de base o componente estructural de tipo jurídico, constituyendo un paso imprescindible -pero no suficiente- para garantizar la igualdad ante la ley. Este tipo de políticas tienen como objetivo principal alcanzar la igualdad formal entre mujeres y hombres. De allí que, un segundo énfasis estuvo puesto en las propuestas legislativas a favor de la igualdad, a través de leyes integrales o específicas, de tal manera de eliminar barreras legales.

La formulación del II *Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010*. *Lineamientos generales*, marca el inicio de un ciclo de diez años de vigencia de los planes de igualdad, de tal manera de asegurar su operatividad durante al menos dos períodos presidenciales.

Esta periodicidad y vigencia de los planes señala un primer sentido de continuidad y estabilidad de la política pública de género, al menos en cuanto a su permanencia en el tiempo.

Este II Plan de Igualdad, si bien se construye bajo el mismo principio de igualdad de oportunidades, los esfuerzos se orientan a incorporar la equidad de género como criterio de política pública. Ambos principios, igualdad de oportunidades y equidad de género, son considerados mecanismos para la profundización de la democracia y para la modernización del país y, emergen como dos pilares centrales de la acción del Estado en materia de política pública. En consecuencia, la formulación del II Plan de Igualdad de Oportunidades señala el inicio de una nueva fase del proceso de institucionalización de género, caracterizada principalmente por la incorporación de la dimensión de género en la acción del Estado. Aspecto clave en esta nueva fase del proceso es la puesta en marcha en el año 2002 del Sistema de Equidad de Género a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión y la primera Agenda de Género en el año 2006.

En cuanto a las estrategias de género, se constata que la incorporación de la equidad de género como criterio de política pública señala un cambio en el proceso. Si bien se mantienen los tres tipos de acciones en materia de igualdad de oportunidades: reformas de los marcos legales generales, leyes específicas o integrales y acción positiva; la incorporación de la equidad de género señala la emergencia de la estrategia de transversalidad de la perspectiva de género a través del desarrollo de acciones institucionales intersectoriales y de la incorporación del enfoque de género a la gestión de las políticas públicas. En este sentido, el II Plan de Igualdad, a través de la transversalidad o *mainstreaming* de género, constituye un intento por profundizar en la intervención pública más allá de la igualdad de oportunidades y de las medidas de acción afirmativa, pero manteniendo a ambas como estrategias políticas.

A diferencia de las propuestas de acción de los planes anteriores (Plan 1994-1999 y Plan 2000-2010), el III *Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2020* puso en el centro de la acción institucional la equidad de género, fundada en tres principios “orientadores de la acción del Estado” y definidos en términos de imperativos universales y transversales: *igualdad y no discriminación, autonomía y corresponsabilidad social*. En este sentido, el tercer plan de igualdad representa una nueva fase en el proceso de institucionalización de las políticas de género, caracterizada por la presencia de un discurso más próximo a la transformación de las dinámicas de género, fijando como principios de la política pública, la equidad y la corresponsabilidad social.

La incorporación de la corresponsabilidad social como un principio vinculado a la equidad de género considera la implementación de acciones de mayor calado, que apuntan a cambios estructurales, en concreto, la organización del tiempo y los trabajos. Sin embargo, las acciones en este eje, mayoritariamente en el ámbito de la difusión y algunas acciones directas dirigidas a las mujeres, no alcanzan a mostrar el interés por la incorporación de cambios más estructurales en cuanto a la división sexual del trabajo y las relaciones de género. No existe en el documento referencia a la articulación entre Estado-Mercado-Familia, en lo que refiere a la provisión social. La corresponsabilidad se plantea siempre como un problema de un grupo en específico, las mujeres. En cuanto a la participación de los hombres, se le propone en el marco de los cambios culturales, sin mayor referencia al rol que compete al Estado en materia de corresponsabilidad o al mercado laboral en cuanto a la generación de ingresos y la organización y distribución del trabajo remunerado.

En base a las entrevistas realizadas, se observa además que el despliegue de las estrategias y la incorporación de la dimensión de género en el Estado se cruza con factores sociopolíticos que

condicionan la estabilidad y la continuidad del proceso. El énfasis de las acciones y medidas propuestas es más formal que sustantivo. Las disposiciones discriminatorias en el ordenamiento jurídico chileno y las resistencias para avanzar en las recomendaciones de los organismos internacionales se imbrican con otros factores de tipo político-ideológico, que tensionan a conservadores y progresistas, tanto al interior de la coalición gobernante, como fuera de ella. En tal sentido, y en conexión con los marcos discursivos institucionales (hipótesis 1), se constata que, el proceso de institucionalización de género en Chile encuentra una línea de continuidad en los principios y estrategias políticas contenidos en los Planes de Igualdad de Oportunidades, pero su posibilidades de implementación dependerán de las ideas y discursos de las agendas gubernamentales, afectando de esta manera a la estabilidad y continuidad del proceso.

### ***8.1.3. La interacción de actores en contextos institucionales***

La tercera hipótesis de la tesis subraya la importancia de la interacción de los actores en contextos institucionales atravesados por dinámicas de género y poder. Se ha señalado, además, que estos modos de interacción no han propiciado procesos de agenciamiento sustantivos que contribuyan a fortalecer la institucionalidad de género en el Estado chileno.

Para una mejor comprensión de estos modos de interacción en el período de estudio indicado (2006-2016), el punto de partida del análisis coincide con lo que se ha descrito en el capítulo seis como primera fase o etapa del proceso de institucionalización de género, es decir con la puesta en marcha del SERNAM y la aprobación del primer plan de igualdad. Al respecto, el momento de instalación de la institucionalidad de género, referido en esta tesis como *momento fundacional*,

junto con el fenómeno de la *profesionalización de género*, permiten trazar de a lo largo del tiempo los modos de interacción y agencia, vinculados con el proceso de institucionalización de género.

A partir de las entrevistas se constata que la llegada de Bachelet a la presidencia en el año 2006, y la formación del primer gabinete paritario, son percibidos como el inicio de una nueva etapa en materia de gobernabilidad, de ‘una nueva forma de hacer política’. El momento es referido como “el comienzo del gobierno ciudadano” que, si bien no logra desafiar las reglas de la gobernanza tecnocrática, sí va a procurar establecer un contrapeso a través de la incorporación de nuevos actores y nuevas formas de interacción, tanto dentro como fuera del marco institucional.

Este modo de interacción, descrito en esta tesis como de *gobernanza informal*, se caracteriza por la naturaleza biográfica e informal de las interacciones entre las actoras, provenientes principalmente de partidos políticos tradicionales y de centros de estudio, con asiento preferente en la ciudad de Santiago. En decir, este modo de interacción tiene, además, un componente territorial marcadamente centralizado, importante de relevar en un país con una lógica de construcción de política pública centralizada, que ha entendido la descentralización sólo desde el punto de vista de la delegación de funciones y provisión de servicios sociales en las administraciones locales (municipios).

En este sentido, los modos de interacción de las actoras implicadas en la formulación de agendas y planes de igualdad responden también a las dinámicas centro-periferia, con impacto tanto en los procesos de agenciamiento, en este caso de las actoras locales, como en los procesos de institucionalización de género.

En la misma línea, el papel de las organizaciones de mujeres en la formación de la agenda parece menos deliberativo y más consultivo, y siempre en las etapas iniciales, sin especificar mecanismos de seguimiento y control ciudadano en planes y programas en materia de equidad de género. En cambio, la fijación de la agenda emerge en los discursos como competencia de algunos grupos de expertas y formuladoras de políticas, que configuran lo que se ha venido a definir como *triángulo de terciopelo*. Esta profesionalización, de la mano de una lógica tecnocrática en materia de política pública, acentúan el encapsulamiento y la *elitización* del debate en materia de igualdad y equidad de género.

La llegada de la derecha al ejecutivo tuvo un impacto directo en la institucionalidad de género. A partir del análisis de los documentos y entrevistas, se constata un giro hacia perspectivas más familistas con impacto directo en la continuidad de algunos de los programas implementados por el gobierno anterior. El abordaje de la discriminación y las desigualdades de género como un problema de pobreza, repone la relación del Estado con las mujeres en tanto “grupo vulnerable”, focalizada en los segmentos más pobres de la población.

La reposición de un sujeto tipo de la política social focalizada, acompañado además de la retórica de la igualdad de oportunidades, se sucede en paralelo con la emergencia de otros referentes de la sociedad civil, provenientes del mundo empresarial, que se instalan como interlocutores preferentes del Estado, configurando una nueva agenda institucional con foco en la empleabilidad femenina. La emergencia de estas nuevas interlocutoras tiene como consecuencia el desplazamiento de un feminismo institucional, forjado en el marco de la institucionalidad de género.

Se constata por tanto una nueva fase en los modos de interacción y agencia de los actores, referida en esta tesis como *un nuevo silencio feminista*, en alusión a la caracterización que hiciera Julieta Kirkwood (1986) del periodo que siguió a la primera ola del feminismo en Chile, tras la obtención del derecho a voto en el año 1949. Las alianzas entre ONGs, think tanks progresistas, centros académicos y activistas feministas no encuentran posibilidades de agencia dentro de los espacios institucionales establecidos por el gobierno liberal-conservador de Piñera.

Este desplazamiento de actoras, de intereses y de redes de interacción tiene un impacto directo en una ‘arquitectura de género’, construida a lo largo de los veinte años de gobiernos de la Concertación. La institucionalidad de género, durante el gobierno de Piñera, muestra su versión más débil, es decir una herramienta focalizada y especializada, alejada de miradas más comprensivas y estructurales de las desigualdades. El giro en los marcos de actuación de la política de género junto con la emergencia de nuevos referentes y nuevas formas de interacción pone en evidencia la fragilidad de las interacciones -formales e informales- de los *gender actors*, tanto dentro como fuera del contexto institucional, y la fragilidad de un *feminismo profesional* que no supo responder al nuevo escenario político-institucional. De igual manera, la llegada de la derecha al ejecutivo deja en evidencia la debilidad de los vínculos entre las actoras institucionales, sociales y las ONG especializadas, toda vez que ni *femócratas*<sup>120</sup> ni feministas del mudo académico logran levantar un contrapunto a la arremetida conservadora en materia de género.

La discontinuidad del proceso de institucionalización durante el primer gobierno de S. Piñera moviliza la apertura de nuevas estrategias e instala la necesidad de nuevas alianzas en materia de

---

<sup>120</sup> Fue el término utilizado en los noventa para referirse a las feministas que se incorporaron a trabajar en el gobierno, tanto en el SERNAM como en otros ministerios (Frohmann y Valdés, 1995, en Valdés, 2013)

institucionalidad de género. En el segundo gobierno de Bachelet, el levantamiento de un agenda de género, en esta ocasión incorporada como lineamiento específico del programa de gobierno, sirve para volver a reunir a expertas, activistas y formuladoras de políticas en torno a la discusión de los contenidos de una nueva agenda de género con “sentido transformador”, pero acotada a tres temas claves: una nueva institucionalidad de género de la mano de la creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género; una reforma al sistema electoral binominal, que incorporó medidas de acción afirmativa para incentivar la participación de las mujeres en política; y, el proyecto de ley para la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales.

A partir de las entrevistas se constata que la materialización de esta agenda de género requirió de acuerdos políticos transversales, tanto al interior del gobierno como con la derecha. Desde la formulación de los proyectos de ley en el ejecutivo hasta su aprobación en el legislativo, la capacidad de interlocución y agencia de las actoras de género, especialmente de las actoras institucionales, tuvo un papel fundamental, como también el apoyo de las expertas, centros de estudios y de algunos sectores del movimiento feminista.

Las expectativas levantadas durante el primer gobierno de Bachelet en cuanto a la posibilidad de instalar una agenda de género más transformadora, en el segundo gobierno fueron morigeradas en el ejercicio mismo de fijación de la agenda de género. La deliberación de la agenda estuvo acotada a los tres ejes antes señalados y la participación de las organizaciones de mujeres tuvo sobre todo un carácter consultivo. De allí en adelante, la discusión y definición de las estrategias para el logro de los acuerdos se traslada al campo de las competencias políticas de las actoras de género, conformándose así un *nuevo triángulo de terciopelo*, caracterizado en esta fase no tanto por la

naturaleza informal y biográfica de sus interacciones, sino por el pragmatismo político y el sentido de urgencia de los acuerdos.

En este sentido, se opta por el silencio como estrategia política, tanto para hacer frente a las resistencias entre los sectores conservadores de la coalición de gobierno, como para enfrentar las críticas del movimiento feminista que aspiraba a cambios más transformadores, como por ejemplo la despenalización total del aborto. Respecto de los otros dos proyectos emblemáticos de la institucionalidad, la creación del Ministerio y la ley de cuotas, las alianzas tanto al interior de la coalición de gobierno como fuera de la misma fueron fundamentales, relevándose nuevamente los alcances de las vinculaciones formales e informales. Si bien las alianzas políticas con los sectores conservadores, tanto dentro como fuera del gobierno, son importantes desde el punto de vista de la factibilidad y éxito de la agenda de gobierno, las alianzas con las organizaciones de mujeres y feministas mantienen una formalidad institucional que deja escaso margen para la incidencia política.

En consecuencia, se concluye que los modos de interacción de los actores involucrados en la formulación de las políticas de género responden a dinámicas políticas y sociales catalizadoras de los marcos discursivos y de las estrategias políticas de la acción gubernamental, y a la vez modificadas en el mismo proceso de institucionalización.

## **8.2. Del análisis empírico a los debates teóricos**

Esta investigación se ha preguntado por los procesos de conversión y/o modificación de los discursos de género, por la estabilidad de los mecanismos y estrategias políticas y, finalmente, por los modos de interacción de los actores y sus efectos en el procesos de institucionalización de género. De esta manera, el marco analítico propuesto ha considerado que las transformaciones de las relaciones de género no son sólo el producto de la voluntad y la acción de los sujetos, sino también el resultado de las oportunidades y obstáculos que ofrecen las normas institucionales que regulan las relaciones entre los sujetos.

En la primera parte de la tesis se han reunido una serie de evidencias teóricas y conceptuales con el propósito de establecer un diálogo entre la vasta bibliografía en torno a la provisión de bienestar, los regímenes de género y el desarrollo de las políticas de género en América Latina. En el cruce de estos debates surge la pregunta respecto de la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado, abordado en la literatura como un proceso ineludible de la institucionalidad de género y, vinculado a la disposición sistemática y continua de elementos estructurales, normativos y culturales. De esta manera, la pregunta respecto de los nudos y condicionantes de la política de género en Chile, en el marco de las alternancias políticas sucedidas entre 2006 y 2016, ha sido respondida analizando el proceso de institucionalización de género en el Estado.

Recuperar en esta tesis el debate sobre los regímenes de género y la producción de bienestar en América Latina no sólo ha proporcionado a este trabajo una mirada teórica amplia sino también un “punto de vista”, centrado en la relación estructura y acción, y desde el cual se ha construido el objeto de estudio y se ha procurado la comprensión, en toda su complejidad, del proceso de institucionalización de género en el Estado chileno. El debate en torno a la producción de bienestar

y los regímenes de género ha permitido, además, establecer conexiones teóricas y empíricas con el desarrollo de las políticas de género en América Latina y en Chile, y ha permitido identificar sus cambios y continuidades. Por consiguiente, las trayectorias de formación y cambio del Estado de bienestar en América Latina han constituido otro punto de referencia para el análisis del proceso institucionalización de género en Chile.

En este sentido, cabe mencionar que, el contexto de origen y desarrollo de la institucionalidad de género en Chile se corresponde con un modelo de provisión social centrado en el mercado, conceptualizado por Martínez (2007) como modelo "estatal-productivista", es decir, con fuerte peso del Estado, pero con acento en políticas públicas orientadas a la productividad laboral. En efecto, el modelo chileno muestra uno de los mayores índices de desigualdad en la distribución de la renta de los países de la OCDE, con impacto directo en las mujeres más pobres. Situación que se intenta corregir durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) a través de la implementación de un sistema de protección social, de corte neoliberal y sesgo maternalista, focalizado en los sectores más empobrecidos de la población (Staab, 2012).

En efecto, en esta tesis doctoral se ha defendido que los discursos, las estrategias políticas y los modos de interacción de los actores, son (re)creados en un régimen de provisión social de corte neoliberal, con una visión marcadamente mercantil y androcéntrica del bienestar, bajo un modelo social residual, con incorporación estratificada a los servicios sociales en salud, educación y seguridad social, presentando además una alta segmentación territorial y social. Se suma a lo anterior, la lógica tecnocrática de la política pública chilena que, bajo el discurso del buen gobierno impulsado por el Banco Mundial, aglutina una intersección de intereses políticos, económicos y de gestión pública.

Respecto del análisis del proceso de institucionalización de género en el Estado, y en particular, el análisis de los marcos discursivos, las estrategias políticas y los modos de interacción, se optó por un marco analítico de alcance medio que sirviese para explicar en su especificidad el fenómeno objeto de estudio. En este sentido, las corrientes neoinstitucionales descritas en el capítulo dos, han proporcionado las herramientas teóricas y conceptuales necesarias para estudiar el proceso de institucionalización de género en el Estado, profundizando en sus elementos discursivos, institucionales e interaccionales.

Como se ha señalado antes, el análisis del proceso de institucionalización se materializó siguiendo tres ejes conceptuales. En primer lugar, el marco discursivo institucional, abordado en esta tesis siguiendo el concepto de discurso de políticas (Hajer, 2006), para dar cuenta del conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se da significado a la realidad física y social. En segundo lugar, las estrategias políticas y las acciones institucionales, en referencia a la construcción e interacción sistemática de elementos estructurales, institucionales y culturales, que aseguran su estabilidad y continuidad en el tiempo (Rodrigues de Caires, 2018), de tal manera de convertirlo en una práctica social ritualizada (Levy, 1996; Incháustegui, 1999; Astelarra, 2005). En tercer lugar, los modos de interacción de actores en contextos institucionales, entendido en esta tesis como las formas en que unos actores se conducen con respecto a otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven (Scharpf, 2018).

El análisis y articulación de estas dimensiones ha servido a esta investigación para observar las variaciones en el proceso de institucionalización de género, incorporando dos aspectos poco

abordados en la literatura. Por un lado, el proceso de institucionalización como un *espacio de acción* a través del cual los actores (individuales y colectivos) pueden generar cambios. Por otro lado, la institucionalización como un proceso de *cambio sostenido*, con el conflicto como parte inevitable del proceso, toda vez que supone el encuentro de múltiples intereses que expresan relaciones de poder. Coincidiendo con Levy (1996), ambas ideas cuestionan el supuesto de rigidez e inmovilidad asociado al término de institucionalización, en tanto práctica fija y predeterminada, y agregan, además, la noción de conflicto.

Por consiguiente, al mismo tiempo que se ha observado la relación entre Estado y Sociedad, se han observado también los elementos constitutivos de las instituciones, es decir, las ideas, los discursos, las estrategias, rutinas y los modos de interacción de los actores. De esta manera, se ha defendido en esta tesis que las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, y tienen también un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar presente y futuro. Esto quiere decir que, la forma y contenido de la política pública de género no ocurre en el vacío, como tampoco su continuidad está sujeta sólo a una cuestión de diseño o arquitectura institucional. Lejos de ser una decisión racional basada en la identificación de problemas, la revisión profunda de alternativas, la decisión informada y la implementación de estrategias de intervención son modeladas por un marco institucional y legal, y también por condicionantes políticas y económicas, que circulan a través de discursos, que movilizan prácticas, y que además configuran modos de interacción.

Desde la década del noventa en adelante se ha intentado forjar un espacio de acción y de cambio institucional al interior del Estado que, aunque poco transformador desde el punto de vista de las dinámicas de género, ha sido abiertamente resistido por los sectores más conservadores de la

sociedad y del espectro político. Por consiguiente, la institucionalidad de género ha buscado su consolidación y legitimación a través de la implementación de planes de igualdad de oportunidades, en la incorporación de indicadores y metas de gestión, y en la fijación de las agendas de género institucionales.

Se constata, en tanto, que los planes de igualdad apuntan a conformar un marco de orientación para el diseño de políticas, una matriz básica de acción respecto de la cual tendrían que alinearse las restantes políticas públicas. Sin embargo, los principios en los que se sostienen, y las estrategias políticas que refieren, no alcanzan a proyectar transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad, y no representan opciones político-institucionales que puedan afectar la organización social de género imperante en las instituciones sociales, políticas, culturales y económicas. En consecuencia, la “arquitectura de género” del Estado no se ha mostrado lo suficientemente firme para resistir las desviaciones político-institucionales y los desplazamientos discursivos (Rubery, 2015). Las luchas más progresistas, en torno al tipo de política de género y las estrategias de intervención para hacer frente a las desigualdades de género, se han encontrado con las resistencias más conservadores, en torno a las definiciones y contenidos de género. El orden social de género y sus marcos de sentido siguen en disputa. Las desigualdades por razón de género siguen sin resolverse.

El proceso de institucionalización de género, entendido en un sentido progresivo, desde los discursos igualitarios y de acción positiva, pasando por la incorporación de la equidad de género, hasta llegar al planteamiento de cambios estructurales en cuanto a la organización de la vida cotidiana, requiere por tanto no sólo de la experiencia acumulada en términos de conocimiento y acción institucional. Es necesaria también la voluntad política de los actores político-

institucionales, pero sobre todo la acción decidida y deliberativa de las organizaciones feministas y de mujeres, en tanto actores sociales con capacidad de sostener la institucionalidad de género.

La lógica tecnocrática, presente también en el proceso de institucionalización de género en Chile, ha permeado los modos de interacción de los actores y ha hecho de la formulación de política un debate de “expertos”. En los momentos en que se ha abierto el debate a “nuevos actores”, la apertura ha alcanzado hasta los centros de estudios y fundaciones más o menos progresistas, reproduciendo por un lado la relación de dependencia/exclusión entre el centro (la capital) y las periferias (el resto de las regiones) y, por otro lado, la *elitización* del debate político, también en materia de género. En definitiva, entre el Estado y la Sociedad, siguen siendo mayores los puntos de fuga que los puntos de encuentro.

### **8.3. Reflexiones finales**

El propósito de esta investigación ha sido discutir y analizar el proceso de institucionalización de género en el Estado a partir de sus marcos discursivos, estrategias políticas y modos de interacción de los actores involucrados en la formulación de políticas. De esta manera, esta tesis ha querido reafirmar un principio teórico feminista fundamental: las relaciones de género son relaciones constitutivas de poder, expresadas no sólo en el ámbito micro de las relaciones interpersonales, sino que, también, en estructuras sociales que, al reproducir y generar nuevas formas de exclusión y subordinación, impactan en la vida social. En tal sentido, se ha sostenido la idea que el análisis de la inclusión de la dimensión de género en el proceso de formulación de la política pública y en los procesos institucionales no puede no tener en cuenta el régimen de género y de provisión de

bienestar y cuidados desde el que se opera. Estos son aspectos fuertemente vinculados y que, sin duda, condicionan el despliegue y el sentido que adquiere la igualdad y la equidad de género dentro de la institucionalidad estatal.

Sin desconocer la importancia que han tenido las resoluciones emanadas de las Conferencias y Foros internacionales para la creación de los mecanismos de género a nivel nacional, se han relevado otros factores que forman parte de los antecedentes que explican cómo y de qué manera la desigualdad de género es incorporada como problema en la agenda pública. En este sentido, el Estado neoliberal de sesgo maternalista y las alternancias presidenciales emergen como factores que condicionan el desarrollo de la política de género en Chile.

Los discursos y reivindicaciones surgidos en el marco de la transición democrática, y que se extenderán durante toda la década del noventa y la primera parte de dos mil, fijaron en la transformación del Estado y en la participación ciudadana un horizonte de esperanza que se enfrentará con las lógicas tecnocráticas y mercantilizadas impuestas por el modelo neoliberal de provisión de bienestar y desarrollo. Será justamente este contexto de democratización modelada y gobernanza tecnocrática, lo que condicione la incorporación de las demandas de los movimientos feministas y organizaciones de mujeres y, de igual manera, el desarrollo institucional de la política de género en Chile. En este sentido, se constata que, el despliegue del proceso de institucionalización de género se ha visto condicionado por el sistema y la cultura política, por los actores que tienen mayor injerencia en la discusión pública y por la estructura de oportunidades políticas que ofrece el contexto político e institucional.

Los aspectos sociales más sustantivos, en cuanto a justicia de género, división sexual del trabajo distribución, entre otros, quedan rezagados o bien, se pretende resolverlos con la creación de

mecanismos, dependencias o programas estatales que no pueden articularse en una lógica e integralidad dentro del aparato del Estado. Bajo este marco, esta tesis se ha preguntado por la vocación transformadora de la institucionalidad de género y su impacto, por un lado, en la vida cotidiana de mujeres y hombres y, por otro, en la construcción de la política pública. En segundo lugar, y frente a las alternancias políticas, surge la pregunta respecto de la continuidad del proceso de institucionalización, sobre sus desplazamientos discursivos, las conversiones institucionales y de la estabilidad de los mecanismos de género.

De la mano del análisis empírico surgirá una tercera pregunta, en cuanto al rol de los feminismos en el proceso de construcción de la institucionalidad de género, en particular el rol del feminismo institucional o, en términos de Waylen, el papel de las *actoras de género*<sup>121</sup>. Al respecto, cabe mencionar que, la visibilización en esta investigación de los *gender actors* y los modos de interacción configuradas en el marco del proceso de institucionalización, no han pretendido invisibilizar otras formas de articulación feministas, ni muchos menos negar el aporte a la reconstrucción sociopolítica y democrática del país desde posiciones no institucionales. Desde la década del 90 en adelante, pero incluso desde antes, los feminismos disidentes, esos “otros feminismos”, han discutido los fundamentos del acuerdo político de la post-dictadura, el sistema capitalista neoliberal (reivindicaciones sociales y económicas), la ideología nacional (reivindicaciones de indígenas Mapuches, por ejemplo), o la heteronormatividad (Forstenzer, 2019), procurando dar cabida a otras formas de acción colectiva y de problematización de las

---

<sup>121</sup> La expresión ‘actores de género’ es una traducción de ‘gender actors’, que introduce Georgina Waylen (2016) en relación con los procesos de cambio institucional, en referencia a los actores -institucionales, activistas y académicos- que con sus acciones dan continuidad a las estructuras o presionan para su transformación.

relaciones de género, desplazadas en muchas ocasiones por las retóricas neoliberales de la gobernabilidad y la gobernanza.

En esta línea, las desigualdades de género develadas por el estallido feminista de mayo de 2018 en Chile ponen en evidencia, justamente, las debilidades del proceso de institucionalización de género en el Estado chileno. En este sentido, se pondrá sobre la mesa no sólo la definición del qué en materia de desigualdad y equidad de género, sino también el quiénes y el cómo. La neutralidad con la cual ha sido tratada hasta ahora la dimensión de género es leída como producto de una intención política, adecuándola a una ideología conservadora-liberal que resignifica la noción de igualdad y equidad hacia aspectos que no sean conflictivos. Se devela de esta manera, uno de los problemas que afecta a la construcción de la política pública de género en Chile, que ha operado sobre todo como un paquete de acciones asistenciales de carácter individual o de apoyo para superar las condiciones de pobreza de las mujeres, y que se ha ocupado menos en superar las desigualdades de género en sus dinámicas micro y macrosociales.

La pregunta respecto de qué tipo de Estado es el que acoge las demandas de género, en qué contexto ello se produce y cuál ha sido su influencia en el tipo de políticas que se desarrolla adquiere especial relevancia a la hora de analizar no sólo la construcción de la política de género en Chile, sino de manera fundamental, el régimen de política de género que se establece. La discusión sobre el marco, es decir, sobre el qué, el quién y el cómo de la política pública no puede estar ausente del debate en torno a la equidad y la justicia de género.

Básicamente los resultados de esta investigación dan cuenta que lo que está detrás de este proceso es su legitimidad. La construcción de una institucionalidad a favor de la equidad de género ha sido entendida inicialmente en base a intereses y no a valores. Es decir, no existe un sistema de valores

compartido dentro del Estado sobre la importancia de incluir la perspectiva transformadora de género dentro del modelo general de desarrollo del país y, consecuentemente, en la orientación de las políticas públicas. Este carácter procedimental también se traspa al despliegue institucional de la perspectiva de género. Dentro del aparato público muchas veces se cree que ésta es una técnica o instrumento necesario para realizar el trabajo, una especie de requisito que implica considerar a las mujeres, sin entender que las modificaciones en sus condiciones de vida pasan por cambios profundos en la sociedad en su conjunto. Impulsar modificaciones para subvertir las bases de desigualdad desde el Estado, en función de crear este “sentido común” sobre el qué, el quiénes y el cómo de la acción pública, es una tarea aún pendiente.

En el análisis de las coyunturas políticas se resalta el hecho que los avances institucionales carecen de un arraigo sustantivo dentro de la política de Estado. La influencia de quien éste al mando y tiene la capacidad para impulsar iniciativas a favor de una política de género ha sido una constante en este proceso, aspecto que es objeto de inestabilidad debido a los cambios en las dinámicas y orientación ideológica del gobierno. Si bien en la mayoría de los casos las figuras y liderazgos que encabezan los procesos se constituyen en elementos claves de legitimidad, al representar ciertos consensos sobre la manera óptima de ir construyendo la institucionalidad, es preciso revisar hasta qué punto integrar la dimensión de género en el Estado debe pasar exclusivamente por quien esté a la cabeza de dicho proceso. Ya sea por su compromiso feminista o, por el contrario, por su escasa habilidad y vinculación con el tema, depender casi exclusivamente de una figura política da cuenta de la fragilidad del proceso de institucionalización de género en el Estado.

En esta misma línea, los marcos discursivos institucionales, es decir, las ideas y principios políticos neoliberales que gobiernan el hacer institucional del Estado chileno han condicionado el proceso

a tal punto que, la igualdad y equidad de género, declarados también como principios y como criterios de política pública, no han logrado el anclaje institucional que les permita no sólo figurar como condición *sine qua non* en la formulación de la política pública, sino que, además, movilicen la instalación de nuevas prácticas y narrativas al interior del Estado.

De la misma manera, y sin perder de vista que la institucionalización opera como un espacio de acción y como un proceso de cambio sostenido no exento de conflicto, es necesario volver la mirada sobre sus matrices de intervención. Los planes de igualdad, leídos en términos de matrices básicas de intervención para guiar la acción institucional, han de servir para eso, para guiar y para conducir un cambio a partir de unas estrategias políticas de intervención. El proceso de institucionalización de género ha de instalar y sostener marcos político-institucionales que le aporten estabilidad, pero, de igual manera ha de articularse con otros marcos de actuación, que operan a distintas escalas y en distintos períodos de tiempo, o bien incluso fuera del ámbito institucional y/o nacional. En este sentido, en tanto espacio para la acción y para el cambio, los planes nacionales, orientados a promover la instalación de nuevas prácticas y relaciones de género, bajo los principios de justicia social, equidad e igualdad, han de articularse con otros marcos políticos, como lo son las agendas gubernamentales y las agendas de la sociedad civil.

En esta línea cabe señalar que el proceso de institucionalización de género en el Estado chileno ha operado bajo prácticas de *gobernanza elitizada*, con una participación restringida en la definición del propio marco discursivo. Los factores políticos que están detrás de los procesos de institucionalización de género nos advierten del predominio de formas políticas corporativas, sesgadas ideológicamente por el partido de turno y ambivalentes en su relación con la sociedad

civil. Todos ellos operan como factores que restringen el despliegue institucional de una política pública que ha de orientarse hacia la transformación de las dinámicas de género.

Bajo esta perspectiva, el análisis del proceso de institucionalización de género en el Estado, entendido no sólo en términos de maquinaria institucional y de estrategias de intervención, sino también como una práctica social, canalizada a través de creencias, prácticas culturales y saberes institucionalizados, abre una nueva línea de investigación en miras a profundizar en las resistencias institucionales que, por lo demás, operan en un contexto ideológico que modula cambios o actúa como resistencia a los mismos.



**BIBLIOGRAFÍA**

- Alfama i Guillén, E. (2017). ¿Transformando el estado? Avances y obstáculos en la implementación del mainstreaming de género. *TDX (Tesis Doctorals En Xarxa)*. <https://www.mendeley.com/catalogue/ae49defd-db25-39ee-b8c5-6ef1bc7dcbca/>
- Alfaro Molina, R. (2002). Algunos aportes feministas a la teoría del Estado. *Revista de Filosofía, XL (100)*, 119-123. Universidad de Costa Rica.
- An-Na'im, A. y Deng, F. eds. (1990). *Human Rights in Africa: Cross-Cultural Perspectives*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Astelarra, J. (2005) *Veinte años de políticas de igualdad*. Cátedra Ediciones.
- (2004) *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo No 57, CEPAL, Santiago, Chile.
- Arce-Riffo, J. (2016) Incorporar la diferencia. Transversalización de género en la gestión del Estado en Chile. En I. Cienfuegos (Ed.) (2016). *Tensiones y retos de la gestión pública* (pp.163-190). RIL Editores.
- Bacchi, C. (2012). Why Study Problematizations? Making Politics Visible. *Open Journal of Political Science*, 02(01), 1–8. <https://doi.org/10.4236/ojps.2012.21001>
- Baldez, L. (2001). “Coalition Politics and the Limits of State Feminism in Chile,” *Women and Politics*, 22 (4): 1–28.
- Barba, C. (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington. *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 11(31), 85–130. <https://doi.org/10.32870/ees.v11i31.1560>
- Bareiro, L., & Soto, L. (2015). La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano. ONU Mujeres. Retrieved from <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/09/la-hora-de-la-igualdad>

- Batthyány, K. y Montaña, S. (2012). *Construyendo autonomía: Compromisos e indicadores de género*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Benavente, M. y Valdés, A. (2014) *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Libros de la CEPAL N° 130. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). La industrialización dirigida por el Estado. In *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia* (pp. 170–242). Fondo de Cultura Económica.
- Bustelo, M. & Lombardo, E. (2007) *Políticas de igualdad en España y Europa*. Ediciones Cátedra.
- Burotto, A. & Torres, C. (Eds.) (2010) *Y votamos por ella. Michelle Bachelet: miradas feministas*. Editado por Fundación Heinrich Böll Cono Sur
- Brown, W (1995): *States of Injury: Power and Freedom in the Late Modernity*, Princeton University Press, New Jersey.
- Carrasco, C. (2009) Mujeres, Sostenibilidad y Deuda Social. *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 169-191, Ministerio de Educación y Cultura, España.
- Casar, M. A. y Maldonado, C. (2010) Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. En Guillermo Cejudo y Mauricio Merino (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. CIDE y Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016) *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3). Santiago de Chile: CEPAL.
  - (2013), “*Consenso de Santo Domingo*”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789). Santiago de Chile: CEPAL.

- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3). Santiago de Chile: CEPAL.
- (2011), “El salto de la autonomía. De los márgenes al centro. Informe 2011”, *Documentos de Proyecto*, N° 436 (LC/W.436): Santiago de Chile: CEPAL.
- (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3). Santiago de Chile: CEPAL.
- (2010b), “Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 104 (LC/L.3231-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- (2010c), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450(CRM.11/3). Santiago de Chile: CEPAL.

Cerna, D. C. (2010). *Cultura organizacional e institucionalización de las políticas de género en México: Notas para el debate*. Recuperado el 19 de 10 de 2020, de <http://revistasacademicas.uco.mx/index.php/generos/article/view/511/pdf>

Cerna, D. C. (2018). *Desafíos para la institucionalización de la perspectiva de género en instituciones de educación superior en México. Una mirada a los contextos organizacionales*. Recuperado el 19 de 10 de 2020, de <https://revistapuntogenero.uchile.cl/index.php/rpg/article/view/48399>

Cejudo, G. (2010) Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En Guillermo Cejudo y Mauricio Merino (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. CIDE y Fondo de Cultura Económica.

Chappell, L., & Waylen, G. (2013). Gender and the hidden life of institutions. *Public Administration*, 91(3), 599–615. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02104.x>

Chappell, L. (2010). Comparative gender and institutions : Directions for Research. In *Perspectives on Politics* (Vol. 8, pp. 183–189). <https://doi.org/10.1017/S1537592709992751>

- Charaudeau, P. (2008). L'argumentation dans une problématique d'influence. *Argumentation et Analyse Du Discours*, (1). <https://doi.org/10.4000/aad.193>
- Christiansen, T., & Piattoni, S. (2004). *Informal governance in the European Union. Informal Governance in the European Union*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Contreras, D. & Plaza, G. (2010). Cultural Factors in Woman's Labor Force Participation in Chile. *Feminist Economics*, 16 (2) pp. 27–46.
- Daune-Richard, A. (2001). Hommes et femmes devant le travail et l'emploi. En *La dialectique des rapports hommes-femmes* (pp. 127-150). Paris : Presses Universitaires de France.
- De la Cruz, C. (2011) Bienestar, cuidados y derechos en América Latina. El debate de desarrollo y las políticas pendientes. *Feminismo, género e igualdad*. Fundación Carolina, Madrid, España.
- Díaz-Romero, P. (2017) En la recta final: Bachelet, la agenda de género y su sostenibilidad. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol.13, pp. 185-203.
- (2015) Avances de género: bajo el agua y contra la corriente. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol.10, pp. 122-137.
  - (2013) Desigualdad de género: de la ignorancia a la invisibilidad. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol.7, pp. 135-145.
  - (2011a) Agenda de género: de la desinstalación a la extinción. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol.3, pp. 133-151.
  - (2011b) Nuevos imaginarios para viejas ideas: la agenda de género en la administración Piñera. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol.2, pp. 138-155.
  - (2010). La dimensión de género en la administración Piñera. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol.1, 144–159.
- Diz, I., & Lois, M. (2011). La institucionalización de la igualdad de género en Galicia: un camino abierto. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(5), 145-164. Recuperado el 19 de 10 de 2020, de <http://redalyc.org/html/2815/281521735006>

- Dietz, M. (2001) El contexto es lo que cuenta. Feminismo y teorías de la ciudadanía. En Marta Lamas (Comp.) *Ciudadanía y feminismo. Compilación de ensayos aparecidos en Debate Feminista*. UNIFEM e Instituto Federal Electoral de México (pp. 3-32)
- Delamaza, G. (2010). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología*, 0(23). <https://doi.org/10.5354/0719-529x.2010.27505>
- Draibe, S. y Riesco, M. (2009) *El estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Madrid, España: Fundación Carolina, CeALCI.
- (2006) *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de literatura contemporánea*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Esping-Andersen, G. (2008). Modelos de sociedad, economía y políticas públicas: un nuevo contrato de género. Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.
- (2002) *Why we need a new welfare state?* Oxford University Press.
  - (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nueva York, Oxford.
  - (1990) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ediciones Alfons el Magnanim, Valencia.
- Espina, A. (2008) Modernización, estadios de desarrollo económico y regímenes de bienestar en América Latina. Madrid, España: Fundación Carolina, CeALCI.
- Esquivel, V. (2012) Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la “organización social del cuidado” en América Latina. En *La economía feminista desde América Latina* VV.AA. Editado por ONU Mujeres. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2012/6/la-economia-feminista-desde-america-latina>
- Fainstain, L. y Perrota, V. (2010). Cuando la “equidad de género” es funcional al status quo. Reflexiones sobre la institucionalidad del enfoque de género en el Estado uruguayo. Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en

- prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones”, Área de Género, Sociedad y Políticas. FLACSO, Argentina, noviembre 2010.
- Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis. In *The Routledge Handbook of Discourse Analysis* (pp. 9–20). Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9780203809068-8>
- Fairclough, N., & Wodak, R. (2000). *Análisis crítico del discurso. El discurso como interacción social. Estudios del discurso: Introducción multidisciplinaria*. Volumen 2 (pp. 367–404).
- (2003) El análisis crítico del discurso como método para la investigación en Ciencias Sociales. En *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 179-204) Gedisa Editorial.
- Femenías, L (2009). Género y Feminismo. *Revista Debate Feminista*, Vol. 40, 42-74.
- Fernández Ramil, M. (2011) “El género post-Bachelet: la pérdida de un territorio compartido”, *Revista Anales*, Séptima Serie, nº2, noviembre 2011, pp. 130-147.
- Filgueira, F. (2015) Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, Vol. 22 N°2, pp.17-46.
- (2008) Estructura de riesgo y arquitectura de bienestar. En *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: Colección CLACSO-CROP.
  - (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En *Ciudadanía y política social* (pp. 71–116). B. Roberts (ed.). Retrieved from <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/mofi.pdf>
- Flick, U. (2009a). *An Introduction To Qualitative Fourth Edition*. SAGE Publications.
- Flick, U. (2009). Qualitative Research: Why and How to do It. *An Introduction to Qualitative Research*, 11–23. <https://doi.org/978-1-84787-323-1>
- Forstenzer, N. (2019). Feminismos en el Chile Post-Dictadura: Hegemonías y marginalidades. *Revista Punto Género*, (11), 34. <https://doi.org/10.5354/0719-0417.2019.53879>

Foucault, M. (2011) *El orden del discurso*. 6ª edición Fábula, Tusquets Editores.

Fraser, N. (2015) *Fortunas del Feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*. Edición a cargo de Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador y Traficante de Sueños.

- (2008) La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación, *Revista de Trabajo*, N° 6, agosto diciembre.
- (2003) *Reinventar la justicia en un mundo globalizado* [en línea] <http://www.cesarrodriguez.net/docs/clases/Fraser--JusticiaGlobal.pdf>.
- (1997) *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, Bogotá.
- (1996). *Redistribución y Reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género*. Recuperado el 20 de 10 de 2020, de [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1996-8-822568e8-d884-bc64-274d-3c464f9c410b/redistribucion\\_reconocimiento.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1996-8-822568e8-d884-bc64-274d-3c464f9c410b/redistribucion_reconocimiento.pdf)

French-Davis. R. (2002): “Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad”, en *Revista de Economía Política*, vol. 22, n° 4 (88), octubre-diciembre. Sao Paulo, Brasil.

Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad: La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y Gobierno*. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

Garretón, M. (2012): *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, CLACSO, Santiago, Chile.

Goren, N. (2010). *La institucionalización de la perspectiva de género. ¿Un mayor reconocimiento?* Recuperado el 19 de 10 de 2020, de <http://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/682>

Goetz, A (2007). Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación, Justicia de género, ciudadanía y

desarrollo, Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh (eds.), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)/Mayol Ediciones. Recuperado de [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0356/Justicia\\_de\\_g%C3%A9nero.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0356/Justicia_de_g%C3%A9nero.pdf).

Guzmán, S. (2013) Discursos de género e institucionalidad pública. En Mora, C. (Ed) *Desigualdad en Chile: la continua relevancia del género*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado

- (2001). La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis, serie Mujer y Desarrollo, N° 32 (LC/L. 1511-P), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Guzmán, V., & Bonan, C. (2008). La institucionalización del tema de la equidad de género y la modernización del Estado en América Latina. *Aportes Para El Debate*.

Guzmán, V. y Montaña, S. (2012), Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010), serie Mujer y Desarrollo, N° 118 (LC/L.3531) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Haidar, J. (1998) Análisis del discurso. En Galindo, C. (Coord.), *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. Pearson Educación Latinoamericana (pp.117-164).

Hajer, M. A. (2006). Doing discourse analysis: Coalitions, practices, meaning. *Nederland's Geografische Studies*, (344), 65–74.

Hall, Peter (ed.) (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <https://doi.org/10.2307/422246>

- (1989). “The Political Power of Economic Ideas”. En *Keynesianism Across Nations*, Princeton University Press, Princeton.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>

Huntington, S. y Oszlak, O. (1972) *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós Ibérica, Barcelona.

- Iñiguez, L. (2006) El análisis del discurso en las ciencias sociales: variedades, tradiciones y práctica. En Lupicino Iñiguez (ed.) *Análisis del discurso. Manual para las Ciencias Sociales*. UOC pp. 89-128. 2ª edición.
- Johan, R. (1996). The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development, the elusive agenda. *The Pakistan Development Review*, 35 (4) Part II, 825-834.
- Kabeer, N. (2002). Citizenship and the Boundaries of the Acknowledged Community: Identity, Affiliation and Exclusion. Documento de trabajo IDS No. 171, Brighton: Institute of Development Studies.
- Karamessini, M., & Rubery, J. (2013). *Women and austerity: The economic crisis and the future for gender equality*. Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9780203066294>
- Kardam, N. (2004). The Emerging Global Gender Equality Regime from Neoliberal and Constructivist Perspectives in International Relations. *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 6 (1), 85-109.
- Keller, R. (2010). El análisis del discurso basado en la sociología del conocimiento (ADSC). Un programa de investigación para el análisis de relaciones sociales y políticas de conocimiento. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 11(3).
- Krook, M. L. and Mackay, F. (Eds.). (2011). *Gender, Politics, and Institutions: Toward a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave.
- Incháustegui, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *Revista de Estudios de Género: La Ventana*, 1(10), 84–123. <https://doi.org/10.32870/lv.v1i10.429>
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia Una Radicalización de La Democracia*. Edit. Siglo XXI, 326. Retrieved from [http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Ch.\(1987\):+Hegemonía+y+estrategia+socialista#0](http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Ch.(1987):+Hegemonía+y+estrategia+socialista#0)

- Larsen, E. (1996) "Gender and the welfare state maternalism a new historical concept?". *Tesis doctoral*.
- Lazar, M. (Ed.) (2005). *Feminist critical discourse analysis: Gender, power and ideology in discourse*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230599901>
- (2000). Gender, discourse and semiotics: The politics of parenthood representations. *Discourse and Society*, 11(3), 373–399. <https://doi.org/10.1177/0957926500011003005>
- Levy, C. (1996). The Process of Institutionalizing Gender in Policy and Planning: The 'Web' of Institutionalization. *Working Papers*, UCL Development Planning Unit.
- Lewis, J. (1997) Género, política familiar y trabajo remunerado y no remunerado. En *DUODA Revista d'Estudis Feministes*, n°13, pp. 25-51
- Lewis, Jane & Ostner, Ilona (1991) Gender and the evolution of European social policies. Ponencia para el taller CES sobers *Emergent Supranational Social Policy: The EC's social dimension in comparative perspective*, Center for European Studies, Harvard University, 15-17 de noviembre.
- Lombardo, E., & León, M. (2015). Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Investigaciones Feministas*, 5(0). [https://doi.org/10.5209/rev\\_infe.2014.v5.47986](https://doi.org/10.5209/rev_infe.2014.v5.47986)
- Lombardo, E., & Bustelo, M. (2014). Comparing the Europeanization of Multiple Inequalities in Southern Europe. In: *The Europeanization of Gender Equality Policies*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230355378.0013>
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). Why Institutions Matter. In *Why Institutions Matter*. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-32913-4>
- Lowndes, V., Roberts, M., Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). Why Study Institutions? In *Why Institutions Matter*. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-32913-4\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-137-32913-4_1)

- Mackay, F., Kenny, M., & Chappell, L. (2010). New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), 573–588. <https://doi.org/10.1177/0192512110388788>
- Mackay, F., Monro, S., & Waylen, G. (2009). The Feminist Potential of Sociological Institutionalism. In *Politics and Gender*. <https://doi.org/10.1017/S1743923X09000208>
- MacKinnon, C. (1989) *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Cátedra.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A theory of gradual institutional change. In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1–37). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- Marcel, M. y Rivera, E. (2008): Régimen de Bienestar en América Latina, en E. Tironi (ed.), *Redes, Estados y Mercados*, Uqbar Editores (CIEPLAN), pp. 151-226.
- March, J., & Olson, J. (1989). The Role of Political Institutions. In *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (pp. 159–172). New York: The Free Press.
- Martínez Franzoni, J. (2009) ¿Es posible (des)encadenar la desigualdad de género en América Latina? En Astelarra, J. (Coord.), *Género y empleo* (pp. 143-152), Madrid, España: Fundación Carolina.
- (2008) *¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. CLACSO
  - (2007) *Regímenes de bienestar en América Latina*. Fundación Carolina- CeALCI, Madrid.
- Mayntz, R., & Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. *Gesellschaftliche Selbstregulierung Und Politische Steuerung, Schriften Des Max-Planck-Instituts Für Gesellschaftsforschung*.

- Mazey, S. (2000). Introduction: Integrating gender - intellectual and “real world” mainstreaming. *Journal of European Public Policy*, 7(3), 333–345. <https://doi.org/10.1080/13501763.2000.11500071>
- Mazur, A. G., & McBride, D. E. (2008). State feminism. In *Politics, Gender, and Concepts: Theory and Methodology* (pp. 244–269). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511755910.011>
- Mesa-Lago, C. (2005). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 2004(84), 59–82. <https://doi.org/10.18356/348f895c-es>
- (1996) Pension system reforms in Latin America: The position of the International organizations. *CEPAL Review*, 1996(60), 73–98. <https://doi.org/10.18356/87abafb0-en>
- Molyneux, M (2010). Justicia de género, ciudadanía y diferencia en América Latina. *Studia histórica. Historia Contemporánea* (28), 181-211.
- (2007) Reconfigurando la ciudadanía. Perspectivas de la investigación sobre justicia de género en la región de América Latina y el Caribe, *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*, Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh (eds.), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) [en línea] [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0356/Justicia\\_de\\_g%C3%A9nero.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0356/Justicia_de_g%C3%A9nero.pdf).
- Mutua, M. (2002). *Human Rights: A Political and Cultural Critique*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Muñoz Gomá. O. (2009). Aguas arriba: la transformación socioeconómica del ecosistema Llanquihue-Chiloé, Chile, durante los años 90, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Navarro Ruvalcaba, M. (2006). Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, 0(21), 109–134. <https://doi.org/10.29340/21.1384>

- Nogueira Alcalá, H. (2017). La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. *Estudios constitucionales*, 15(2), pp. 15-82. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002017000200015>
- Norgaard, Asbjorn. 1996. "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis". *European Journal of Political Research* 29 (3): 31-57.
- Novelo, F. (2014). El desarrollo económico y social en América Latina: El doble atraso. Cepal - *Serie Estudios y Perspectivas*, 150, 119.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nyamu-Musembi, C. (2002). Are Local Norms and Practices Fences or Pathways? The Example of Women's Property Rights, en Abdullahi A. An-Na'im, *Cultural Transformation and Human Rights in Africa*, Nueva York: Zed Books Ltd.
- Olea, R. (2010) Michelle Bachelet: fases y facetas de su representación pública. En Alessandra Burotto y Carmen Torres (Eds.) *Y votamos por ella. Michelle Bachelet: miradas feministas*. Editado por Fundación Heinrich Böll Cono Sur (pp. 17-34)
- O'Neill, O (2000a). *Justice, Gender and International Boundaries*, en *Bounds of Justice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2000b). *Women's Rights, Whose Obligations?* En *Bounds of Justice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Orloff, A.; Clemens, E. y Adams, J. (2003) *Social theory, modernity and the three waves of historical sociology*, *Working Paper* n° 26, Russell Sage Foundation
- Orloff, A. (1996) *En Gender and the welfare state. Annual Review of Sociology* 22, pp. 51-70.
- Pastor, I.; Román, L.; Zapata, M. (eds.) (2017): *Políticas de igualdad e integración en Europa y América Latina*. Pamplona. Editorial Aranzadi.

- Pastor, I., & Acosta, A. (2016). *La institucionalización de las políticas de igualdad de género en la Universidad española. Avances y retos*. Recuperado el 19 de 10 de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5779859>
- Paradis, C., & Matos, M. (2013). Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (45), 91. <https://doi.org/10.17141/iconos.45.2013.3111>
- Phillips, A. (2001). Feminism and Liberalism Revisited: Has Martha Nussbaum Got it Right? *Constellations* Vol. 8 (2), 249 – 266.
- Poncela Fernández, M. A. (2008). *Las mujeres en la política latinoamericana. Nuevos liderazgos, viejos obstáculos*. Recuperado el 26 de 10 de 2020, de [http://nuso.org/upload/articulos/3571\\_1.pdf](http://nuso.org/upload/articulos/3571_1.pdf)
- Posada, L. (2015) Justicia y género: las propuestas de Nancy Fraser. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, N° 65, 2015, 7-19.
- Postigo, M. (2012). El género y las dimensiones de la justicia: reflexiones sobre la teoría tridimensional de Nancy Fraser. *Cuadernos Kóre*, 1(5), 44-79. Recuperado el 20 de 10 de 2020, de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/ck/article/view/1512>
- Powell, W. W., & Dimaggio, P. J. (1991). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. (W. W. Powell & P. J. Dimaggio, Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 337–360). México: Fondo de Cultura Económica.
- Randall, V. (Ed.), Waylen, G. (Ed.). (1998). *Gender, Politics and the State*. London: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203004890>
- Rigat-Pflaum, M. (2008). Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Revista Nueva Sociedad*, 218.

- Rodriguez de Caires, C. M. (2018). La Institucionalización de las políticas: análisis del presupuesto participativo de Pasto (1995-2016). *Revista Estudios de Políticas Públicas*. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2018.48661>
- Rodríguez, C. (2010), “Transferencias fiscales e imposición a la renta personal en Chile: Un análisis de sus implicaciones para la equidad de género”, en M. Pazos Morán (dir) y M. Rodríguez (coord.) *Fiscalidad y Equidad de Género*. Fundación Carolina- CeALCI, DT 43, Madrid.
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67–91.
- Rubery, J. (2015). Austerity and the future for gender equality in Europe. *Industrial and Labor Relations Review*, 68(4), 715–741. <https://doi.org/10.1177/0019793915588892>
- Sainsbury, D. (1999) *Gender Equality and Welfare States*. Cambridge University Press.
- Ruiz, J. (2009). Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 10(2).
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (Eds.) (1993). Policy change and learning. An Advocacy Coalition Approach. Retrieved from [https://www.opac.uni-erlangen.de/webOPACClient/singleHit.do?methodToCall=showHit&curPos=2&identifier=-1\\_FT\\_1608663774](https://www.opac.uni-erlangen.de/webOPACClient/singleHit.do?methodToCall=showHit&curPos=2&identifier=-1_FT_1608663774)
- Sainsbury, Diane (2003). Gender, Policy Regimes, and Politics. In *Gender and Welfare State Regimes* (pp. 245–276). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198294166.003.0009>
- (1999). “Gender and social-democratic welfare state”, *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford University Press.
  - (1996). *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511520921>
  - (ed.) (1994), “Gendering Welfare States”, Londres Sage.

- Sardenberg, C., Costa, A. A., & Passos, E. (1999). Rural development in Brazil: Are we practising feminism or gender? *Gender and Development*, 7(3), 28–38.  
<https://doi.org/10.1080/741923245>
- Serrano, C. (2005), *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Santiago de Chile: Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL.
- Servicio Nacional de la Mujer (2005), El sistema del enfoque de género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión: Una herramienta efectiva para incorporar criterios de equidad de género en los procesos de gestión pública, Documento de Trabajo, Santiago, Chile.
- Scharpf, F. W. (2000). Institutions in comparative policy research. *Comparative Political Studies*.  
<https://doi.org/10.1177/001041400003300604>
- Scharpf, F. W. (2018). Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research. In *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*.  
<https://doi.org/10.4324/9780429500275>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334–347.  
<https://doi.org/10.2307/2939044>
- Skocpol, Theda (2003), “Conclusion”, En Mahoney, J. & Rueschmeyer, D. (eds) *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1992) *Protecting Soldiers and Mothers*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Sojo, Ana (2004), Vulnerabilidad social y políticas públicas, en CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas* N° 14, México: CEPAL

- Staab, S. (2012). Maternalism, male-breadwinner bias, and market reform: Historical legacies and current reforms in Chilean social policy. *Social Politics*, 19(3), 299–332. <https://doi.org/10.1093/sp/jxs010>
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (1998). Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective. (S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth, Eds.), *Construction* (p. 276). Cambridge University Press. Retrieved from <http://books.google.com/books?id=jpOFL5HF300C>
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies* (pp. 1–39). Oxford University Press.
- Tobar, M. R. (2003). Chilean feminism(s) in the 1990s: Paradoxes of an unfinished transition. *International Feminist Journal of Politics*, 5(2), 256–280. <https://doi.org/10.1080/1461674032000080594>
- Valdés, T. (2013) La acción política de mujeres 1990-2006: institucionalizando la equidad de género. En Mora, C. (Ed.) (2013) *Desigualdad en Chile: la continua relevancia del género*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- (2010). El Chile de Michelle Bachelet ¿Género en el poder? *Latin American Research Review*, 45(S), 248–273. <https://doi.org/10.1353/lar.2010.0036>
- Vásconez, A. (2012). Mujeres, hombres y las economías latinoamericanas: un análisis de dimensiones políticas. En *La economía feminista desde América Latina* VV.AA. Editado por ONU Mujeres. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2012/6/la-economia-feminista-desde-america-latina>
- Verd, J., & Lazares, C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas*. Editorial Síntesis.

- Von Berries, V. (2012). Reflexiones en torno al concepto de transversalización de género. Delineando una tipología para el análisis de sus expresiones empíricas. *Revista Punto Género*, 2.
- Waylen, G. (2016) *Gender, institutions, and change in Bachelet's Chile*. Palgrave Macmillan Editores.
- (2014) Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. *Political Research Quarterly*, 67(1), 212–223. <https://doi.org/10.1177/1065912913510360>.
  - (2009) What Can Historical Institutionalism Offer Feminist Institutionalists? *Politics and Gender*. <https://doi.org/10.1017/S1743923X09000191>
  - (1998) “Gender, feminism and the state: an overview”. En Randall, V. y Waylen, G. (eds) *Gender, politics and the state*, Routledge, London.
- Wodak, R., & Weiss, G. (2005). Analyzing European Union Discourses: Theories and Applications. In R. Wodak & G. Weiss (Eds.), *A new agenda in (critical) discourse analysis* (pp. 121–135). John Benjamins.
- Wodak, R., & Meyer, M. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Gedisa Editorial.
- Wodak, R. (2003) El enfoque histórico del discurso. En *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 101-142) Gedisa Editorial.
- (1999). Critical Discourse Analysis at the End of the 20th Century. *Research on Language & Social Interaction*, 32(1–2), 185–193. <https://doi.org/10.1080/08351813.1999.9683622>
- Woodward, A. E. (2015). Travels, triangles, and transformations Implications for new agendas in gender equality policy. *TVGN*, 18(1), 5–18.
- (2004). Building velvet triangles: Gender and informal governance. In *Informal Governance in the European Union* (pp. 76–93). Edward Elgar Publishing Ltd.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67–83.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>

## INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla 1. Regímenes de bienestar en Latinoamérica _____	45
Tabla 2. Regímenes de políticas de género según regímenes de bienestar _____	51
Figura 1. Hitos globales y Agenda Regional de Género _____	78
Tabla 3. Categorías de acuerdos en base al lenguaje acordado en la Agenda Regional de Género _____	80
Tabla 4: Ejes conceptuales y preguntas de investigación _____	104
Figura 1. Esquema conceptual marco discursivo institucional _____	110
Figura 2. Esquema conceptual estrategias políticas _____	113
Figura 3. Esquema conceptual modos de interacción _____	115
Figura 4. Esquema de análisis integrado _____	116
Tabla 5. Conceptos, dimensiones, indicadores y fuentes de información. _____	119
Tabla 6. Tipos de documentos escritos en función del productor _____	124
Figura 5. Programas de Gobierno 2006-2018 _____	126
Tabla 7. Planes de igualdad, gobierno(s) y tendencia política (1994- 2020) _____	127
Tabla 8. Perfil y características de las entrevistadas _____	132
Figura 6: Esquema integrado de análisis del discurso en tres niveles _____	135
Tabla 9. Categorización por ámbitos de actuación o ejes estratégicos _____	193
Tabla 10. Categorización por ámbitos de actuación o ejes estratégicos _____	210
Tabla 11. Categorización por ámbitos de actuación o ejes estratégicos _____	228

**ANEXOS**

## Anexo 1. Pauta de entrevista individual

### Presentación

Esta entrevista, de tipo semiestructurada, tiene por finalidad conocer su opinión sobre el proceso de institucionalización de las políticas de igualdad de género en Chile, durante el período 2006-2016, en su condición de actora política relevante, con implicación directa en la puesta en marcha y/o en la implementación de políticas de igualdad entre hombres y mujeres en Chile.

Esta entrevista se estructura en cuatro partes. La primera de ellas, de carácter informativo, recoge **I). antecedentes generales** de su trayectoria profesional y/o política, con énfasis en el período abordado por esta investigación. La segunda, tercera y cuarta parte, se relacionan directamente con los objetivos de la investigación, e incluyen los siguientes aspectos: **II). definición de la agenda institucional de género; III). posicionamiento de las políticas de igualdad de género en el Estado.** y, finalmente, **IV). estabilidad de los mecanismos de género.**

La entrevista tiene una duración aproximada de una hora y media y, de acuerdo con lo indicado en documento ‘Consentimiento informado’ (que se la ha hecho llegar previamente por correo electrónico), la entrevista será grabada y la información aportada será utilizada sólo para los fines de esta investigación.

### Parte 1. Antecedentes personales

<b>NOMBRE COMPLETO</b>	
<b>NIVEL EDUCACIONAL</b>	
<b>PROFESIÓN</b>	
<b>CARGO(S) DESEMPEÑADO(S) Y/O ACTIVIDAD DURANTE EL PERÍODO 2006-2016</b>	
<b>OCUPACIÓN Y/O ACTIVIDAD ACTUAL</b>	

## Parte 2. Definición de la agenda institucional de género

*Abrir este bloque preguntando qué es para la entrevistada una 'agenda de género'. Si sabe de su existencia o si cree que ha existido.*

### 2.1. Dinámicas de tematización de la agenda institucional [definición interna de la agenda]

- En su experiencia, ¿cuáles son los problemas que aborda la agenda de género?
- En su experiencia, ¿cómo son identificados estos problemas? [diagnósticos que les preceden]
- En su experiencia, ¿cómo son abordados estos problemas? [propuestas de solución]
- En su experiencia, ¿cómo se identifican las prioridades temáticas?
- Dentro de los elementos que usted menciona vinculados a la definición temática de la agenda ¿Considera usted que hay alguno(s) más relevante(s) que otro(s)?, ¿cuáles?

### 2.2. Dinámicas de estructuración de la agenda político-institucional [con énfasis en la relación entre agenda institucional y pública]

- En su experiencia, ¿qué actores políticos e institucionales estarán involucradas/os en la definición de la agenda político-institucional?
- En su experiencia, ¿cómo ha sido la participación en la toma de decisiones respecto de las definiciones temáticas?
- ¿Cuál ha sido el rol de los actores políticos y sociales en la estructuración de la agenda pública?
- En su opinión, ¿cuáles han sido los grupos de interés y/o presión para la definición de prioridades y políticas?
- En su opinión, ¿cuáles actoras se han restado o han sido excluidas del proceso de definición de la agenda?
- Según su experiencia, ¿han existido redes y/o instancias de intercambio entre actores políticos e institucionales?, ¿cuáles?

### **Parte 3. Posicionamiento transversal de las políticas de igualdad de género en el Estado.**

*Abrir este bloque preguntando qué es para la entrevistada la 'transversalidad', y se cree ha sido posible transversalizar la perspectiva de género en el Estado.*

#### **3.1. Contenidos y alcances de las políticas de igualdad de género.**

- Según su opinión, ¿cuáles son los principales elementos conceptuales de las políticas de igualdad de género implementados en Chile?
- Según su experiencia, ¿cuáles serían las principales características de las políticas de género? [temáticas trabajadas y tipos de acciones]
- Según su experiencia, ¿Quiénes han sido las destinatarias/os de las políticas de igualdad de género?
- Según su opinión, ¿Cuáles son los factores contextuales que favorecen/afectan su estabilidad?
- De acuerdo con lo conversado, ¿cuáles son los principales logros y dificultades de las políticas de igualdad de género?

#### **3.2. Instancias políticas de coordinación y articulación entre actores institucionales y políticos.**

- Según su experiencia, ¿quiénes han sido los actores/as involucrados en su ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de igualdad de género?
- Según su experiencia, ¿cómo valoraría la capacidad técnica de las políticas? [estructuras administrativas, incidencia, interlocución con otras instancias institucionales]
- Según su experiencia, ¿cómo valoraría los procedimientos para su ejecución, seguimiento y evaluación?

#### **3.3. Marcos normativos y jurídicos que dan soporte a las políticas de igualdad.**

- ¿Qué opinión tiene de los marcos jurídicos y normativos creados para dar soporte a los mecanismos de género?
- En su opinión, ¿cuáles son los alcances y limitaciones de los marcos jurídicos y normativos?
- ¿Cuál es su opinión respecto de la asignación y distribución de recursos para la ejecución de mecanismos?

## Parte 4. Estabilidad de los mecanismos de género

*Abrir este bloque preguntando a la entrevistada qué son los ‘mecanismos de género’. Si sabe de su existencia o si cree que han existido.*

### 4.1. Dinámicas de ‘desplazamiento’ ideológico

- En su opinión, ¿ha habido cambios en las formas de explicar y/o abordar el problema de la desigualdad de género?
- En su opinión, ¿es la desigualdad de género ‘el problema’?, ¿es una causa?, ¿es una consecuencia?
- ¿Existen otros factores asociados a la percepción del problema? (económicos, sociales, culturales)

### 4.2. Dinámicas de ‘conversión’ de instituciones preexistentes

- ¿Qué opinión tiene de los organismos estatales e instancias políticas de coordinación que dan soporte a la institucionalidad?
- ¿Cuáles son las continuidades y cambios que usted identifica en las políticas en materia de igualdad? (en cuanto a funciones y objetivos)
- ¿A qué atribuye estos cambios y/o las continuidades?

### 4.3. Dinámicas de ‘desviación’ de los compromisos en materia de igualdad.

- En su opinión, ¿cuál es el grado de cumplimiento/incumplimiento de compromisos en materia de igualdad?
- A qué atribuye el grado de cumplimiento/incumplimiento de los mecanismos de género?
- ¿Qué opinión tiene de los procedimientos de control, evaluación y seguimiento de los compromisos?

## Cierre de entrevista

- Preguntar si quiere agregar algo más
- Agradecer el tiempo dedicado
- Compromiso de envío de los resultados de la investigación una vez concluida
- Preguntar por otras personas que puedan aportar información relevante para los objetivos de la investigación.

## Anexo 2. Consentimiento informado de entrevista individual

### CONSENTIMIENTO INFORMADO DE ENTREVISTA INDIVIDUAL

[Título del proyecto de investigación]

[Título del proyecto de investigación]

#### **Análisis del proceso de institucionalización de las políticas de igualdad de género en Chile, 2006-2016.**

Por favor, lea atentamente este documento de consentimiento antes de confirmar su participación en este estudio

[Objetivo de la investigación]

[Objetivo de la investigación]

Esta investigación tiene por objetivo analizar la construcción discursiva de género desde el Estado, fijando como eje articulador del análisis el proceso de institucionalización de las políticas de igualdad de género en el Estado de Chile entre 2006 y 2016. Se plantea una aproximación cualitativa, con énfasis en la dimensión discursiva de las políticas de igualdad de género.

[El que se le demanarà en l'estudi/]

[Lo que se le solicitará en el estudio]

Le solicitamos participar de una entrevista semiestructurada que será realizada con la investigadora principal de manera presencial, en horario y lugar acordado previamente con Ud. La entrevista tiene una duración aproximada de 60 minutos. Se hará grabación del audio de la entrevista.

De igual manera, se tomará nota de algunos datos personales básicos, su trayectoria política y cargos desempeñados a lo largo de su carrera.

[Riscos i beneficis]

[Riesgos y beneficios]

Su participación en este estudio no supone riesgos de ningún tipo.

[Compensació]

[Compensación]

Su participación no involucra pago o compensaciones.

[Confidencialitat]

[Confidencialidad]

Su identidad será confidencial, y solamente la investigadora principal y sus directoras de tesis tendrán acceso a los datos del proyecto. Los resultados de esta investigación podrán ser publicados con fines académicos, sin identificar a las/los participantes.

[Participació voluntària]

[Participación voluntaria]

La participación en este estudio es completamente voluntaria. Tiene la libertad para decidir si quiere participar del estudio y puede retirar su autorización en cualquier momento, sin necesidad de justificarse y sin que ello tenga ninguna consecuencia.

[Eventual publicació / reutilització / altres processaments de les dades bàsiques i període de retenció]

[Eventual publicación / reutilización / otros procesamientos de los datos básicos y período de retención]

Los datos de la investigación serán puestas a disposición de otros investigadores/as de forma anónima, una vez transcurridos 5 años a partir de la finalización del proyecto. Los datos personales serán destruidos (alternativamente la información se puede mantener de forma confidencial mediante convenio y con acceso restringido a investigadores/as que firmen el mismo consentimiento informado).

[Gravacions i ús de testimonis]

[Grabaciones y uso de testimonios]

\_\_ Estoy de acuerdo que se grave (audio / vídeo) la entrevista con objetivos de investigación.

\_\_ Autorizo que se hagan citas literales de mis intervenciones sin mencionar mi nombre / reproduzcan en audio / vídeo intervenciones mis sin mencionar mi nombre.

\_\_ Autorizo uso de mis intervenciones de audio y vídeo para fines de divulgación científica, siempre y cuando se articulen mecanismos para preservar mi privacidad.

[Amb qui contactar si té alguna pregunta sobre l'estudi]

[Con quien contactar si tiene alguna pregunta sobre el estudio]

En caso de duda o consulta puede contactar con:

María Soledad Ascencio Cortés, responsable del proyecto, en los siguientes correos electrónicos [solasco@gmail.com](mailto:solasco@gmail.com) o [maria-soledad.ascensio@e-campus.uab.cat](mailto:maria-soledad.ascensio@e-campus.uab.cat)

[Consentiment]

[Consentimiento]

He leído la información sobre el proyecto de investigación y he tenido la oportunidad de hacer preguntas, las que se me han respondido satisfactoriamente.

Entiendo que la información anónima (sin datos personales) de este proyecto podrá ser puesta a disposición de otros investigadores/as un tiempo después de finalizado el proyecto.

Estoy de acuerdo en participar y he recibido una copia de este consentimiento.

Nombre completo de la participante \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

Investigadora responsable: María Soledad Ascencio Cortés

Firma \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

### **Anexo 3. Ficha Trabajo de Campo. Chile, julio a septiembre de 2019.**

#### **FICHA TRABAJO DE CAMPO**

##### **1. Toma de contacto con informantes**

El trabajo de campo empírico se desarrolló en Chile, entre los meses de julio a septiembre de 2019, en tres ciudades: Santiago, Concepción y Valparaíso.

Previo el inicio del trabajo de campo, se estableció contacto vía correo electrónico, con ocho personas, que respondían al perfil de la informante clave, esto es, personas vinculadas a la formulación e implementación de la política pública de género, y habiendo ejercido cargo de responsabilidad institucional durante el período 2006-2016.

De acuerdo con este perfil, se entrevistó a diez mujeres, siete de ellas sin cargo de responsabilidad pública, y vinculadas hoy a centros de estudios y universidades, y tres que se desempeñan hasta la fecha como personal técnico-profesional en la administración pública.

Durante el desarrollo de las primeras entrevistas, se tomó contacto con un segundo perfil de informante clave, que se corresponde con el de ‘persona académica, con experticia en estudios de género y política pública’. De acuerdo con este perfil, se entrevistó a tres investigadoras, bajo la categoría de “expertas”, que han prestado asesoría y/o han realizado análisis de los avances y retrocesos en materia de política pública y perspectiva de género, a nivel nacional y regional. Sin pauta de entrevista y a modo de organizando la recogida y producción de los datos, se sostuvieron conversaciones con otras personas investigadoras vinculadas a los estudios de género y al análisis de política pública.

De forma paralela se intentó contactar con personas vinculadas al primer gobierno de Sebastián Piñera, en concreto, a la entonces directora del SERNAM y a las responsables regionales. Con algunas de ellas no fue posible establecer contacto, y en los casos que sí hubo contacto, declinaron participación por problemas de agenda.

De la misma manera, se intentó contactar a algunas activistas del movimiento, de la ciudad de Santiago, con dilatada trayectoria en temas de derechos humanos, violencia de género y derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, tampoco hubo respuesta de parte de éstas.

##### **2. Del desarrollo de las entrevistas**

Las entrevistas al perfil ‘actora político institucional’ se desarrollaron bajo la modalidad de entrevista semiestructurada temática (Verd y Lozares, 2016), con un guion de entrevista construido a partir de tres ejes temáticos, y organizado en torno a temas y secuencias de temas. (Véase Anexo 1)

La pauta de entrevista se organizó alrededor de los siguientes ejes temáticos: definición de la agenda institucional de género, estabilidad de los mecanismos de género y, posicionamiento transversal de las políticas de igualdad de género. De cada uno de estos ejes se desprendieron temas y subtemas, estos últimos planteados en modo de pregunta.

En el caso de las personas académicas, los mismos ejes temáticos de la pauta de entrevista, sirvieron para orientar el desarrollo de las entrevistas, más no guiarlas de acuerdo con su secuencia temática. Se privilegia, en cambio, la percepción que estas actoras tienen del desarrollo y estabilidad de las políticas de igualdad de género en el estado chileno.

A todas las entrevistadas se les informó de los objetivos de la investigación y se firmó con ellas el consentimiento informado. Se comprometió, además, el envío de los resultados de la investigación.

#### Ficha entrevistas realizadas en la ciudad de Santiago (julio-agosto 2019)

Nombre	Actividad profesional/laboral/política actual	Cargo(s) desempeñado(s) en período de estudio	Observaciones
María Antonieta Saa Díaz	Profesora Normalista Consejera en Gobierno Regional (RM) desde 2014 Militante PPD	Diputada PPD 1994-2014	Entrevista realizada en dependencias del gobierno regional. Duración aprox. 75 minutos. El énfasis de la entrevista estuvo en su papel como mujer militante durante la transición y en la instalación y primeros años de la institucionalidad de género. Aporta una mirada histórica al proceso. Su carrera política la ha hecho en vinculación con el Legislativo.
Claudia Opazo Ossandon	Periodista. Encargada de comunicaciones en Municipalidad de Recoleta Militante PPD	Directora SERNAM Región Metropolitana 2014-2018	Entrevista realizada en café. Duración aproximada 95 minutos. El énfasis estuvo puesto en su participación en el segundo gobierno de Bachelet, primero como directora del SERNAM y luego, a partir de la puesta en marcha del Ministerio, como Secretaria Regional ministerial.

Laura Albornoz Pollmann	Abogada. Profesora de Derecho Público en Universidad de Chile Militante Democracia Cristina	Ministra Directora SERNAM 2006-2008 Presidenta Comisión Interamericana de Mujeres 2008-2009	Entrevista realizada en despacho. Duración aproximada 65 minutos. En énfasis de la entrevista estuvo puesto en el primer gobierno de Bachelet, del cual la entrevistada formó parte. Respecto del segundo gobierno de Bachelet indicó no tener mucha información.
Gloria Maira Vargas	Economista. Coordinadora Mesa Aborto Chile Militante Frente Amplio	Subsecretaria ministerial SERNAM 2014-2016	Entrevista realizada en su casa. Duración aproximada 120 minutos. El énfasis estuvo puesto en el segundo gobierno de Bachelet, del cual la entrevistada formó parte hasta diciembre de 2015. La entrevistada presentó su renuncia al cargo por discrepancias con la forma en que se conducía el proyecto de ley del aborto en tres causales.
Claudia Pascual Grau	Antropóloga Social. Encargada Dirección de Género del Partido Comunista de Chile	Ministra Directora SERNAM 2014-2018	Entrevista realizada en su casa. Duración aproximada 90 minutos. Énfasis en segundo gobierno de Bachelet, como directora primero y luego como ministra. Sin referencias respecto del primer gobierno de Bachelet.
Virginia Guzmán	Socióloga. Directora CEM Sin militancia política	Asesora elaboración de Planes de Igualdad de género	Entrevista realizada en su casa. Duración aproximada 70 minutos. Énfasis de la entrevista en la construcción de las políticas de género. La entrevistada ha asesorado la elaboración del cuarto plan de igualdad, con vigencia 2018-2030.
Pamela Díaz-Romero Monreal	Socióloga. Coordinadora Unidad de Género Dirección Asuntos Estudiantiles Universidad de Chile Sin militancia política	Fundación Equalitas	Entrevista realizada en despacho universitario. Duración aproximada 65 minutos. El énfasis de la entrevista estuvo puesto en su papel de experta e investigadora, particularmente por el seguimiento hecho a la agenda de género en los tres gobiernos analizados.

Ficha entrevistas realizadas en Ciudad de Concepción (julio-agosto-septiembre de 2019)

Nombre	Actividad profesional/laboral/política actual	Cargo(s) desempeñado(s) en período de estudio	Observaciones
Cecilia Pérez Díaz	Trabajadora Social Profesora en Universidad de Concepción Sin militancia política	Ministra Directora Nacional SERNAM 2004-2006	Entrevista realizada en dependencias de la Universidad de Concepción. Duración 85 minutos. La entrevistada fue directora del SERNAM durante la segunda mitad del gobierno de Ricardo Lagos. Durante el primer gobierno de Bachelet estuvo a cargo del FOSIS. El énfasis de la entrevista estuvo en la puesta en marcha de la estrategia de transversalidad de género en el marco de los PMG.
Valentina Medel Ziebritch	Socióloga Encargada Unidad de Género en Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile. Militante PPD	Directora Regional SERNAM 2014-2018	Entrevista realizada en café. Duración aproximada 120 minutos. Énfasis puesto en segundo gobierno de Bachelet, como directora regional del SERNAM (Biobío), en la construcción de la agenda de gobierno y en los obstáculos para su concreción.
Rina Oñate <b>Declina participación</b>	Educadora Coordinadora OPD Municipalidad de Concepción Militante DC	Directora Regional SERNAM	
Cristina Huerta Flores	Educadora Profesional Unidad de Mediación Laboral Dirección Regional del Trabajo Sin militancia política	Profesional Relaciones Laborales Dirección Regional del Trabajo	Entrevista realizada en café. Duración aproximada 65 minutos. Énfasis en el desarrollo de la institucionalidad de género desde el marco de las relaciones laborales. Aporta una mirada de proceso y problematiza el rol de algunos feminismos y de las “expertas de género”, sobre todo en los gobiernos de derecha.

## Ficha entrevistas realizadas en la Ciudad de Valparaíso (septiembre 2019)

Nombre	Actividad profesional/laboral/política actual	Cargo(s) desempeñado(s) en período de estudio	Observaciones
Alejandra Arce Rifo	Cientista política. Profesora Universidad de Valparaíso Coordinadora Dirección de Género y Diversidad UV Militante Partido Socialista	Investigadora Fundación Siglo XXI	Entrevista se realiza en despacho universitario. Duración aproximada 80 minutos, con énfasis en el rol de las instituciones y en los obstáculos en cuanto a la construcción de políticas de género transformadoras.
Waleska Castillo	Trabajadora Social Directora Centro de Salud Familiar Militante DC	Directora regional SERNAM 2014-2018	Entrevista se realiza en dependencias del Centro de Salud de Quilpué. Duración aproximada 120 minutos. Énfasis de la entrevista estuvo en la forma en que la propia entrevistada incorpora y desarrolla una mirada de género primero y feminista después. La entrevistada profundiza además en los problemas de representación políticas y en la paridad de género.

**Anexo 4. Proceso de codificación/libro de códigos abreviado**

CONCEPTOS	DIMENSIONES	INDICADORES	CATEGORÍAS/SUBCATEGORÍAS
<b>1. DISCURSO INSTITUCIONAL</b>	<b>1.1. Discurso político, que operará sobre la base de principios políticos generales</b>	<p>1.1.1. Ideas y principios políticos generales.</p> <p>1.1.2. Conceptos utilizados para abordar/explicar el problema social y articulación con temáticas más generales.</p> <p>1.1.3. Definiciones de intereses y prioridades en la agenda institucional.</p> <p>1.1.4. Argumentos para explicar cambios y continuidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Crecimiento económico y protección social</i></li> <li>- <i>Consolidación del modelo económico</i></li> <li>- <i>Crecimiento, equidad y desarrollo</i></li> <li>- <i>Un salto al desarrollo</i></li> <li>- <i>La desigualdad como escollo</i></li> <li>- <i>Capacidades individuales v/s colectivas.</i></li> <li>- <i>Igualdad de oportunidades</i></li> </ul>
	<b>1.2. Discurso institucional de género</b>	<p>1.2.1. Contenidos específicos o temas vinculados al discurso de género.</p> <p>1.2.2. Definición de intereses y prioridades en la agenda de género.</p> <p>1.2.3. Argumentos para explicar cambios y continuidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>La importancia de la figura [liderazgo femenino, figura maternal, empoderamiento]</i></li> <li>- <i>El despliegue de la agenda de género [igualdad como principio, equidad de género como foco, protección social]</i></li> <li>- <i>La familista como foco [mujer madre, sesgo maternalista, familia nuclear, ausencia de desigualdades estructurales]</i></li> <li>- <i>La perspectiva transformadora [institucionalidad, transversalidad]</i></li> <li>- <i>La fijación de la agenda [equidad como principio y transversalidad como estrategia]</i></li> </ul>

<b>2. ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y ACCIONES INSTITUCIONALES</b>	<b>2.1. Contenidos y alcances de las estrategias políticas.</b>	<p>2.1.1 Caracterización de los mecanismos de género y objetivos: temáticas trabajadas y tipos de acciones.</p> <p>2.1.2 Destinatarias/os de los mecanismos de género.</p> <p>2.1.3 Factores contextuales que favorecen/afectan su estabilidad.</p> <p>2.1.4. Argumentos para explicar cambios y continuidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Acciones divulgativas, directas institucionales, positivas y transversales.</i></li> <li>- <i>Desigualdad v/s pobreza, formación de formadoras, organizaciones de mujeres v/s feministas.</i></li> <li>- <i>Progresistas v/s conservadores</i></li> <li>- <i>La figura presidencial</i></li> <li>- <i>Las alternancias políticas</i></li> <li>- <i>El contextos internacional</i></li> </ul>
	<b>2.2. Estrategias de intervención</b>	<p>2.2.1. Identificación de los ejes estratégicos de intervención</p> <p>2.2.2. Contenidos de las acciones generales: acción divulgativa, acción directa, acción institucional (tipología general)</p> <p>2.2.3. Clasificación de las actuaciones de acuerdo con la tipología general.</p> <p>2.2.4. Argumentos para explicar cambios y continuidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Igualdad de oportunidades</i></li> <li>- <i>Acción afirmativa</i></li> <li>- <i>Equidad de género</i></li> <li>- <i>Transversalidad</i></li> <li>- <i>Corresponsabilidad</i></li> <li>- <i>Perspectiva transformadora</i></li> <li>- <i>Acciones institucionales transversales</i></li> <li>- <i>Mecanismos de género</i></li> <li>- <i>Entorno internacional</i></li> </ul>
<b>3. INTERACCIÓN DE ACTORES</b>	<b>3.1. Modos de interacción</b>	<p>3.1.1. Actores políticos e institucionales involucrados en definición de la agenda político-institucional.</p> <p>3.1.2. Identificación de los grupos de interés y/o presión para la definición de prioridades y políticas.</p> <p>3.1.3. Prácticas de inclusión/exclusión discursiva de los actores (actores visibilizados v/s actores invisibilizados)</p> <p>3.1.4. Redes y/o instancias de intercambio entre actores políticos e institucionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Actores de género</i></li> <li>- <i>Arreglos institucionales</i></li> <li>- <i>Momento fundacional</i></li> <li>- <i>Profesionalización</i></li> <li>- <i>Desmovilización</i></li> <li>- <i>Tecnocracia de género</i></li> <li>- <i>Gobernanza informal</i></li> <li>- <i>Gobernanza modelada</i></li> <li>- <i>Feminismo institucional</i></li> </ul>

	<p><b>3.2. Agenciamiento</b></p>	<p>3.2.1. Participación en la toma de decisiones respecto de las definiciones temáticas.</p> <p>3.2.2. Rol de los actores políticos y sociales en la estructuración de la agenda institucional</p> <p>3.2.3. Argumentos para explicar cambios y continuidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Elitización</i></li> <li>- <i>Experticias</i></li> <li>- <i>Relación centro/periferias</i></li> <li>- <i>Espacios consultivos v/s deliberativos</i></li> <li>- <i>Ausencia de dialogo</i></li> <li>- <i>La figura presidencial</i></li> <li>- <i>Alternancias políticas</i></li> <li>- <i>Mayorías v/s minorías parlamentarias.</i></li> <li>- <i>Escenarios posibles</i></li> </ul>
--	----------------------------------	---	--

Doctorat Interuniversitari en Estudis de Gènere: Cultura, Societats i Polítiques  
Institut Interuniversitari d'Estudis de Dones i Gènere

Tesis Doctoral

**EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE  
GÉNERO EN EL ESTADO CHILENO 2006-2016**

**Discursos, estrategias y modos de interacción**

**María Soledad Ascencio Cortés**

**UAB**  
Universitat Autònoma  
de Barcelona