

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **El carácter sistémico de la discriminación de género y su reducción a través de las políticas públicas.**

Carla Moscoso Rojas.

Cita:

Carla Moscoso Rojas. (2009). *El carácter sistémico de la discriminación de género y su reducción a través de las políticas públicas. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/874>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **El carácter sistémico de la discriminación de género y su reducción a través de las políticas públicas.**

**Autora: Carla Moscoso Rojas. Socióloga, Universidad de Chile.**

**E-Mail:** [carlamoscrosorojas@gmail.com](mailto:carlamoscrosorojas@gmail.com)

## **1.- El carácter sistémico de la discriminación de género**

La equidad de género, como elemento constitutivo de la equidad social, nos plantea la necesidad de seguir incorporando la problemática de género a los nuevos cambios en el orden mundial y su distribución desigual de oportunidades. Más allá de los significativos avances en esta materia, los efectos de la institucionalización de la desigualdad de género en el Estado, la economía, la cultura y la vida cotidiana siguen dando como resultado una construcción de género en el que las mujeres se posicionan desde una relación de subordinación, que las desaloja del ámbito de lo público y las circunscribe al ámbito familiar y reproductivo.

Es esta estrecha vinculación entre la igualdad de género y la equidad social la que nos llevó a preguntarnos por la introducción de este enfoque, en el marco del proceso de modernización del Estado. A fin de cuentas, es el Estado el que en su calidad de garante de la equidad social debe reestructurarse a sí mismo para evitar la reproducción de un sistema de discriminación y de generación de desigualdades.

En el caso de América Latina la pregunta sobre si la condición de las mujeres ha mejorado con la integración de éstas al sistema de mercado mundial moderno sigue estando presente hoy en día. A primera vista, el impacto de la modernización puede parecer contradictorio si consideramos que las mejoras generales en salud, educación y derechos entre otros aspectos, han sido también un catalizador de mejoras para el sector femenino de la población.

A este respecto, datos de la CEPAL nos demuestran que en el plano educativo ha habido un crecimiento de la matrícula escolar femenina y de logros en esta área; en el ámbito del trabajo un incremento de la participación laboral femenina de áreas urbanas y rurales, hecho que ha tenido efectos positivos sobre la distribución del ingreso en algunos países; y en el ámbito de la salud avances en el reconocimiento de la importancia de la salud integral de las mujeres, entre otros aspectos (CEPAL,1993).

Pero la pregunta persiste, ¿estas mejoras en la condición de las mujeres han traído consigo la equidad de género a la estructura de valoración social? Al parecer, el que las condiciones de hombres y mujeres hayan mejorado en términos generales, no ha significado en términos relativos, que los avances en la incorporación de las mujeres se hayan traducido en un desmantelamiento de las viejas estructuras de valoración social. Las mujeres siguen siendo articuladas como un grupo particular, ajeno al Estado, a la política y a la economía; situación que continúa desmarcando la desigualdad social de la que son objeto del carácter político que le es propio.

Por este motivo plantearemos que pese a los avances en la distribución de oportunidades, el *carácter sistémico de la discriminación de género* sigue teniendo relación con la instalación y perpetuación de una articulación político-ideológica, de

altos niveles de penetración, que establece una unidad cultural naturalizadora de la diferencia entre los sexos, a través de estructuras de prestigio y poder disímiles y discriminatorias, que no hacen más que propiciar una construcción material y simbólica desigual entre los géneros.

Este hecho ratifica que el patriarcalismo, como referente ideológico-cultural, se naturaliza, afianza y reproduce a través de mecanismos y aparatos de dominación que no han podido ser desmantelados ni siquiera con el reconocimiento de la discriminación de la cual las mujeres han sido objeto durante la historia.

Pues bien, si observamos el progreso en materia de equidad de género en la región veremos que el principal mecanismo de combate contra la desigualdad ha sido la creación e incorporación al aparato estatal, de un organismo a cargo de las políticas y programas para las mujeres, cuyo objetivo implique la instalación de componentes político-institucionales que reviertan la mala distribución de oportunidades entre los géneros.

En la mayor parte de los casos este hecho ha traído consigo un gran avance en el diseño de políticas públicas con enfoque de género, no sólo debido a la creación de organismos especiales sino que principalmente debido a la incorporación de la temática de género en las políticas de desarrollo de las naciones. En este sentido es que la igualdad de género se transforma en una demanda que trasciende al feminismo y pasa a ser entendida como un problema de orden político y social que debe ser regulado por el Estado.

En este marco, las consecuencias derivadas de un sistema desigual y sus efectos en la constitución de sentido dentro del Estado, requieren necesariamente de un análisis respecto de la incorporación de la equidad de género en la esfera política. En ello, consideraremos que el rol de las políticas públicas de género, junto con estar enfocado en un reparto más igualitario de los recursos y de las posiciones entre ambos sexos, debe ante todo apostar por la incorporación de este enfoque en las distintas esferas donde se naturaliza la desigualdad por medio de patrones culturales que instalan y justifican la subordinación de un género ante otro.

## **2.- Políticas públicas de género: correctivas y propositivas**

Para las sociedades desarrolladas, la incorporación del enfoque de género a nivel de políticas públicas significó imponer nuevas normas que propiciarían la inclusión equitativa de hombres y mujeres en la esfera pública y privada. La apuesta de esta vía se basó principalmente en la transformación cultural que la implementación de estas normas generaría en la construcción de sentido de cada sociedad.

En este sentido, el análisis de cualquier política pública en el contexto de los actuales procesos de modernización de la gestión estatal, debe permitir develar el tipo de relación existente entre el Estado y los distintos actores sociales que hoy emerjan en el contexto de relaciones sociales cada vez más complejas y diversificadas. Como sabemos, en esta relación, el Estado contiene los valores sociales imperantes, atiende las demandas provenientes de los actores sociales y al mismo tiempo genera nuevos valores a través de la implementación de sus políticas.

A este respecto las políticas públicas deben ser entendidas como el "conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas"(Guzmán y Salazar, 1992: 35) por lo que no pueden ser consideradas tan sólo como actos administrativos del poder central sino que también deben ser vistas como productos sociales emanados de un contexto cultural y económico determinado, insertas en una estructura de poder y en un proyecto político específico.

Pues bien, si para superar las inequidades de género es necesario transformar las valoraciones culturales en expresiones legales y prácticas, debemos identificar de qué manera se incorpora la temática de género al desarrollo económico y social de las naciones y, de un modo especial, al proceso de modernización del Estado

El análisis de esta institucionalización de las demandas por una mayor equidad de género fue lo que nos condujo a utilizar la distinción entre *políticas públicas correctivas* y *políticas públicas propositivas* para conceptualizar el desarrollo de las políticas públicas de género (Ríos, 1997). La idea a este respecto es comprender a partir de esta tipología lo que ha sido el proceso de incorporación del enfoque de género en el Estado.

Por un lado podemos hablar de las *políticas correctivas*, orientadas a generar ajustes en aquellos ámbitos donde existen discriminaciones o desigualdades que impiden que las mujeres (o grupos de ellas) accedan a beneficios y servicios (reformas legales, programas de apoyo a mujeres en situación de extrema pobreza) y/o políticas orientadas a grupos específicos de mujeres que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad frente a problemas sociales críticos (embarazo adolescente, violencia doméstica).

Este tipo de políticas aborda generalmente los conflictos a los que se enfrentan las mujeres por efecto de la división social del trabajo y la segmentación social. Se enmarcan en lo que consideramos la primera etapa de la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, donde el desafío para el Estado consiste en que sus acciones en el marco de la equidad de género busquen un reordenamiento de las estructuras sociales, por medio de programas sociales con ejes en la familia y la superación de la pobreza.

En segundo término se encuentran las *políticas propositivas*, las cuales están orientadas a eliminar los mecanismos reproductores de la segregación sexual y la desigualdad de género, planteando la necesidad de un proceso de desarrollo inclusivo que considere cambios a la estructura que sustenta las diferencias de prestigio social entre los géneros dentro de la vida social, el Estado, el mercado, la familia y la comunidad. Para lograr este objetivo, se deben ir abriendo espacios institucionales y simbólicos, que por medio de una transversalización de este enfoque, potencien una mayor participación femenina. Lo relevante de este proceso es que se evidencia el paso de políticas focalizadas en aspectos sociales a políticas que, centradas en los espacios de orden más político-participativo, buscan cambios en la estructura que sustenta las diferencias de prestigio entre los géneros.

Hoy en día, asistimos a un creciente énfasis en la acción de políticas propositivas, situación que marca un giro en el rol que en una primera etapa había tenido el Estado en la generación de políticas con equidad de género en América Latina. La acción de estas políticas significó que el Estado plateara su voluntad explícita de

promover una redistribución de los géneros a nivel de posiciones de poder, autoridad, asignación de recursos, derechos civiles y participación ciudadana entre otros aspectos.

Pese a ello aclaramos que esta distinción entre políticas correctivas y propositivas, no implica bajo ningún punto de vista una mayor valoración de unas por sobre otras. Creemos que esta distinción debe ser considerada un tipo ideal para ser usado con fines analíticos, pues siempre se produce un cruce entre ambos tipos de políticas aunque el énfasis esté más en una u otra. Hasta ahora la inclusión de las mujeres al proceso de desarrollo, y los problemas derivados de éste se entrecruzan inevitablemente con los modelos de organización de la familia, la política y el mercado. Por lo que gran parte de los problemas que las afectan se siguen enmarcando en la triple dimensión: pobreza social, discriminación de género y exclusión política (Molina, 1992).

A nuestro juicio, el desafío consiste en que para la solución de los problemas de discriminación de género el Estado considere estas mismas orientaciones, y a ellas sume acciones que superen las políticas centradas en las mujeres como grupo beneficiario de programas sociales; para dar un paso hacia compromisos que apunten al conjunto de las acciones gubernamentales, en un marco que le dé sentido a la construcción política de los asuntos que afectan a las mujeres.

De esta manera no sólo asistiríamos a un reconocimiento y establecimiento de la perspectiva de los derechos humanos para hombres y mujeres sin distinción, sino que también al hecho de que las mujeres logren abandonar su rol de beneficiarias pasivas de las políticas de desarrollo, para convertirse en participantes de la esfera política, con derecho a igualdad de condiciones y beneficios en relación a los hombres.

Hoy en día la participación de las mujeres, en tanto beneficiarias de las políticas públicas, es un requisito fundamental para la modernización del Estado. Por ello es que el diseño de políticas para la igualdad entre hombres y mujeres se ha convertido en un importante catalizador de la democracia en el mundo. A nuestro entender, la complejidad de este proceso radica en que se conjugue coherentemente una articulación de las políticas sociales hacia la mujer con el conjunto de acciones gubernamentales en pro de la ocupación de un espacio más político por parte de éstas.

### **3.- Los desafíos en materia de políticas públicas de género: el caso de Chile**

En el caso de Chile el trabajo realizado a través del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) durante los años posteriores a la recuperación de la democracia permitió generar un gran avance en la obtención de derechos que igualaran la situación desventajosa en que se encontraban las mujeres respecto de los hombres en nuestro país.

En una primera etapa se crea el *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994-1999)*, definiendo como prioritarias las medidas asociadas a las políticas sociales que combatían las situaciones de extrema vulnerabilidad a las que se exponían las mujeres, principalmente aquellas vinculadas con los planes de superación de la pobreza y aquellos problemas asociados a situaciones traumáticas al interior de la familia (violencia intrafamiliar y embarazo adolescente). También se hizo frente en este período a las discriminaciones de género en el ámbito jurídico y laboral.

Sin embargo, la evaluación del período 1994-1999 mostró que pese a los esfuerzos realizados en ámbitos específicos como discriminación y vulnerabilidad, los problemas asociados a la institucionalización del enfoque de género en las acciones y políticas públicas seguían estando presentes.

Fue la identificación de esta debilidad lo que dio inicio al actual *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2000-2010)* el que se impone como desafío superar los nudos críticos detectados en los diseños antecesores. En primer término buscó corregir la falta de articulación de las políticas impulsadas desde una perspectiva de equidad de género con el resto de las políticas gubernamentales, las cuales habían tenido un alcance restringido tanto a nivel de cobertura como de impacto; este mismo desfase es el que había impedido evaluar los cambios en el Estado respecto de la reproducción de la desigualdad genérica. Al mismo tiempo, el plan buscó combatir la fuerte resistencia cultural y social de aquellas temáticas que modificaban el rol tradicional que había cumplido la mujer en la sociedad chilena.

A nuestro juicio, este hecho es el que permite hablar del paso de un énfasis en *políticas públicas de tipo correctivo* hacia *políticas públicas de tipo propositivo* en nuestro país. El desafío impuesto durante esta segunda etapa consistió en sensibilizar al conjunto del Estado en los temas de género. Pese a los logros del SERNAM, las dificultades y tensiones existentes entre los objetivos y los principios orientadores de las políticas globales y las políticas hacia las mujeres se hicieron evidentes. La focalización de las políticas hacia la mujer consideraron sólo a un segmento de la población femenina (las mujeres en extrema pobreza, jefas de hogar) dejando de lado la preocupación por la disminución de la brecha socioeconómica entre hombres y mujeres dentro de un mismo sector social, así como el superar las condiciones culturales que determinaban la posición inferior de la mujer en la sociedad.

Sin embargo, es necesario recalcar que de no haber sido por este énfasis en la acción de políticas propositivas, no habría existido un giro en el rol que hasta ese entonces había tenido el Estado en la generación de políticas con equidad de género. La acción de estas políticas significó que el Estado debió plantear su voluntad explícita de promover una redistribución de los géneros a nivel de posiciones de poder, autoridad, asignación de recursos y participación ciudadana entre otros aspectos.

De esta manera, las políticas de transversalización en materia de género buscaron modernizar al Estado bajo el enfoque de una “nueva gestión pública”, que abordara principalmente reformas de carácter gerencial, las que con el fin de ayudar a construir un Estado más democrático y moderno, crearan nuevos instrumentos específicos de gestión de género, que involucraran un número importante de instituciones, con sus respectivos productos estratégicos y capacidades institucionales.

Actualmente, en materia de género, el plan de intervención más representativo de esta política dentro del Estado lo constituye el Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG de Género). Este plan, que estaba asociado a un incentivo económico hacia los funcionarios por el cumplimiento de metas, significó que el enfoque de género fuera por primera vez incorporado en el ciclo presupuestario de la administración pública.

El sistema opera de manera estandarizada y actúa sobre los *productos estratégicos* y los *sistemas de información* de los Servicios. Los productos estratégicos corresponden a los bienes y servicios que la institución ofrece como respuestas a las necesidades de sus

clientes/as, beneficiarios/as o usuarios/as. Estos productos son resultado del proceso de planificación estratégica de cada Servicio, el cual determina misión, objetivos, metas e indicadores considerados relevantes para la institución. A su vez los sistemas de información son los procedimientos técnicos, metodológicos e informáticos que utiliza el Servicio para recoger, procesar, analizar y difundir información respecto de sus clientes/as, usuarios/as y/o beneficiarios/as.

Siguiendo nuestra línea argumental, consideraremos al PMG de Género como una política pública propositiva, pues se impone como desafío incorporar el género a la estructura estatal asumiendo como parte del proceso de modernización el quiebre con los mecanismos reproductores de desigualdad. El diseño del Sistema apunta a la incorporación del enfoque de género en todos los Ministerios y servicios públicos, obligándolos por efecto de un incentivo económico, a incluir el enfoque a través del replanteamiento de sus productos estratégicos y servicios asociados. Lo interesante de esta política es que busca avanzar en la equidad de género no sólo a través de la creación de programas específicos hacia las mujeres, sino que aplica una concepción de género ligada a una gestión presupuestaria que permite a los funcionarios/as involucrarse en el diagnóstico de los productos que realiza su Servicio, a fin de visibilizar las medidas necesarias para obtener equidad de género y mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios que el Estado entrega.

La meta de este sistema es que por medio del uso sistemático del instrumento, se corrijan las inequidades de género presentes en la entrega de productos y servicios, que las instituciones públicas planifiquen considerando las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, que se apliquen medidas que aminoren las brechas entre unos y otras y que junto a ello los funcionarios/as públicos incorporen el enfoque de equidad de género en sus prácticas rutinarias.

Las principales debilidades derivadas de la aplicación de este tipo de política se relacionaron con las dificultades de articulación entre el SERNAM y el conjunto del aparato del Estado, pues en un primer momento existieron grandes dificultades para legitimar la acción del primero dentro de los Ministerios y reparticiones públicas encargadas de ejecutar políticas hacia la ciudadanía. A este hecho se sumó la fragilidad institucional de los organismos para la promoción de la mujer al interior del aparato estatal, su escasa capacidad de coordinación e incorporación de la dimensión de género en los diferentes organismos públicos, la discontinuidad de los equipos técnicos, la falta de presupuesto, y sobre todo las resistencias de tipo ideológico que se tradujeron en un socavamiento a la sustentabilidad de las acciones que buscaban la equidad de género.

Sin embargo, más allá de las resistencias iniciales y los problemas de funcionamiento e implementación, el PMG de Género logró lo que muchas otras políticas no habían logrado, y es que su efecto conjunto sobre todos los Ministerios y servicios, permitió volver el enfoque de género un tema transversal a todo el aparato público, dotándolo de visibilidad pública y legitimidad simbólica. La importancia de este hecho es sustancial si tomamos en cuenta que los efectos del Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión radican en la facultad de volver una reivindicación social, un tema país. Políticas como ésta vuelven al proceso de modernización del Estado un tema que no se restringe a innovaciones de tipo material o burocrático, sino que lo incorpora como un estandarte de modernidad, en el sentido ilustrado del término.

A fin de cuentas, sólo en la medida que se asuma la desigualdad de género como parte de un conflicto asentado en la constitución misma de los valores y normas sociales, es que será posible una reconstrucción social de los géneros que supere las dicotomías artificiales que están en la base del modelo androcéntrico de la ciencia y el poder masculino.

## Bibliografía

**Arriagada, Irma.** Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. Serie Políticas Sociales N° 119. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, 2006.

**Cáceres, Ana.** ¿Cómo les ha ido a las mujeres chilenas en la democracia?: balance y propuesta mirando el 2000. PROVOSTE, PATRICIA (Ed.) Instituto de la mujer, Santiago, Chile, 1993.

**CEPAL.** Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente. Serie mujer y Desarrollo, Santiago, Chile, 1993.

**CEPAL.** Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. Serie Seminarios y Conferencias N° 46. Santiago, Chile, 2005

**Escobar, Alejandro.** Género y Políticas Públicas en Chile en la última década. Alcances y perspectivas. [en línea] <<http://www.monografias.com/trabajos18/politica-publica-chile/politica-publica-chile.shtml>>

**Fundación Instituto de la Mujer.** Igualdad de Derechos, Igualdad de Oportunidades, Igualdad de Ejercicio. Santiago, Chile. Ed. Fundación Instituto de la Mujer, 2004.

**Guzmán, Virginia.** “Gobernabilidad democrática y género: una articulación posible”. CEPAL, Santiago, 2003.

**Guzmán, V y Zalazar, R.** El género en el debate de las políticas públicas. En: Revista Proposiciones N° 21. Santiago, Chile, 1992.

**Guzmán, Virginia.** El primer gobierno de la Concertación desde la perspectiva de género. En: Revista Proposiciones N° 25, Santiago, Chile. Octubre 2004.

**Molina, Natacha.** La acción de las mujeres de cara al desarrollo En: Estado y actores sociales, Cuadernos del Foro '90. Ed. CINDE. Santiago, Chile, 1992.

**Molina, Natacha.** Revista La Ventana, N° 5. [en línea] Santiago, Chile, 1997. <<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/laventan/Ventana5/INDICE.pdf>>

**Ríos, Marcela.** Institucionalización de las políticas de género y consolidación democrática: la experiencia chilena. Documento del Servicio Nacional de la Mujer, preparado para el Latin American Studies Association, Continental Plaza Hotel, (Guadalajara, México, Abril 17-19,1997).

**Servicio Nacional de la Mujer.** Perspectiva de género en la función y políticas públicas en Chile. Departamento de Estudios y Estadísticas. Santiago, Chile. Servicio Nacional de la Mujer, 2002.

**Servicio Nacional de la Mujer.** La experiencia del Sistema Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión. Documento de trabajo. Santiago, 2005.

**Weinstein, Marisa.** Políticas de equidad de género y participación de las mujeres. Santiago, Chile. FLACSO, 1997.