



El proceso de institucionalización de género en el Estado desde la perspectiva del análisis sociológico del discurso.

María Soledad Ascencio Cortés, Ph.D.
Universidad de las Américas (Chile)
solascenciocortes@gmail.com

Introducción

Esta ponencia tiene por objetivo difundir los resultados de un trabajo de investigación doctoral cuyo foco analítico estuvo puesto en el proceso de institucionalización de género en el Estado de Chile, durante el período 2006-2016¹. De igual manera, se describe y analiza la estrategia metodológica seguida, teniendo a la vista tres dimensiones analíticas fundamentales: *marcos discursivos institucionales*, *estrategias políticas* y *modos de interacción*.

El análisis del proceso de institucionalización de género y, en concreto, el análisis de los marcos discursivos que lo condicionan, sus estrategias políticas y los modos de interacción que propicia y le sostienen, se realizó siguiendo la propuesta metodológica del *análisis sociológico del discurso* desarrollada por Jorge Ruiz (2019; 2009). Esta perspectiva metodológica se propuso como una aproximación y una práctica analítica, conectada con una diversidad de enfoques que, en palabras de su autor: “lejos de constituir un problema, muestran la riqueza y las posibilidades del análisis del discurso para la sociología” (2009, p. 2)

La elección de esta perspectiva metodológica conecta también con una noción histórica del proceso de institucionalización de género en el Estado, en tanto productor de nuevas ideas y discursos y, en tanto generador de nuevas prácticas (Wodak, 2003), que se vinculan asociativa o conflictivamente con los discursos institucionales que, en muchos casos, cristalizan las desigualdades sociales y las relaciones de poder (Levy, 1996).

Se intenta, por un lado, mostrar las estructuras ideológicas subyacentes en el discurso institucional (Fairclough, 1995, 2003), en el marco de las alternancias presidenciales

¹ Esta ponencia es fruto de un trabajo de investigación doctoral titulado “*El proceso de institucionalización de género en el Estado chileno 2006-2016. Discursos, estrategias y modos de interacción*”, realizada en el marco del Programa de Doctorado Interuniversitario en Estudios de Género: Culturas, Sociedad y Políticas, en la Universitat Autònoma de Barcelona (2016-2020)



sucedidas entre 2006-2016. Por otro lado, se intenta 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, tal y como sostiene Lazar (2000) no es arbitraria, 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).

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, puso en relación las herramientas del análisis sociológico del discurso (Ruiz, 2009; Keller, 2010), con 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 Foucault.

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 trabajó 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) constituyó una dimensión analítica clave para observar la continuidad y estabilidad de la institucionalización de género en el Estado. De acuerdo con los objetivos de la 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).

En cuanto al tercer concepto analítico, los modos de interacción de actores en contextos institucionales, el foco se puso en el papel de las *actoras de género* (Waylen, 2016)² 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 triángulo 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.

La ponencia está organizada en tres apartados. En el primero se presenta la estrategia metodológica seguida para dar cuenta de los objetivos de investigación, señalado sus puntos de inflexión y la articulación con otras perspectivas metodológicas. En el segundo apartado se presenta un análisis de los resultados de la investigación, organizados tres ejes conceptuales: marcos discursivos institucionales, estrategias políticas y modos de interacción. En tercer y último lugar, se exponen algunas reflexiones surgidas a la luz de los resultados y de la propia experiencia investigativa, situada -no con poca dificultad- en el campo de los estudios feministas y de género.

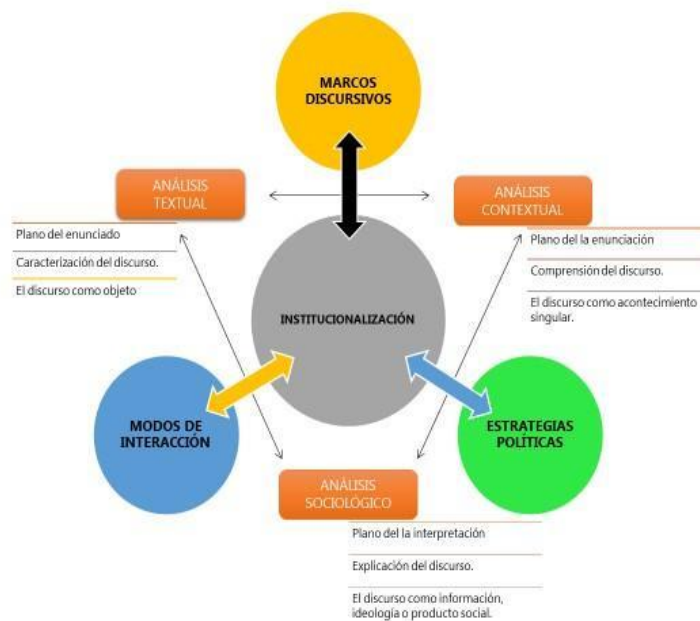
² La expresión ‘actores de género’ es una traducción de ‘gender actors’, que introduce Georgina Waylen (2016) en relación con los procesos de cambio institucional, en referencia a los actores -institucionales, activistas y académicos- que con sus acciones dan continuidad a las estructuras o presionan para su transformación.

La estrategia metodológica: el análisis sociológico del discurso.

La aproximación y práctica analítica de Ruiz (2009) plantea tres niveles de análisis: textual, contextual y sociológico. Los tres niveles no responden a una linealidad ni a una secuencia de etapas, sino más bien en una relación de simultaneidad entre ellos, “en un continuo ir y venir de uno a otro y en constante dialogo entre ellos” (Ruiz, 2009, p. 12) Esta relación de simultaneidad, aplicada al objeto de estudio, se expresa de la siguiente manera:

Figura 1. Esquema integrado de análisis del proceso de institucionalización de género desde la perspectiva del análisis sociológico del discurso

Fuente: Elaboración propia en base a propuesta de Ruiz (2009)



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, una primera aproximación a la estructura del discurso se logró a través del análisis de contenido de tipo temático (Arbeláez & Onrubia, 2014), es decir a través del estudio del contenido manifiesto y posteriormente



latente, identificando y clasificando diferentes tópicos y temas de interés, a partir de un corpus de contenido previamente definido³.

Este procedimiento de análisis fue puesto en diálogo con la propuesta analítica de Marta Wodak (2003), a efectos de identificar las estrategias discursivas asociadas a la producción y movilización de ideas y discursos de género. La identificación de las estrategias discursivas supuso, a su vez, la identificación de subtemas asociados a las dimensiones analíticas centrales, sintetizados en la Tabla 1, enriqueciéndose, de esta manera, la caracterización preliminar de una estructura discursiva, en la que se fue profundizando de forma progresiva.

³ El corpus de análisis estuvo conformado por los Programas de Gobierno de M. Bachelet (2006-2010/2014-2018) y S. Piñera (2010-2014), los Planes de Igualdad de Oportunidades (2000-2010/2010-2020) y los textos de las entrevistas cualitativas a informantes clave.

Dimensión	Categorías	Indicadores	Codificación
1. Marco discursivo institucional	1.1. Discurso político-institucional	1.1.1. Ideas y principios políticos generales. 1.1.2. Conceptos utilizados para abordar/explicar el problema social y articulación con temáticas más generales. 1.1.3. Definiciones de intereses y prioridades en la agenda institucional. 1.1.4. Argumentos para explicar cambios y continuidades.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crecimiento económico y protección social</i> • <i>Consolidación del modelo económico</i> • <i>Crecimiento, equidad y desarrollo</i> • <i>Un salto al desarrollo</i> • <i>La desigualdad como escollo</i> • <i>Capacidades individuales v/s colectivas.</i> • <i>Igualdad de oportunidades</i>
	1.2. Discurso institucional de género	1.2.1. Contenidos específicos o temas vinculados al discurso de género. 1.2.2. Definición de intereses y prioridades en la agenda de género. 1.2.3. Argumentos para explicar cambios y continuidades.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>La importancia de la figura</i> • <i>El despliegue de la agenda de género</i> • <i>La familista como foco/sesgo maternalista</i> • <i>La perspectiva transformadora</i> • <i>La fijación de la agenda</i>
2. Estrategias políticas y acciones institucionales	2.1. Contenidos y alcances de las estrategias políticas.	2.1.1 Caracterización de los mecanismos de género y objetivos: temáticas trabajadas y tipos de acciones. 2.1.2 Destinatarias/os de los mecanismos de género. 2.1.3 Factores contextuales que favorecen/afectan su estabilidad. 2.1.4. Argumentos para explicar cambios y continuidades	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Acciones divulgativas, positivas y transversales.</i> • <i>Desigualdad v/s pobreza</i> • <i>Progresistas v/s conservadores</i> • <i>La figura presidencial</i> • <i>Las alternancias políticas</i> • <i>El contexto internacional</i>
	2.2. Estrategias de intervención	2.2.1. Identificación de los ejes estratégicos de intervención 2.2.2. Contenidos de las acciones generales: acción divulgativa, acción directa, acción institucional (tipología general) 2.2.3. Clasificación de las actuaciones de acuerdo con la tipología general. 2.2.4. Argumentos para explicar cambios y continuidades	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Igualdad de oportunidades</i> • <i>Acción afirmativa</i> • <i>Equidad de género</i> • <i>Transversalidad</i> • <i>Corresponsabilidad</i> • <i>Perspectiva transformadora</i> • <i>Acciones institucionales transversales</i> • <i>Mecanismos de género</i> • <i>Entorno internacional</i>
3. Interacción de actores	3.1. Modos de interacción	3.1.1. Actores políticos e institucionales involucrados en definición de la agenda político-institucional. 3.1.2. Identificación de los grupos de interés y/o presión para la definición de prioridades y políticas. 3.1.3. Prácticas de inclusión/exclusión discursiva de los actores (actores visibilizados v/s actores invisibilizados)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Actores de género</i> • <i>Arreglos institucionales</i> • <i>Momento fundacional</i> • <i>Profesionalización</i> • <i>Desmovilización</i> • <i>Tecnocracia de género</i> • <i>Gobernanza informal</i>

Tabla 1. Identificación y clasificación temática

Fuente: Elaboración propia



De igual manera, la propuesta de Wodak (2003) permitió establecer una línea de continuidad con el segundo nivel de análisis propuesto por Ruiz (2009), el *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. En términos de Ruiz (2019), 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 situar el proceso de institucionalización de género en el Estado en el contexto sociopolítico -de producción- de la política de género en Chile.

La dimensión intencional de los discursos políticos institucionales, en este caso de los programas de gobierno y de los planes de igualdad, fue contrastada empíricamente con las entrevistas a informantes claves, con participación directa en el primer y segundo gobierno de Michelle Bachelet, configurándose, de esta manera, el *discurso provocado* (Ruiz, 2009), que emerge a partir de las experiencias y vivencias de las personas entrevistadas.

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), se tuvieron 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, emerge la importancia de visibilizar el componente ideológico del 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, movilizado 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, se 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 las subcategorías de *triángulo de terciopelo* (Woodward, 2004; 2015) y *actores de género* (Waylen, 2016), incorporadas en esta investigación para explicar y caracterizar las interacciones y trayectorias de las actoras institucionales en el marco del proceso de institucionalización.

El discurso que surge a partir de la experiencia vivida, y muchas veces resignificada, fue comprendido (análisis contextual intertextual) por referencia a otros discursos, conectados en este caso con los discursos institucionales y con el despliegue de estrategias y acciones institucionales. En este sentido, el ejercicio de interpretación de los modos de interacción y agencia de las *actoras de género* se realizó en conexión con la construcción de los discursos de género en contexto institucional y con el desarrollo de la política de género en Chile.

Análisis de los resultados: desplazamientos discursivos, conversiones programáticas y modos de interacción.

A modo de hipótesis general, en la tesis doctoral se sostenía 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 desprendían tres hipótesis específicas que, al mismo tiempo, sirvieron para sintetizar las principales relaciones conceptuales, pero de ningún modo agotarlas.

A continuación, se revisa cada una de ellas.

a) 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. 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 la investigación fueron observados a través de 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 programas de gobierno analizados 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.

b) Las estrategias políticas

La segunda hipótesis de investigación establecía la relación entre las estrategias políticas, la acción institucional y la institucionalidad de género en el Estado chileno. Es decir, el objetivo final estuvo 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 de 2000-2010 y 2010-2020, 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, sirvieron a esta investigación para analizar las estrategias de actuación y el tipo de política de género considerada prioritaria en un momento determinado.

Atendiendo a la dimensión contextual e histórica del discurso (Ruiz, 2009; Wodak, 2003), se incluyó en el análisis el I Plan de Igualdad de Oportunidades (1994-1999). De esta manera fue posible 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 sirvió 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 observa 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, 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; sin embargo, sus posibilidades de implementación dependerán de las ideas y discursos de las agendas gubernamentales, afectando de esta manera a la estabilidad y continuidad del proceso.

c) La interacción de actoras en contextos institucionales

La tercera hipótesis de la tesis subrayaba la importancia de la interacción de los actores en contextos institucionales atravesados por dinámicas de género y poder; agregando, 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 se sitúa en la primera fase o etapa del proceso de institucionalización de género, que coincide 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 la 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 la 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 *actores de género*, 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 femócratas⁴ ni feministas del mudo académico logran levantar un contrapunto a la arremetida conservadora en materia de género.

⁴ 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)



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 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 observa 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.

Reflexiones finales

El propósito de la investigación fue 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, la tesis se propuso 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 sostuvo 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*. 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 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 (Fraser, 2015), 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 traspasa 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.



VII Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
Migración, diversidad e interculturalidad:
Desafíos para la investigación social en América latina

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.