

Género

5

Igualdad de género y rol del Estado: la línea base de la administración Piñera

Pamela Díaz-Romero *

* Directora Ejecutiva de Fundación Equitas

Durante los 20 años de administración concertacionista que precedieron al gobierno de Sebastián Piñera, las mujeres alcanzamos crecientes grados de autonomía social, económica y sobre el propio cuerpo.

A estos avances contribuyeron profesionales, académicas, políticas, tecnócratas y dirigentes de base que asumieron como propia la agenda feminista y de género heredada del movimiento de mujeres por la democracia.

A través de intensos debates, tensiones y mucho lobby dentro y fuera de las filas de los partidos entonces en el poder, estas mujeres alimentaron un proceso acumulativo que alcanzó sus mejores resultados durante el primer gobierno de la hoy presidenta Bachelet.

Desde la recuperación de la democracia, fueron configurando lo se conoció como trama inter institucional de equidad de género¹: coalición de hecho que aglutinó a agencias gubernamentales, ONGs, centros académicos independientes y universitarios, tecnoburócratas y líderes feministas. La tarea secularizante y liberadora a la que se abocaron se vio potenciada por la llegada al poder de la primera mujer en alcanzar la presidencia del país.

Durante su primer mandato, iniciado en 2006, además de designar al primer -y hasta ahora único- gabinete paritario de la historia, Bachelet incorporó explícitamente la equidad de género como parte del programa de gobierno, dando impulso a la elaboración e implementación de la Agenda de Género 2006/2010².

En este instrumento oficial, elaborado por destacadas feministas³ y publicado por Sernam, se dejó atrás el lenguaje centrado en la "igualdad de oportunidades", para reivindicar directamente la igualdad de las mujeres y la equidad de género. Estas reivindicaciones y su carácter político fueron confirmadas en el primer Mensaje de la Presidenta ante el Congreso

”

A pesar de la ausencia de cambios estructurales, el primer gobierno Bachelet contribuyó a instalar pública y masivamente la equidad de género como un valor social relevante para la sociedad chilena, siendo esta la línea base sobre la cual la siguiente administración debía seguir avanzando en los desafíos pendientes

1 Una descripción y análisis sobre las principales actrices en este espacio de interacción, en: Ríos, Godoy y Guerrero, páginas 135-145, y 154-165. También ver: Augusto Varas, La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado. Editorial Catalonia, Santiago, 2006.

2 Descargable en http://estudios.sernam.cl/documentos/?eNDA4NjA2-Agenda_de_G%E9nero_2006-2010

3 Equipo coordinado por Teresa Valdés, compuesto por Alejandra Valdés, Victoria Hurtado, Patricia Provoste y Heidi Fritz.

Pleno el 21 de mayo de 2006, marcando un hito en la visión pública de las dimensiones estructurales de la discriminación de las mujeres y en el compromiso explícito del gobierno por superarla, recuperando conceptualizaciones y propuestas feministas hasta ese momento ausentes del lenguaje oficial.

Este cambio de enfoque otorgó legitimidad a la acción del Estado dirigida a corregir la desigualdad de género, dando nuevo impulso a un conjunto de reformas legales largamente postergadas en el Congreso y profundizando los alcances de la multiplicidad de programas transversales materializados por los gobiernos anteriores de la Concertación,⁴ que habían ido extendido progresivamente la vigencia práctica de los derechos de las mujeres.

Sin embargo y a pesar del amplio despliegue de medidas de la administración Bachelet, estas no redundaron en transformaciones sistémicas a nivel de la legislación, ni en el conjunto articulado de las políticas y programas⁵, concentrándose los avances en ciertos ámbitos como la autonomía económica y en algunas dimensiones de la violencia de género (principalmente la violencia doméstica). No se lograron, en cambio, mejoras significativas en temas transversalmente resistidos de la agenda feminista, como han sido la participación política y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres⁶.

Las dificultades de la primera administración Bachelet para materializar avances en los ámbitos más conflictivos en materia de igualdad de condiciones y derechos de las mujeres se explican parcialmente en la limitada inserción en la estructura productiva⁷ con una participación

4 Dentro de éstos destacan iniciativas del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) tales como: el Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos; el Programa Trabajadoras Temporeras; el Programa contra la Violencia Intrafamiliar; los Centros de Información en Derechos Sexuales y Reproductivos, y Laborales; programas de participación en general y en especial de participación política; el programa de apoyo a las microempresarias; un Sistema Equidad de Género a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión que incluye asesoría y capacitación a unos 170 organismos del Estado para que incorporen el enfoque de género en sus políticas.

5 Para una descripción más detallada, ver: María de los Ángeles Fernández-Ramil, "Análisis exploratorio de la Presidencia de Michelle Bachelet", en: Teresa Valdés (Editora) *¿Género en el Poder? El Chile de Michelle Bachelet*. CEDEM, Santiago, 2010.

6 Mención especial al empeño desplegado en conseguir la entrega de la contracepción de emergencia en los consultorios públicos. Para lo demás ver Soledad Díaz y Verónica Schiappacasse, "Derechos sexuales y reproductivos en el Gobierno de Michelle Bachelet" y Lorena Fries, "Avances y desafíos en torno a la autonomía política"; en Teresa Valdés (ed.) *¿Género en el Poder? El Chile de Michelle Bachelet*, CEDEM, Santiago 2010.

7 Fernando Medina y Pablo Paredes. Documento de Trabajo Horizontal, enero 2013, disponible en <http://www.horizontalchile.cl/publicaciones/radiografia-al-mercado-laboral-femenino-en-chile/>

económica femenina que sigue siendo la más baja de la América Latina- y la reducida representación de las chilenas en el sistema político⁸, que se mantuvo en lo sustancial.

Ambos factores se mantienen a la base de las escasas cuotas de poder efectivo que ejercen directamente las mujeres en los espacios de toma de decisiones, reconocidamente concentrados y centralizados, lo que sumado a la heterogeneidad y escasa visibilidad del movimiento de mujeres en el espacio público⁹, limita la capacidad de exigir y concretar transformaciones sustantivas resistidas por las elites económicas y políticas de matriz conservadora y patriarcal.

Estas limitaciones concretas convivieron con la tendencia reflejada por las opiniones recogidas en diversas encuestas realizadas en el periodo¹⁰, en las que se evidencia un mayor reconocimiento en la sociedad chilena de los aportes de las mujeres y la consideración de las desigualdades de las que son objeto como un obstáculo para el desarrollo. Como se planteó en el Informe de Desarrollo Humano 2009 en Chile, "el objetivo de la igualdad de género goza de legitimidad para una amplia mayoría de los chilenos"¹¹.

Así, a pesar de la ausencia de cambios estructurales, el primer gobierno Bachelet contribuyó a instalar pública y masivamente la equidad de género como un valor social relevante para la sociedad chilena, siendo esta la línea base sobre la cual la siguiente administración debía seguir avanzando en los desafíos pendientes.

La agenda de género en el gobierno de Piñera

La amplia popularidad de la presidenta Bachelet al término de su mandato y la mayor sensibilidad de la sociedad ante las desigualdades de género no se vieron reflejadas en los contenidos del programa de gobierno con el que Sebastián Piñera llegó a la presidencia.

8 El número de mujeres en los gabinetes concertacionistas pasó de ninguna en el primero de la administración Aylwin, hasta uno paritario en el primero de la administración Bachelet, lo que no se mantuvo en todo su período.

9 Marcela Ríos, Lorena Godoy y Elizabeth Guerrero, ¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile post-dictadura. Centro de Estudios de la Mujer/Cuarto Propio, Santiago, 2003

10 Ver por ejemplo las encuestas nacionales "Mujeres y Política" de 2008 y 2009 de la Corporación Humanas en http://www.humanas.cl/?page_id=275

11 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo (PNUD-OIT). 2009. Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con responsabilidad social, pág 46.http://www.undp.org/spanish/publications/pdf/undp_ilo.pdf

Diversos reportes de las ONGs y centros académicos independientes que revisaron las propuestas de los cuatro candidatos (Piñera, Frei, Enriquez Ominami y Arrate) mostraron que las iniciativas alusivas a las mujeres del entonces postulante de la derecha estaban organizadas en torno la división sexual del trabajo y la adscripción de estas a sus funciones de esposa y madre¹².

Consistentemente, tanto su programa como su posterior gestión se basaron en una concepción tradicional del orden de género, combinada con las ideas neoliberales que antepusieron el rol del mercado a la responsabilidad que le cabe al Estado en reconocer y garantizar los derechos de quienes están en posiciones discriminadas y en desventaja para hacerlos efectivos.

El seguimiento semestral a la administración de Sebastián Piñera puso de manifiesto el continuo fortalecimiento y la ampliación del enfoque privatizador de los problemas sociales, esbozado desde su llegada al palacio de La Moneda.

Los discursos y las iniciativas presentadas evidencian que el gobierno ignoró sistemáticamente la dimensión estructural de la discriminación de género (sus causas de orden político, cultural y/o económico) para enfatizar la dimensión subjetiva, centrándose en atender las consecuencias de la desigualdad a nivel de las relaciones interpersonales (i.e.: al interior de la pareja, en la relación trabajadora/empleador(a)).

Se confirmaron así las aprehensiones más pesimistas, que anticipaban en el cambio de enfoque una voluntad tácita de desandar la politización de lo privado¹³ tan arduamente conquistada por el movimiento de mujeres chileno en los años 80 y 90, y legitimada como tema de agenda pública por los gobiernos de la Concertación.

En los hechos, en el gobierno de la Alianza los temas de género se presentaron a través de cuñas comunicacionales y con la "estética power point"¹⁴ que tempranamente caracterizó el lenguaje del Ejecutivo, reducidos a problemas entre individuos particulares que debían idealmente ser resueltos en el marco de las relaciones privadas.

12 <http://www.cem.cl/argumentos/ediciones/argu83.htm>

13 Ver: La dimensión de género en la administración Piñera. En: Una nueva forma de gobernar: la instalación, Barómetro Política y Equidad. Fundación Equitas; octubre 2010. En <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro01-07.pdf>

14 Oscar Contardo, periodista y escritor.

Despolitización de la desigualdad de género

La re-privatización de los problemas sociales asociados a las desigualdades de género se reflejó claramente en las campañas públicas sobre violencia intrafamiliar, responsabilidades doméstico-familiares y también en el debate que acompañó la extensión de permiso parental¹⁵. En todas estas instancias, fue el propio Sernam -y a través de él, el Estado- el que propuso a las mujeres la necesidad de resolver individualmente al interior de la familia problemas que habían logrado instalarse como sociales en las décadas anteriores.

Los mensajes y programas lanzados por el servicio en la administración Piñera re trasladaron a cada mujer la responsabilidad de llevar a cabo negociaciones exitosas con la pareja para una mejor distribución del trabajo productivo y reproductivo. Más grave aún, hasta la violencia doméstica dejó de ser abordada como un ejercicio de poder socialmente amparado en las desigualdades de género -y por lo tanto de carácter sistémico y relacional- y se redujo a relaciones disfuncionales al interior de la pareja.

Discriminación como problema de pobreza

Más allá de las campañas mediáticas, las prioridades (medidas en programas y recursos) de la acción gubernamental hacia las mujeres se enfocaron en los temas de "empleabilidad" y "emprendimiento femenino", por cierto, focalizados en los segmentos más pobres de la población. Esto en sintonía con una restrictiva comprensión de la discriminación y la desigualdad de género, asimiladas un "problema de pobreza".

Como resultado, al retroceso observado en el abordaje de la discriminación, se sumó un giro en la política pública, a través del cual el gobierno ajustó su acción hacia las mujeres en tanto grupo vulnerable, aproximación que quedó ampliamente reflejada en el diseño de la propuesta de "extensión del postnatal" presentada al Congreso¹⁶.

Desde el punto de vista de género, de su rol como garante de ciertos derechos sociales universales reclamados por el movimiento de mujeres, el Estado pasó a tener una función puramente subsidiaria, con argumentos que enmarcaron el debate en la necesidad de mejorar y ampliar las transferencias hacia las madres trabajadoras más pobres.

15 Ver: Nuevos imaginarios para viejas ideas: la agenda de género en la administración Piñera. En: El Primer año: modelo para armar. Barómetro Política y Equidad; Fundación Equitas, abril de 2011. En <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro02-07.pdf>

16 Agenda de género: de la desinstalación a la extinción; en Nuevos actores, nuevas banderas. Barómetro Política y Equidad. Fundación Equitas; octubre de 2011. Disponible en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro03-05.pdf>

En este enfoque, las mujeres "no pobres" no fueron consideradas como sujetos de discriminación y se instaló el juicio de que podrían alcanzar la "igualdad de oportunidades" en base a sus méritos, sin necesidad de apelar a mecanismos estructurales -como cuotas, por ejemplo- que distorsionarían la libre competencia entre individuos "con talentos equivalentes pero con distintas naturalezas".

Esta lógica refuerza el impulso privatizador de los problemas sociales: el éxito en clave femenina dependería de la voluntad personal de emprendimiento y la capacidad individual de conciliar vida laboral y familiar. Consecuentemente, el camino para la equidad en los grupos sociales menos favorecidos está íntegramente asociado a aumentar la participación económica.

..... El rol del sector privado en la política pública y la agenda de género

El seguimiento a la administración de Piñera desde su instalación permite notar un giro progresivo en la relación entre el Estado y los privados respecto al financiamiento, provisión y evaluación de servicios y bienes sociales.

Si bien en un primer momento el nuevo gobierno declaró su intención de dar continuidad a la política social de sus antecesores concertacionistas, fortaleciendo el rol del Estado en la provisión de servicios y bienes hacia los grupos con menor capacidad de pago¹⁷, es posible que las dificultades administrativas, de gestión y ejecución presupuestaria enfrentadas a los pocos meses, dieran un creciente impulso a las alianzas del gobierno con gestores privados, intermediando a través de ellos la asignación condicionada de los recursos públicos.

..... Desarticulación de la trama inter-institucional de equidad de género

El giro hacia las empresas lucrativas y organizaciones con o sin fines de lucro asociadas simplificó la interlocución del Estado con el sector privado, la que había sido ampliada gradualmente por los gobiernos de la Concertación, limitando nuevamente el rol de los organismos no gubernamentales, el tercer sector y las organizaciones sociales en el debate político-técnico acerca de las prioridades e instrumentos de política¹⁸.

Observamos así un progresivo desplazamiento de las ONGs, think tanks progresistas, centros académicos y líderes feministas que habían sido

17 Raczynski, Serrano et al., Relaciones público-privado en la política social de superación de la pobreza. La experiencia chilena. Informe final de investigación proyecto 95-8762. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID), mayo 1999.

18 Op Cit.

claves en la adopción pública de la agenda de género en la etapa anterior, resultando en la mencionada sustitución del objetivo de la equidad de género por el aumento de la empleabilidad femenina.

Esto, sumado a la continua salida de las "femócratas" desde el aparato público¹⁹, redundó en la pérdida de la interfase entre los distintos sectores del Estado y la sociedad civil, eliminándose el sistema de permanente retroalimentación formal e informal entre las antiguas integrantes del movimiento de mujeres desde sus diversas ubicaciones institucionales²⁰.

Esta trama había sido clave no sólo para viabilizar la contribución de la sociedad civil a las políticas públicas en defensa de las mujeres, sino también en permear las dinámicas del Estado para responder a las demandas de éstas. Su disolución sepultó cualquier expectativa de que la política pública pudiese retomar la orientación transformadora que quiso imprimirle el primer gobierno de Bachelet, dejando fuera del foco de la acción de Estado aspectos como la organización de la producción, la reproducción, la sexualidad y los roles de género.

Sin una oposición articulada y consistente en los primeros años del mandato de Piñera, asistimos a la creciente preponderancia del rol intermediador de estos "nuevos" agentes privados en el diseño y la provisión de los servicios y bienes públicos, quedando en manos del Estado la transferencia directa (bonos y vouchers) y el subsidio condicionado para los sectores más vulnerables, entre ellos las mujeres.

Atrás queda lo que en los gobiernos de la Concertación se logró instalar como objetivo prioritario: la "autonomía económica de las mujeres". Se eliminó de los instrumentos y transferencias condicionadas cualquier referencia 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, las acciones desarrolladas las ubican como trabajadoras secundarias (segundo ingreso) y las medidas para fomentar su participación económica apuntan a políticas que refuerzan los estereotipos de género²¹.

19 Ver: María de los Ángeles Fernández, *Mujer y política en Chile: los límites de la incidencia*; Revista *Nomadías*, noviembre 2012, Número 16, 187-223. Disponible en <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/NO/article/viewFile/25012/26362>

20 Al respecto, ver: Augusto Varas, "La (re)construcción democrática del espacio público", en Augusto Varas et. alia., *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*. Catalonia, Santiago, 2006.

21 Ver informe *Género en la agenda pública 2012 y minuta Las mujeres y el trabajo remunerado*. Desafíos para la agenda progresista, ambos documentos preparados como parte del Programa de Seguimiento "Políticas públicas y equidad de género" llevado a cabo por las Fundaciones Ebert y Equitas.

Desapareció del discurso público el reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo que acompañó el cambio a la reforma previsional durante la administración de Bachelet que, aún con limitaciones, había contribuido a la configuración de un imaginario femenino en el que la corresponsabilidad no sólo alude a la concertación de voluntades privadas al interior de la pareja, sino que es una responsabilidad social en la que el Estado tiene también un rol.

Escencialismo femenino y maternalismo social

En las postrimerías de su gestión, el Ejecutivo cristalizó el discurso en el que asimiló a las mujeres a su función de madres trabajadoras. Los roles de género asociados al cuidado familiar fueron relevados como esenciales a "lo" femenino, situándolas como responsables principales del bienestar material y emocional de la familia idealizada, "fuente de felicidad", "anhelo natural de todas las personas" y "núcleo básico de nuestra sociedad"²².

Este escenario marca un nuevo distanciamiento entre la elite gobernante y la sociedad real, característico de la dictadura y lentamente superado por las administraciones de la segunda década concertacionista²³.

En un retroceso inesperado para muchos/as luego de la elección de la primera mujer presidenta de Chile el año 2006, los mandatos del matrimonio y la maternidad, tan bien reflejados por la ex vicepresidenta ejecutiva de la JUNJI, Ximena Ossandón²⁴, volvieron a señalarse desde la autoridad pública como horizontes culturales de realización para las mujeres.

Esta impronta refundacional del Gobierno de Sebastián Piñera²⁵ fue permanente y transversal, con algunos hitos ilustrativos que generaron amplia polémica pública. Este fue el caso de acciones como la minuta del Sernam sugiriendo a los adolescentes postergar su sexualidad hasta el matrimonio para evitar embarazos no deseados y el VIH²⁶.

Pero no sólo se trató de acciones aisladas. Consistente con este imaginario fueron todas las campañas contra el VIH/Sida que, apuntando centralmente a quienes no se saben portadores, insistieron en sus spots en

22 <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/mensaje-presidencial-21-de-mayo/>

23 Ibid. Augusto Varas:2006.

24 <http://www.theclinic.cl/2010/07/26/ximena-ossandon-vice-directora-de-la-junji-%E2%80%99Cel-trabajo-hecho-al-alero-de-la-virgen-es-mucho-mas-eficiente%E2%80%99D/>

25 http://blog.latercera.com/blog/mafernandez/entry/la_orfandad_del_g%C3%A9nero

26 http://www.cooperativa.cl/minuta-del-sernam-recomienda-a-jovenes-abstenerse-del-sexo-antes-del-matrimonio/prontus_notas/2010-08-02/161848.html

la promoción de la abstinencia sexual entre los jóvenes y la monogamia hasta la muerte^{27 28}.

Algo similar se observó en la acción de Sernam, servicio que perdió visibilidad y relevancia como mecanismo articulador de reformas legales y/o propuestas de políticas con contenido de género. Su falta de centralidad para el Ejecutivo se reflejó entre otras cosas en la rotación y largas vacancias en el cargo de subdirección del servicio en los dos primeros años de gobierno, y la abrupta salida de la ministra Carolina Schmidt para remplazar al destituido ministro de educación Harald Beyer en el último año.

En su reducida agenda institucional, el área originalmente encargada de apoyar programas de educación sexual en establecimientos escolares, en coordinación con el MINEDUC para prevenir el embarazo adolescente, cambió totalmente su enfoque, limitándose al programa "Comprometidos con la vida", dirigido a "dar apoyo a las madres de Chile".

Desvinculado del trabajo con el sistema educativo, el 2011 incorporó al quehacer institucional un nuevo eje programático con el que sustituye cualquier referencia a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Este nuevo eje, "Mujer y Maternidad" apunta a "contener emocionalmente" y eventualmente "acoger a las mujeres en conflicto con su maternidad", principalmente a las adolescentes, orientándolas para "que construyan un proyecto de vida que compatibilice su maternidad con la educación formal, la vida familiar y laboral".

La preocupación por este giro y el desdibujamiento del servicio fue tempranamente levantada por Teresa Valdés, ya a comienzos de 2011:

El portal del Sernam muestra una simplificación extrema de su quehacer, coherente con el despido del 30% del personal, gran parte altamente calificado. En el Presupuesto 2011 el Sernam dejó sin recursos al programa que apoyaba la participación social y el liderazgo de las mujeres, no amplió los recursos requeridos para prevenir la violencia y ampliar la atención a las

”

La falta de consideración a los temas de género para una reforma profunda y estratégica del trabajo, que permita avanzar hacia un desarrollo económico inclusivo, termina por reproducir y perpetuar las brechas entre hombres y mujeres no sólo en la actividad económica, sino en el conjunto de la vida social

27 www.quientienesida.cl

28 <http://www.elparadiario14.cl/admin/render/noticia/21421>

víctimas y no hay señales de un trabajo intersectorial (se están cerrando Centros de Atención, incluso), en cambio asignó recursos para programas cuyo objetivo y validez se desconoce²⁹.

En los años siguientes, el Sernam consolidó su acento "familista" y las iniciativas con contenido de género fueron sustituidas en los hechos por un set de acciones hacia aspectos más bien superficiales de lo estereotipado como "femenino" (su Línea de capacitación de las mujeres para el ingreso al mundo laboral incluye "tips de maquillaje, peinado y vestuario"³⁰) y desde una lógica paternalista focalizada en la pobreza, más adecuada a una organización confesional de filantropía privada que a la labor de un servicio público promotor de derechos en un estado laico.

Por el contrario, la promoción de la igualdad de hombres y mujeres fue relegada como amenaza al modelo de familia a la base del imaginario gubernamental de la administración saliente. Esto es particularmente evidente en el plano de los derechos sexuales y reproductivos.

..... La familia y el orden social

En defensa del ideal familiar y el rol que en este se le asigna a la mujer-madre, no fueron pocas las ocasiones en que distintas autoridades del Ejecutivo y legisladores evidenciaron su voluntad de superponer sus convicciones religiosas sobre cualquier argumento científico o técnico, confundiendo de paso la función de gobernar con la de establecer los patrones morales con los que pretenden normar la convivencia social y el cuerpo de las mujeres³¹.

Ejemplo emblemático de esta confusión fue la columna titulada "Mi compromiso con la vida"³² publicada en El Mercurio por el entonces presidente Piñera, en medio del debate para la aprobación de la idea de legislar sobre causales acotadas de aborto. Aunque en ella el presidente admitía que se trata de "un debate legítimo y necesario en una sociedad democrática y plural como la nuestra", su intención ya anticipada de vetar cualquier iniciativa al respecto aprobada por el Congreso (espacio

29 <http://observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/la-nueva-forma-de-gobernar/3718-el-Sernam-y-las-politicas-de-igualdad-a-la-deriva>

30 Para detalles: <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/la-nueva-forma-de-gobernar/4276-enfrentandonos-al-mundo-laboral-o-como-en-sernam-refuerza-los-estereotipos>

31 ¿Gobernar o moralizar? Políticas de género y la agenda valórica de la derecha, en A mitad de camino. Punto de no retorno. Barómetro Política y Equidad. Fundación Equitas; abril de 2012. Disponible en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro04-06.pdf>

32 <http://www.gob.cl/blog/2012/03/18/mi-compromiso-con-la-vida.htm>

privilegiado para ese debate legítimo) puso de manifiesto que sus principios y convicciones no quedarían subordinados a ningún argumento contrario y se impondrían por encima de cualquier razonamiento.

Esta actitud doctrinaria es consistente con la de buena parte de los parlamentarios de la Alianza (y de un sector de la Democracia Cristiana), quienes sistemáticamente se han negado a resolver las discrepancias sobre “temas valóricos” por la vía del diálogo y el debate. Oponiéndose a la idea misma de legislar sobre estas materias, han puesto sus convicciones personales como hechos irrefutables fuera de toda discusión y, como bien planteaba Carlos Peña en una de sus columnas sobre el tema³³, se eximen de justificar sus ideas ante sus pares en el Parlamento y ante la opinión pública.

Como resultado de esta supuesta superioridad a priori de los principios que se imponen, se sigue permitiendo al Estado sustituir la voluntad de la mujer exigiéndole conductas “moralmente heroicas”³⁴, o al menos ajustadas a los patrones morales del catolicismo.

La misma vocación moralizante se observó en el plano de la identidad de género y la orientación sexual, tanto en la dilatada tramitación de la ley anti discriminación, finalmente aprobada en 2012 como “ley Zamudio”, en honor al joven asesinado por su condición homosexual, como en la voluntad de congelar el debate sobre el Acuerdo de Vida en Pareja, ingresado por el anterior Ejecutivo en agosto de 2011, sin avances en el Congreso hasta la reciente urgencia impuesta a su tramitación por el nuevo Gobierno.

Las consecuencias extendidas del giro ideológico

La visión conservadora de la identidad y roles de género tuvo consecuencias directas en las dificultades enfrentadas por el gobierno de Sebastián Piñera para orientar integralmente el diseño y desarrollo de las medidas con que en teoría buscó favorecer a las mujeres³⁵, redundando en los retrocesos de Chile en el “Informe Global sobre Desigualdad de Género” elaborado por el Foro Económico Mundial y publicado en 2012, en el que el país pasó del puesto 46 al 87.

33 http://www.elmercurio.com/blogs/2012/03/25/1461/monsenor_ezzati_y_el_aborto.aspx

34 http://www.elmercurio.com/blogs/2012/03/18/1446/el_aborto_no_siempre_es_pecado.aspx

35 La ausencia del género. El poder de espaldas a la ciudadanía. En: Tan lejos, tan cerca. De la ciudadanía y del poder; Barómetro Política y Equidad. Fundación Equitas; octubre de 2012. Disponible en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro05-05.pdf>

Los límites del enfoque se expresaron incluso en la promocionada extensión del postnatal de tres a seis meses, uno de los principales hitos de la administración saliente. A pesar de las mejoras introducidas al proyecto en el debate legislativo, la ley omite completamente temas como la corresponsabilidad parental en el cuidado, o la responsabilidad social en la reproducción y la consecuente consideración del subsidio laboral correspondiente como salario de maternidad. Como resultado, la nueva ley priorizó la responsabilidad de la trabajadora como madre y mantiene el supuesto de su ingreso como secundario, castigando en la práctica a aquellas mujeres con remuneraciones por sobre el tope establecido por la nueva ley y sin evaluación de las consecuencias de esta merma en los ingresos para los hogares que encabezan.

En su análisis para el Observatorio Parlamentario³⁶ de la propuesta de ley para reformar la sociedad conyugal, presentada por el Gobierno de Piñera en abril de 2011³⁷, la Corporación Humanas confirmó una vez más la preeminencia del enfoque conservador, en este caso "por omisión": el carácter formalmente igualitario de la propuesta promovida por el Ejecutivo ignora que son las mujeres quienes mayoritariamente -sino exclusivamente- "desempeñan el trabajo no remunerado de cuidado de los/as hijos/as y del hogar común, y los hombres preferentemente el trabajo remunerado; y cuando ambos participan del mercado laboral, la brecha salarial perjudica a las mujeres con salarios inferiores a lo que se suma la denominada doble jornada. Sin pretenderlo, la normativa propuesta viene a reforzar esta desigualdad (...)", y con ella la posición de subordinación de las mujeres al interior de la familia.

Madres como instrumentos de las políticas públicas

Algo análogo sucedió a nivel de las políticas públicas. Desde el comienzo, la administración Piñera amplió el uso de los roles y el tiempo de las mujeres como recursos no valorizados para los programas sociales en educación pre escolar y básica y en los programas de salud primaria, tanto preventivos como paliativos, dirigidos a lactantes, menores, enfermos crónicos, discapacitados y ancianos que se presume deben estar bajo cuidado femenino³⁸.

Ejemplo paradigmático fue la implementación del Ingreso Ético Familiar, presentada por el Presidente como "verdadera alianza estratégica, con derechos y obligaciones, para el Estado y para los más de 700 mil

36 <http://www.observatorioparlamentario.cl/>

37 Boletín Legislativo N° 7567-07

38 Desigualdad de género. Crónica de un retroceso anunciado. En: La cuenta regresiva; Barómetro Política y Equidad, Fundación Equitas mayo de 2013. Disponible en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06-06.pdf>

chilenos que participan o han participado de este programa". A la acotada transferencia directa de recursos y servicios de asistencia social y laboral, se suman "premios" para aquellas familias que logran altos índices de asistencia escolar y mantienen al día los controles de salud de sus hijos/as, siendo ambas responsabilidades tradicionalmente asumidas por las madres, por lo que acceder o no al incentivo queda en sus manos. Una vez más, el Estado apostó por la compatibilización de roles de las mujeres: para las que se ubican en el 30% más pobre, a través del Bono al Trabajo de la Mujer el gobierno ofrece complementar los salarios de 170 mil mujeres hasta en \$34 mil pesos mensuales.

Este diseño deja en evidencia hasta qué punto el gobierno de la Alianza no tuvo en cuenta las diferencias de género y la división sexual del trabajo en los hogares, ni la prevalencia del trabajo no remunerado entre las mujeres.

Sin detenerse ante la evidencia, el gobierno pasado llevó la identificación de los conceptos de mujer y madre al extremo, instrumentalizando a las mujeres³⁹ a través del "maternalismo social" tipificado en el último informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de CEPAL⁴⁰.

Tal como lo puso de manifiesto la ministra de Sernam en la última etapa, Loreto Seguel: "el Presidente Piñera ha puesto a la mujer en el centro de las políticas públicas"⁴¹. Se ignora de plano cómo esta estrategia, en un comienzo dirigida a aumentar los ingresos de los hogares más pobres para mejorar los indicadores en este ámbito, no sólo no aumentó si no que probablemente atentó contra una mayor autonomía económica de las mujeres en el periodo analizado: reforzó y amplió su rol como responsables principales -cuando no exclusivas- de las tareas domésticas y de cuidado (no remuneradas), imponiendo exigencias adicionales al uso de su tiempo que limitan aún más sus opciones en el mercado laboral.

La ausencia de una reflexión crítica se extiende a la proliferación en los últimos años de programas de transferencias condicionadas (PTC) para las mujeres, a pesar de haber sido criticados por CEPAL como "trampa de la inactividad laboral", dada la dificultad de los PTC para desarrollar mecanismos de salida de los programas, especialmente en el caso de las mujeres.

Según el mismo informe, la excepción parcial habría sido Chile Solidario diseñado y desarrollado por la primera administración de Bachelet:

39 La desigualdad de género en el gobierno de Piñera: de la ignorancia a la invisibilidad. En: Cae el telón; Barómetro Política y Equidad; Fundación Equitas; noviembre de 2013. Disponible en

40 CEPAL, 2013: "Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres". Disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042_OIG-ISSN_WEB.pdf

41 En <http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=3698>

"es el programa que más promueve la inserción laboral y, aunque insuficientemente, en él se contempla el acceso a una oferta de cuidados para facilitar a las mujeres esa inserción. En el programa no se promueve una reorganización de roles de género, pero se reconoce -al menos formalmente- que la inserción laboral femenina conlleva una atención de necesidades de cuidados de otras personas de la familia, en particular de niños y niñas" (Martínez, Franzoni y Voorend: 2008; citado en CEPAL, 2013: 69). Y es justamente ese programa el que fue parcialmente remplazado por el de Ingreso Ético.

Los límites de la participación laboral de las mujeres

El desconocimiento de las brechas de género en el mundo del trabajo remunerado terminaron por limitar el impacto gubernamental en uno de los temas relevados como centrales para la administración Piñera: aumentar la proporción de mujeres económicamente activas (PEA femenina), alineando las cifras de Chile al contexto regional y contribuyendo a reducir la pobreza.

Es efectivo que el foco de la acción pública parece haber tenido éxito en consolidar una tendencia de los últimos 20 años, arrojando buenos resultados a nivel agregado: según la última medición del INE del trimestre noviembre 2013 - enero 2014, la tasa de participación económica femenina en Chile fue de un 48,5%⁴², muy por encima del 43,5% reportado por la CASEN 2011. Durante la administración Piñera, este aumento representó más de la mitad de la variación total del empleo; es decir, más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo generados por la actividad económica en el último tiempo, fueron ocupados por mujeres.

Sin embargo, una mirada detallada de los datos evidencia que la creciente inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y el aumento sostenido en la tasa de ocupación femenina, profusamente promocionado por el gobierno y que, además, es mayor entre las jefas de hogar en todos los niveles de ingreso⁴³, no ha sido suficiente para contrarrestar el aumento de los hogares indigentes y pobres encabezados por mujeres. Según la CASEN 2011, el 51% de los hogares pobres y 55% de los hogares en situación de indigencia tienen jefatura femenina.

El rol subsidiario del Estado, que sólo genera incentivos económicos a la contratación de las mujeres pobres y no considera las desigualdades dentro del mercado laboral que incluyen menores salarios por empleos

42 http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/cifras_trimestrales.php

43 Situación laboral de las mujeres ocupadas y las brechas salariales que inciden en la estructura ocupacional chilena. Análisis de Género y Mercado de Trabajo. INE; Diciembre 2011. http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/estudios_y_documentos/documentostrabajo/situacion_laboral_mujeres.pdf

equivalentes, mayores tasas de desempleo y un acceso segregado a empleos menos protegidos y de menor calidad, termina por limitar los efectos que la mayor participación laboral podría tener en aumentar la autonomía económica de las mujeres.

"Si bien, las mujeres explican el 55,7 % de la variación de la ocupación en los últimos 46 meses (con 552 mil empleos), el 34,7% de estos empleos femeninos son por cuenta propia, personal de servicio doméstico y familiar no remunerado"⁴⁴ (Fundación Sol: 2014)

Estos resultados están directamente asociados a la incapacidad del Estado de abordar los mecanismos estructurales de discriminación y segregación que operan en el mercado del trabajo y que limitan las oportunidades laborales de las mujeres⁴⁵. Del mismo modo, en lugar de contribuir a la revisión de los estereotipos de género en el ámbito doméstico -uno de los principales factores que explican la limitada autonomía económica que las afecta- puso en marcha medidas donde la preocupación por la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar quedó a cargo de las mujeres a través de la implementación de formas de trabajo flexible (parcial o teletrabajo), o de pequeñas empresas en sus hogares⁴⁶.

En consecuencia, la falta de consideración a los temas de género para una reforma profunda y estratégica del trabajo, que permitiera avanzar hacia un desarrollo económico inclusivo que asegure la participación de todas y todos en los beneficios que genera, termina por reproducir y perpetuar las brechas entre hombres y mujeres no sólo en la actividad económica, sino en el conjunto de la vida social. Más grave aún: condena a las mujeres pobres a reproducir el círculo de la pobreza y limita su inclusión en los beneficios de una sociedad que busca equipararse a los estándares de los países de la OECD.

La ausencia de la autonomía política en la agenda gubernamental

En el discurso oficial, la imagen de la mujer madre en lo público quedó circunscrita al mundo del trabajo. La participación política de las mujeres no contó con una estrategia articulada por parte del Gobierno, situación que se reflejó tempranamente en la omisión de este aspecto en la agenda programática de Sernam durante el primer año de la administración saliente⁴⁷.

44 <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2014/03/Minuta-Empleo-NDE-13.pdf>

45 http://www.archivochile.com/Chile_actual/elecciones_2009/pinera/doc_part/pinerapart0007.pdf

46 <http://www.cdc.gob.cl/2012/07/18/postulaciones-al-bono-de-empleo-a-la-mujer/>

47 Para detalles, ver : <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro02.pdf>

Esto pareció revertirse ante la anunciada propuesta para la inclusión de algún mecanismo que aumentara la representación de las mujeres en los cargos de elección popular, que sería incluido en el paquete de reformas políticas de 2011, y que finalmente no fructificó. A la falta de piso político al interior de la Alianza, se sumó el silencio de las directivas de los partidos de oposición, lo que condenó a priori a la iniciativa⁴⁸.

"En el contexto de las reformas políticas, esta ley de cuotas para mujeres debiera aplicarse a partir de las elecciones municipales", había señalado ese año la senadora Lily Pérez (entonces de RN), quien planteó la propuesta en el comité político de La Moneda.

En cambio, terminó por imponerse la misma lógica presuntamente meritocrática y apuntando a la autoregulación vía competencia aplicada al mercado laboral, ahora trasladada al ámbito político. Esto a pesar de la urgencia asignada por la Cedaw a aumentar la participación política de las mujeres en Chile, lo que constituyó una de sus principales recomendaciones en el 2011.

Como era previsible, el informe presentado en 2012 por la delegación oficial chilena no tuvo avances que exhibir al respecto, destacando la ausencia de esfuerzos para incrementar la participación de mujeres en política y de medidas destinadas a cumplir con el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el poder⁴⁹.

En las elecciones municipales de 2012 el tema nuevamente saltó al debate⁵⁰. En las primarias de la Concertación, de 336 candidatos/as que participaron del proceso, sólo 53 eran mujeres, y de ellas fueron elegidas 21 en todo el país: "hubo comunas en las cuales no hubo ninguna mujer compitiendo", señala Más mujeres al poder⁵¹ en el artículo "Elecciones municipales 2012: mujeres en lista de espera".

48 <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro05-05.pdf>

49 <http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php/reportajes2/6269-municipales-mas-mujeres-al-poder>

50 <http://www.elnortero.cl/noticia/sociedad/mujer-y-politica-las-luces-y-sombras-de-las-municipales>

51 <http://www.masmujeresalpoder.cl/?p=1266>

La meritocracia y la elite

Para el Ejecutivo encabezado por Piñera, esta ausencia debía ser resuelta por las propias mujeres que, con sus talentos, deberían ser capaces de promover el valor agregado que aportan. Una vez más, la ilusión meritocrática reduce temas estructurales a problemas de "voluntad" y de responsabilidad individual⁵². Es probable que este razonamiento explique por qué a partir del Presupuesto 2011 el Sernam dejó sin recursos al programa que apoyaba la participación social y el liderazgo de las mujeres.

El enfoque quedó crudamente al descubierto en la campaña lanzada por el Ejecutivo en torno a la conmemoración del día internacional de la mujer el 8 de marzo de 2013. En base a videos unitarios protagonizados por la entonces Primera Dama y las ministras en actividades recreativas que realizarían regularmente en su tiempo libre y en el espacio privado, se invitaba a las mujeres a sumarse a la "semana de la mujer" bajo el slogan "tenemos mucho que celebrar"⁵³.

Con imágenes como la (en ese momento) ministra del trabajo Evelyn Matthei impecablemente ataviada tocando un fino piano en su gran sala frente a un imponente ventanal, o de la titular del MOP, Loreto Silva, atendiendo su cuidado parque personal -de proporciones impensables para el común de las ciudadanas- acompañadas por sus propias voces en off, cada autoridad interpelaba a aquellas otras mujeres que, como ellas, tienen es sus manos la opción de su propia realización.

Esta interpretación a la vez elitista e individualista de la realidad femenina divide a las mujeres en dos categorías: las pobres y las que no lo son. Estas últimas deberían sentirse identificadas con el perfil de las ex ministras que ostentaban en la campaña no sólo abundantes recursos económicos, sino sobre todo abundante tiempo personal -recurso todavía más escaso que el monetario entre muchas mujeres-, lo que por cierto fue motivo de mofa en las redes sociales⁵⁴.

A pesar de las críticas, la visión está sin embargo bien anclada en el imaginario de la derecha. Así fue refrendado el 7 de marzo de 2013, cuando se firmó en la Moneda el proyecto que, para mejorar la bajísima representación de las mujeres en cargos de elección popular, promoviendo su presencia en las listas de candidaturas de los respectivos partidos, establece un sistema de incentivos económicos. Con la firma del proyecto, el ex presidente declaró que pretendía abrir las puertas de los cargos de

52 Para más detalles ver http://www.fundacionequitas.org/archivo.aspx?cod_idioma=ES&id=57

53 <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/semana-de-la-mujer/>

54 <http://www.theclinic.cl/2013/03/05/semana-de-la-mujer-la-campana-publica-que-no-dice-nada/>

elección popular. Presumiblemente, correspondería a cada una decidir libre e individualmente dar el paso y entrar.

Desafíos del próximo periodo: la igualdad de las mujeres y la ampliación de la democracia

El gobierno de Sebastián Piñera profundizó el rol del Estado en la reproducción de la desigualdad de género, particularmente en los sectores más pobres. Su concepción tradicional de las mujeres combinada con el enfoque neoliberal, que determinó la falta de atención a las diferencias de género y la división sexual del trabajo en los hogares, amplió la instrumentalización que hacen las políticas sociales "maternalistas" del ya sobreexigido tiempo de las mujeres y de sus roles de género como recursos no valorizados, limitando su autonomía económica.

Esta revitalización del enfoque conservador y patriarcal de la mujer y la familia fue sin duda una forma de impedir o retrasar transformaciones estructurales demandadas desde la sociedad civil, particularmente en todas aquellas áreas en las que la desigualdad de género ha sido condición para la reproducción del actual orden social.

Es por eso que retomar decididamente el camino hacia la igualdad de género en el país debería ser tarea prioritaria del segundo gobierno de Michelle Bachelet, recuperando el valor de ésta para la sociedad chilena y permitiendo con ello el despliegue de la fuerza secularizante y modernizadora del imaginario compartido contenida en el proyecto feminista, en línea con la sociedad real de la cual las elites en el poder han vuelto a alejarse.

Desandar esa distancia es condición para la ampliación y profundización de la democracia, para restablecer la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y para buscar de forma participativa y cohesionada las políticas que permitan compatibilizar la estrategia de desarrollo con una mejor distribución de los beneficios que este genera. La participación efectiva y en igualdad de condiciones de las mujeres es requisito para revertir el hoy insostenible desacoplamiento entre crecimiento y equidad, el que ha dejado de ser socialmente aceptado y se ha vuelto una amenaza a la legitimidad democrática y la paz social.

El regreso de Michelle Bachelet a la Moneda, con la experiencia acumulada y el aval de la enorme confianza depositada en ella por la ciudadanía, dibuja un escenario en que es posible plantearse transformaciones sistémicas a nivel de la legislación y en el conjunto articulado de las políticas y programas, retomando el impulso en ámbitos como la autonomía económica y re enfocando la violencia de género, pero también son esperables avances en aquellos temas transversalmente resistidos de la agenda feminista, como han sido los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y la participación política femenina.

Esto exige superar las dificultades que para la proyección de una agenda progresista implican la aún limitada inserción en la estructura productiva -con una participación económica femenina que sigue siendo la más baja de América Latina- y la reducida la representación de las chilenas en el sistema político y las posiciones de poder, situación que no fue decididamente confrontada con el nombramiento de su nuevo gabinete ministerial.

Retomar el camino abierto en su primer mandato pasa por re instalar pública y masivamente la equidad de género como un valor social relevante y comprometer en su consecución al conjunto de la sociedad chilena.

Esto requiere restablecer la interfase entre los distintos sectores del Estado y la sociedad civil y recuperar y ampliar el sistema de permanente retroalimentación formal e informal entre investigadoras, tecnócratas y líderes políticas con agenda de género, diversificando sus ubicaciones institucionales para permear las dinámicas del Estado. Exige también ampliar y mejorar los instrumentos que permitan viabilizar la contribución de la sociedad civil a las políticas públicas dirigidas a ampliar la autonomía de las mujeres

En cuanto al Ejecutivo, generar un contexto que permita concretar las transformaciones necesaria fija como desafíos principales: 1) articular una estrategia que promueva la participación política de las mujeres, revirtiendo la ilusión meritocrática y terminando con la presunción de autoregulación vía competencia trasladada desde el mercado hacia el ámbito político, y 2) avanzar en una reforma al sistema social de cuidados articulada con modificaciones sustantivas al mundo del trabajo, que considere las dimensiones productivas y reproductivas que este involucra y explicita los supuestos que la actual organización de la producción tiene respecto de la organización familiar y los roles de género.

Esto último está íntimamente relacionado con la necesidad de abrir el debate sobre la voluntariedad de la maternidad y los derechos de las mujeres sobre nuestros cuerpos, no como una cuestión sanitaria sino como requisito fundamental para una ciudadanía plena, libre de coacción, control o violencia.

Las expectativas son tan grandes como los desafíos, y su concreción requiere de un acompañamiento y auditoría desde la sociedad civil que otorgue piso político para las transformaciones demandadas y mantenga el sentido estratégico en la implementación de las acciones graduales implicadas. Quid pro quo.