

# **Una mirada analítica de género sobre Políticas Públicas en la realidad de las mujeres de Hualqui, Región del Bío Bío\***

Gina Inostroza R. y Nancy Riffo P.\*\*

Este artículo forma parte de un trabajo mayor de investigación exploratoria realizada entre los años 2000 y 2001, que tuvo como objetivo conocer e identificar las políticas que guían el quehacer institucional tanto local como regional y su implicancia en la posición y condición de las mujeres en las dos comunas de la Región del Bío Bío, con relación a dos grandes temáticas como son: participación de las mujeres y el problema de la violencia doméstica. Estas áreas de interés fueron escogidas en directa relación con la priorización de problemas y necesidades de las mujeres integrantes de las dos redes comunales. Además de conocer el tipo de relación de las instituciones a través de programas y proyectos con las mujeres de las respectivas comunas.

El desafío de la investigación se realizó desde una visión y posicionamiento que involucra la perspectiva de género, para profundizar acerca de la presencia y el sentido de políticas sociales que se implementan en ámbitos comunales de la Región del Bío Bío. Lo anterior, teniendo en cuenta que dichas políticas, en el discurso oficial vía programas y proyectos, consideran a las mujeres como agentes, tanto destinatarias como actoras participantes en la elaboración, implementación, control y evaluación de las mismas en realidades locales.

Relevante era identificar el grado de legitimación de dichas políticas sociales nacionales, por parte de las autoridades regionales, y/o locales, aunados a las estructuras de servicios correspondientes. Ello implicaba aproximarse al tema de las voluntades políticas y conciencia de incorporar ya sea políticas de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres o enfoques de equidad. Otra tarea fue identificar los niveles de involucramiento de las mujeres de las localidades tanto como destinatarias –considerando sus necesidades e intereses- como ciudadanas movilizadas en el control ciudadano de dichas políticas sociales

---

\* Este artículo es un extracto de la investigación denominada “Análisis de género sobre implementación de Políticas Públicas en los temas de Participación de las Mujeres y Violencia Doméstica en la comuna de Hualqui, Región del Bío Bío”, Concepción, Instituto de la Mujer de Concepción, 2002

\*\* Gina Inostroza R., Profesora de Historia y Geografía, Magister en Historia, Universidad de Concepción; Diplomada “Género, Desarrollo y Planificación” Universidad de Chile, encargada del Area Desarrollo de la Ciudadanía de las Mujeres del Instituto de la Mujer de Concepción (ONG). Nancy Riffo P., Psicóloga Universidad de Concepción, Diplomada “Género, Desarrollo y Planificación” Universidad de Chile, encargada del Area Violencia Doméstica y Sexual del Instituto de la Mujer de Concepción.

y motivadas para exigir la participación en el diseño de las políticas, programas y proyectos a implementarse en las comunas.

La elección de las dos comunas señaladas, se define a partir del trabajo de intervención realizado por el Instituto de la Mujer (organismo no gubernamental) en dichas localidades desde 1998, teniendo como objetivos la promoción y fortalecimiento de liderazgos así como el apoyo a la creación y mantención de redes comunales con dirigentas sociales de organizaciones territoriales de las comunas.

En este artículo en particular daremos a conocer aspectos generales sobre las políticas sociales en nuestro país, la metodología utilizada -especialmente la matriz de análisis de género aplicada-, reflexiones generales sobre los resultados arrojados por la matriz y finalmente conclusiones de la investigación.

### **Políticas sociales y la realidad nacional**

Una política pública es siempre una respuesta a una realidad específica, la cual se representa de determinada forma y se quiere intervenir para producir transformaciones. Incluye el proceso de identificación de problemas y selección de éstos como la primera instancia de reconocimiento al interior de la agenda política. La forma en que cristaliza la intervención de la realidad es a través de programas y proyectos que implican objetivos, medios y recursos (Lerda y Salazar 1994). Todo este proceso alude a un conjunto de normas y representaciones simbólicas que dan sentido a la comprensión de la realidad y a la forma en que se desea intervenir. Además se debe comprender la necesidad que las diferentes políticas, en el caso específico de las públicas referidas a un tema o sector social determinado, deben interrelacionarse y mantener grados de coordinación para alcanzar mayores resultados.

Las políticas públicas que a través de los años han tenido gran impacto en la realidad de las mujeres, desde diversos enfoques de desarrollo, han sido las políticas sociales. Entendemos que cada política social involucra temas fundamentales como los valores y objetivos de una sociedad, concepciones que ésta tiene sobre el desarrollo social, una mirada de presente y futuro de la realidad específica y por cierto, el tipo de inversión que se involucra para lograr la meta de desarrollo social. Esto nos lleva a visualizar las concepciones de familia, individuo, de responsabilidades y derechos de cada agente social, incluido el estado y la sociedad civil (Jeanine Anderson 1994). Por tanto, dichas políticas contienen miradas de género implícitas que implican una forma específica de apreciar y legitimar relaciones entre hombres y mujeres, lo cual repercute directamente en el reconocimiento de los problemas, necesidades e intereses de los/las sujetos sociales y por cierto, la forma de intervenir para producir los efectos deseados.

Los ámbitos de intervención de las políticas sociales consideran el área de la previsión social, el de servicios como son la salud, educación, vivienda, entre otros, pero también se ubica la focalización de recursos a sectores considerados excepcionales, los cuales necesitan de acciones específicas para mejorar su calidad de vida. En el área de los servicios es donde existe, generalmente una lógica de garantizar condiciones universales de vida, de invertir en capital humano, de crear condiciones de igualdad de oportunidades y de integración social.

En la realidad nacional de los últimos diez años, marcada por una transición a la democracia, los gobiernos de la Concertación han contado con marcos referenciales para proponer, implementar y compatibilizar políticas sociales basados en el equilibrio entre crecimiento económico dentro del marco de una economía de libre mercado y la reducción de la pobreza en el sentido del mejoramiento de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población chilena (Raczynski 1999). Esto último significa considerar la inversión social desde el Estado en el sentido de lograr mayor equidad y reducir la pobreza, la cual alcanza a un 21,7% de la población nacional (CASEN 1998). Un quinto de los hogares considerados pobres está bajo la jefatura femenina. La estrategia utilizada ha implicado invertir en políticas sociales sectoriales que involucran los servicios básicos para toda la población, a saber, salud, educación, vivienda, seguridad social, trabajo. Además de implementar programas específicos dirigidos a los denominados sectores pobres y vulnerables. Entre éstos últimos se ubican las mujeres junto a los jóvenes, los pueblos indígenas, los adultos mayores y los discapacitados.

La forma como las políticas sociales se implementan a nivel regional y comunal implica tener en cuenta los problemas tanto de desconcentración y descentralización existentes en nuestro país. Si bien es cierto, se ha avanzado en los últimos años hacia el primer proceso, aún queda mucho camino en relación al segundo, pues no basta la existencia de direcciones regionales representantes del gobierno central para que se produzca la descentralización que involucra también la toma de decisiones tanto en la planificación y lineamientos estratégicos de desarrollo regional, sino también el financiamiento de los programas y proyectos a implementarse. Ello aunado a los grados de participación de los actores y actoras de la sociedad civil en dichos procesos en calidad de ciudadanas con derechos civiles, sociales y políticos y no como meras beneficiarias pasivas de las políticas asistenciales (Aguirre 1998).

A nivel comunal, los cambios producidos por la elección del aparato político a partir de la década del 90, no han sido suficientes para producir los efectos hacia un real desarrollo local. La gestión municipal cuenta con lastres del estilo administrativo y jerárquico de los años de la dictadura (Díaz: 1998). De allí la importancia de investigar la dinámica de los procesos de manejo como de implementación de las políticas sociales en estos niveles regionales y comunales.

## **Aspectos metodológicos.**

La información primaria recopilada se basó en entrevistas realizadas entre los años 2000 y 2001 a los/as Directores/as y/o Encargados/as de las respectivas instituciones, por lo tanto, involucran apreciaciones personales sobre el quehacer institucional, y en algunos casos no representa plenamente las directrices de cada organismo. Situación que resulta relevante de considerar y que nos advierte sobre las dimensiones y complejidad del trabajo de intervención social, pues involucran imaginarios individuales y colectivos que aluden a representaciones e interpretaciones cargadas con sesgos de género, clase, etnia entre otras categorías.

En cuanto a la labor específica de la etapa de entrevistas a instituciones, podemos destacar que fueron entrevistados/as Directores/as y/o Encargados/as de Instituciones ligados tanto a Secretarías, y Direcciones Regionales dependientes de Ministerios como Fundaciones ligadas al Estado relacionadas directamente con las dos temáticas escogidas. Además en el ámbito comunal se consideró el Municipio como organismo directriz de las políticas sociales, por lo cual se entrevistaron jefes de diferentes reparticiones ligados a salud, educación y desarrollo comunitario como también Secretarías comunales de Planificación. Así mismo, por la relevancia en el tema de Violencia contra las mujeres fueron considerados Carabineros y en una comuna el Juzgado de Letras.

En total fueron 34 entrevistados/as de ambas comunas, siendo el 48,5% de ellos/as mujeres. En la comuna de Hualqui se consideraron 14 entrevistas, de las cuales el 50% fueron mujeres, destacándose en el ámbito profesional los profesores/as, asistentes sociales, psicóloga, ingeniero comercial y carabinero. A continuación un cuadro informativo sobre la calidad de instituciones entrevistadas, con relación a su vinculación comunal, provincial y /o regional:

<b>INSTITUCIONES DEL NIVEL CENTRAL CON PRESENCIA REGIONAL Y PROVINCIAL</b>	
<b>INSTITUCION</b>	<b>CARGO DEL ENTREVISTADO/A</b>
1. SEREMI DE SALUD (Secretaria Regional Ministerial de Salud)	Encargado de Atención Primaria
2. SEREMI DE EDUCACION (Secretaria Regional Ministerial de Educación)	Subrogante Secretario Regional
3. SEREMI DE JUSTICIA (Secretaria Regional Ministerial de justicia)	Subrogante del Secretario Regional
4. SERNAM Programa de Violencia Intrafamiliar (Servicio Nacional de la Mujer)	Encargado de Programa Regional
SERNAM Programa Regional de Jefas de Hogar (Servicio Nacional de la Mujer)	Encargada Regional
5. FOSIS Dirección Regional (Fondo de Solidaridad e Inversión Social)	Coordinadora de Proyectos
6. INDAP Dirección Regional (Instituto de Desarrollo Agropecuario)	Encargada Regional de Género
8. PRODEMU Dirección Provincial de Concepción (Promoción y Desarrollo de la Mujer)	Directora Provincial
<b>INSTITUCIONES A NIVEL COMUNAL</b>	
<b>MUNICIPIO DE HUALQUI</b>	
1. DIDECO Dirección Comunal (Dirección de Desarrollo Comunitario)	Asistente Social
2. Dirección Administración de Salud Municipal	Directora
3. Dirección de Administración de Salud Municipal. Programa de Salud Mental Consultorio	Encargada de Programa
4. Dirección de Educación Municipal	Director
5. SECPLAN (Secretaría Comunal de Planificación)	Profesional de Apoyo
<b>REPARTICION COMUNAL</b>	
1. Carabineros Tenencia de Hualqui	Teniente

La etapa de entrevistas de la investigación se desarrolló en dos fases: la primera, fue la entrega de un cuestionario estructurado con preguntas abiertas y cerradas a cada institución, el cual contaba con preguntas comunes en cuanto a políticas, programas, proyectos, actividades, impactos, dificultades y desafíos. Además se agregaron preguntas en casos específicos, atendiendo al nivel institucional, el área temática, nivel de intervención geográfica.

En un segundo momento, luego de haber recogido los cuestionarios completos y devueltos por los Directores y/o encargados se procedió a realizar entrevistas presenciales, que tenían como objeto profundizar en algunas preguntas contestadas vagamente en el cuestionario y ahondar en otros aspectos asociados a las diferentes temáticas. El material recolectado en ambas fases fue organizado temáticamente, y analizado comparativamente dando cuenta de los objetivos planteados. En esta oportunidad presentamos la utilización de una matriz de análisis que implica una mezcla entre criterios y categorías analíticas aplicadas en la planificación de género, con gran énfasis en el tema del desarrollo. (PROEQUIDAD-Colombia 1995; Sara Hupelkile 1998).

En el ámbito de la Violencia Doméstica se revisaron algunos instrumentos internacionales y nacionales de relevancia en el tema, que dan cuenta de acuerdos, compromisos y propuestas para enfrentarla desde los distintos ámbitos de la institucionalidad pública.

Utilizamos la categoría analítica de género para realizar nuestras reflexiones acerca de la realidad estudiada, dado que ésta da cuenta de las relaciones sociales, en las diferencias que se perciben entre los sexos, entendida como una manera primaria de significar las relaciones de poder. Ello implica analizar las vivencias de los sujetos de estudio teniendo en cuenta que se encuentran inmersas en contextos sociales, políticos y culturales que aluden a símbolos culturales que evocan representaciones diferenciadas entre hombres y mujeres, normas que definen las interpretaciones de los símbolos que restringen el quehacer de éstas diferenciándolas de los hombres.

Específicamente en la investigación indagamos en las interpretaciones e intervenciones de las instituciones estatales en el plano de políticas sociales; organismos que norman, otorgan, promocionan y/o limitan los quehaceres y propuestas de hombres y mujeres en cada realidad específica e histórica.

### **Aplicación de la Matriz de Análisis de Género.**

Se utilizó una matriz diseñada a partir de herramientas analíticas tomadas de diferentes manuales sobre aplicación de la perspectiva de género en la planificación y la evaluación de proyectos y programas, provenientes de experiencias de la Agencia Inglesa de Cooperación Oxfam y del Organismo No

Gubernamental PROEQUIDAD de Colombia. Información obtenida a través del material de estudio del Diplomado de Estudios de Género, Desarrollo y Planificación del Centro Interdisciplinario de Estudios de Género de la Universidad de Chile. Además agregamos el análisis de otra información recogida a través de las entrevistas que dan cuenta de temas como son: existencia de coordinación en el quehacer institucional y temático abordado, dificultades en la implementación de políticas y programas; logros asumidos en la implementación de los programas, y desafíos para el futuro.

Esta matriz contiene los siguientes niveles de análisis:

**a) Niveles de reconocimiento de los temas de las mujeres en los objetivos**, asociado en este caso a la existencia de políticas, programas y/o proyectos dirigidos a mujeres. Incluye el nivel **negativo** que alude a los objetivos de un programa y/o proyecto que no mencionan los temas de las mujeres<sup>1</sup>; nivel **neutral** cuando los objetivos de los programas y/o proyectos reconocen los temas de las mujeres, pero se mantienen en un nivel conservador y neutral tratando de asegurar que la intervención del proyecto no deje a las mujeres en una situación peor a la anterior y nivel **positivo** en el caso que los objetivos se ocupan positivamente de los temas de las mujeres, mejorando su posición con relación a la de los hombres<sup>2</sup>.

**b) Criterios de medición sobre las políticas y programas sociales en cuanto a intervención e impacto en la vida económica, social, política y cultural de las personas (Desarrollo)**. Se ocupan 5 niveles:

i) **Bienestar** que se refiere al nivel de bienestar material y psíquico de las mujeres, con relación a los hombres, en aspectos como en el primer caso de provisión de alimentos, ingresos y atención médica; en el segundo caso a avances en los procesos de apoyo para salir adelante luego de vivir situaciones de violencia doméstica y/o sexual<sup>3</sup>.

ii) **Acceso** alude al acceso de las mujeres a los factores de producción en las mismas condiciones que los hombres: igual acceso a la tierra, al empleo, al crédito, a la capacitación, facilidades de

---

<sup>1</sup> Temas de mujeres comprendidos como aquellos relacionados con la igualdad respecto a los hombres en cualquier rol social o económico. Módulo III Planificación de Género y Desarrollo, Diplomado Género, Desarrollo y Planificación del CIEG, Universidad de Chile, 2000, p. 37.

<sup>2</sup> Posición de las mujeres alude a considerar más allá de las condiciones materiales de las mujeres y avanzar a la creación de espacios de participación efectivos para éstas y promover procesos de empoderamiento a través de la definición y promoción de sus propios proyectos políticos y sociales” Módulo III Planificación de Género y desarrollo, Diplomado Género, Desarrollo y Planificación del CIEG, Universidad de Chile, 2000, p. 87.

<sup>3</sup> Lo referido al bienestar psicológico resulta un elemento agregado desde nuestra experiencia institucional en relación a ubicar las dimensiones del apoyo a las mujeres que viven violencia doméstica y sexual, dado que no se pueden ubicar en las otras categorías.

comercialización y todos los servicios y beneficios disponibles. La igualdad de acceso se obtiene asegurando el principio de igualdad de oportunidades, que por lo general incluye la reforma de leyes y de las prácticas administrativas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres.

iii) **Concientización** se refiere a entender la diferencia entre roles sexuales y de género, y que los últimos son una construcción cultural que puede cambiar. Abarca también el convencimiento de que la división sexual del trabajo debe ser justa para ambas partes y no involucrar la dominación política o económica de un sexo sobre otro.

iv) **Participación** alude a la participación de las mujeres en la toma de decisiones en igualdad de condiciones; esto significa tomar parte en el proceso de formulación de políticas, planificación y administración. Es un aspecto especialmente importante de los proyectos de desarrollo, en el que participar significa involucrarse en la identificación de necesidades, en la formulación, implementación y evaluación del programa y/o proyecto. La igualdad en la participación significa incluir a las mujeres de la comunidad que son afectadas por las decisiones que se toman, e involucrarlas en la toma de decisiones en la misma proporción que tiene su presencia en la comunidad en general.

v) **Control** hace referencia al uso de la participación, a través de la concientización y la movilización, para lograr igualdad en el control sobre los factores de producción y la distribución de los beneficios. Igualdad en el control significa un equilibrio entre hombres y mujeres, de modo que ninguno esté en una posición de dominio o subordinación<sup>4</sup>.

c) **Categorías analíticas situacionales de Género sobre necesidades prácticas y necesidades estratégicas de género**<sup>5</sup>. Referidos a si los objetivos de políticas, programas y/o proyectos intentan avanzar en facilitar los medios y condiciones para responder a las necesidades diversas de las mujeres. Entendiendo en forma metodológica lo siguiente:

**Necesidades Prácticas de Género (NPG):** aquellas necesidades que suelen ser comunes a todos los sectores (alimentación, salud, vivienda, educación, trabajo entre otras) pero que afectan de manera diferencial a hombres y mujeres debido a la división sexual del trabajo. Por ejemplo: las necesidades

---

<sup>4</sup> Sara Hupelkile Longwe, documento de planificación de género, Boletín de Gadu N° 11, Manual de Capacitación en género de Oxfam, 1998 Citado por Módulo III Planificación de Género y desarrollo, Diplomado Género, Desarrollo y Planificación del CIEG, Universidad de Chile, 2000, p. 39-40.

<sup>5</sup> Las categorías de NPG y NEG tomadas de Caroline Moser, “La Planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género” en: Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y

de las mujeres pobres son de mayor cuantía que las de los hombres, pues las primeras comúnmente asumen la crianza de los hijos/as, presentando mayores urgencias que las de los hombres.

Las estrategias para resolver dichas condiciones materiales incluyen el facilitar los medios para responder a necesidades que requieren solución a corto plazo, a saber en el plano de la salud, vivienda, educación, trabajo y alimentación. En el caso de las mujeres surgen principalmente de los roles reproductivos y productivos. No cuestionan la posición subordinada de las mujeres. Un ejemplo de ello son los programas para la alimentación de la familia, en el cual la prioridad esta dada en los niños, quedando siempre la responsabilidad en las mujeres de detener la desnutrición. De esta manera se sigue manteniendo el sistema de roles diferenciados entre hombres y mujeres, en el cual las mujeres asumen la crianza y cuidado de los niños/as con ausencia de los hombres.

**Necesidades Estratégicas de Género (NEG):** implican asumir la subordinación de las mujeres en las sociedades, cuestionan la naturaleza de la relación entre hombres y mujeres (roles diferenciados entre ambos en desmedro de la situación y posición de las mujeres). Por tanto, las estrategias vinculadas a responder a estas necesidades aluden a mejorar la posición social de las mujeres con relación a los hombres hacia la equidad, requiere por tanto, ciertos cambios estructurales que involucran al conjunto de la sociedad.

Ejemplo de algunas NEG son abolir la división sexual del trabajo (por ejemplo: que no sólo las mujeres se dediquen a la crianza y cuidado de los hijos/as, permitiendo a los hombres asumir estas tareas); eliminar las formas institucionalizadas de discriminación como el derecho a la tenencia de la tierra, la titularidad de los bienes inmuebles (en los sistemas en que las mujeres no pueden ser dueñas o herederas de tierras) y el acceso al crédito, lograr la igualdad política, tener derecho a decidir libremente sobre la maternidad, adoptar medidas contra la violencia (existencia de leyes que normen y castiguen los delitos de violencia) y el control masculino de las mujeres<sup>6</sup>.

**d) Existencia de coordinación en el quehacer institucional y temático abordado.** Aludimos en esta categoría a la existencia de coordinaciones entre programas de diferentes instituciones tanto a nivel estatal, municipal y organizaciones sociales comunitarias. Este tipo de coordinaciones pueden estar presentes en diferentes niveles de las acciones ejecutadas, tanto a nivel de planificación de acciones conjuntas, gestión, ejecución y evaluación de las mismas.

---

Virginia Vargas (comp.), *Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo*, Tomo I, Flora Tristán ediciones, 1991, p. 68-72.

<sup>6</sup> Debemos destacar que estas necesidades por orden metodológico aparecen separadas, dado que estamos de acuerdo que no se pueden considerar como esferas totalmente separadas, dado que en la realidad estas aparecen interconectadas y articuladas, de allí de visualizar lo estratégico incluido en las necesidades y/o intereses prácticos.

- e) **Dificultades en la implementación de políticas y programas.** Referida a los obstáculos tanto en los niveles propios de la estructura institucional como aquellos derivados del contexto externo.
- f) **Logros asumidos en la implementación de los programas.** Hablamos aquí del reconocimiento del cumplimiento de objetivos trazados tanto a corto, mediano como largo plazo.
- g) **Desafíos para el futuro:** Teniendo en cuenta las dificultades y los logros se realiza una proyección a futuro del quehacer tanto profesional como institucional.

Más adelante esbozaremos algunas apreciaciones obtenidas a partir de la información contemplada en la matriz, atendiendo a las dos grandes áreas temáticas priorizadas y analizadas, a saber, Participación Social y Política de las mujeres y Violencia Doméstica en la localidad de Hualqui.

A continuación el diseño de la matriz utilizada:

## MATRIZ DE ANÁLISIS DE GÉNERO

<b>INSTITUCIONES Programas y/o Proyectos</b>	<b>NIVELES DE ANÁLISIS</b>													
	<b>Niveles de Reconocimiento</b>			<b>Criterios de Medición*</b>					<b>Categorías Situacionales**</b>		<b>Coordinación</b>	<b>Dificultades</b>	<b>Logros</b>	<b>Desafíos</b>
	Negativo	Neutro	Positivo	B	A	C	P	Control	N.P.G	N.E.G				

\* **Criterios de Medición:** **B** = Bienestar; **A** = Acceso; **C** = Concientización; **P** = Participación; **Con** = Control

\*\* **Categorías Situacionales de Género:** **N.P.G.** = *Necesidades Prácticas de Género*; **N.E.G.** = *Necesidades Estratégicas de Género*.

## **Reflexiones generales sobre análisis de las políticas sociales en los temas de participación de las mujeres y violencia doméstica en la Región del Bío Bío.**

A partir de la información arrojada por la matriz, además de un análisis primario a toda la información recogida a través de las entrevistas, podemos destacar algunos elementos presentes en forma transversal de las dos grandes áreas temáticas abordadas al interior de las diversas instituciones, como son:

- (a) No existe real claridad, desde los profesionales entrevistados, acerca de lo que implica contar con una “política” que considere a las mujeres a partir de sus necesidades e intereses, a excepción de los organismos creados para atender con especificidad temas relativos a la condición de las mujeres chilenas, a saber, SERNAM y PRODEMU. La ambigüedad y vaguedad a través de la cual se articulan programas y acciones dirigidas hacia las mujeres radica en parte, en el discurso institucional. Se consideran a las mujeres discursivamente, pero en la práctica ello no es viabilizado ni legitimado a través de recursos humanos y financieros para implementar dichas acciones. Es el caso concreto de los municipios.

En el tema de participación, no aparece éste como prioridad al interior de las organizaciones analizadas, dado que se comprende como procesos que se dan en forma espontánea a través de la implementación de proyectos específicos ligados a actividades productivas y tendientes a la superación de la pobreza. En el tema de la Violencia Doméstica aparecen acciones aisladas, programas sin recursos, que darían cuenta de la escasa prioridad que tiene el tema en los distintos sectores y de la ausencia de estrategias conjuntas para enfrentarlo.

- b) En el ámbito municipal debemos destacar que resultan estructuras que aún no permiten la introducción legitimada de los temas abordados, lo cual puede enmarcarse en el estilo de gestión prevaleciente. Esto se vincula con la estructura y dinámicas de los actuales Municipios, los cuales heredaron –según Alejandro Díaz<sup>16</sup>- el genotipo autoritario de la dictadura, marcado por una gestión que entremezcla elementos de la administración pública centralista, estilos autoritarios de toma de decisiones, el cual ha sido difícil de desestructurar en la práctica. Las herencias entorpecen tanto la labor administrativa, el tipo de planificación, gestión e implementación de políticas,

---

<sup>16</sup> Alejandro Díaz, “La gestión en la encrucijada: la política de participación en las municipalidades” en: *Proposiciones* N°28, Ediciones Sur, septiembre 1998, p. 260-274.

programas y proyectos institucionales. Si bien algunos autores se refieren a que los municipios son meros implementadores de las mismas, en el caso específico que nos referimos no existiría una aplicación real del Plan de Igualdad de Oportunidades, que involucre acciones en los temas que abarcamos.

Entendemos que ello es en parte debido a una no legitimidad a nivel macro institucional que repercute en lo local, pero también nos lleva a pensar que los municipios analizados tampoco aparecen como entes articuladores y mediadores de las preocupaciones de las mujeres y hombres de su comunidad. Pues las mujeres que participan en las redes de dirigentas de la comuna de Hualqui han diagnosticado estos dos grandes temas como necesidades urgentes a considerar en la realidad comunal, información que han dado a conocer a las autoridades locales en las escasas veces que han sido interpeladas por las autoridades municipales. No desconocemos la cuota de responsabilidad de las redes en cuanto a su posicionamiento como instancias articuladoras y con desarrollo de gestión externa, pero ello implica tiempos y ritmos diversos.

En el caso específico de la comuna de Hualqui, se da una coincidencia de intereses de género en profesionales del sector de DIDECO y Salud, en tanto las otras reparticiones sólo han logrado crear instancias de diálogo con el trabajo del diseño del nuevo Plan de Desarrollo Comunal, contactos que han permitido visibilizar algunos temas, pero que no implica permitir crear conciencia en el ámbito de gestionar recursos e implementar programas específicos.

La relación entre municipios y la ciudadanía nos remite al tema del desarrollo de capital social<sup>17</sup>, de las condiciones que lo facilitan y de lo que entendemos por participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. El reconocimiento de los grupos y redes organizadas de la comunidad, como actores necesarios y con participación con verdaderas cuotas de poder al interior de la construcción de gobiernos locales, permite avanzar en un proceso de descentralización real<sup>18</sup>. Proceso que pasa por considerar voluntades políticas de las instituciones que van más allá de los/las profesionales de los programas o reparticiones, aparato técnico, dado que involucra el considerar el tema de la democracia y la construcción de desarrollo local.

---

<sup>17</sup> Capital social lo comprendemos “como capital comunitario, autoproducido por un grupo o una comunidad local, un potencial acumulado por sus propias acciones y experiencias, un cúmulo de conjunciones que es productora, una fuerza de identidad que pervive a toda exterioridad” Gabriel Salazar, “De la participación ciudadana; capital social constante y capital social variable. (explorando senderos trans-liberales)” en: *Proposiciones* N° 28, Ediciones SUR, 19998, p. 165.

<sup>18</sup> Teresa Quiroz, op. cit., p. 90-96.

c) Análisis sobre enfoques de políticas sociales y/o programas desde una perspectiva de género:

En general detectamos que las políticas sociales que cuentan con recursos a nivel regional y con implementación en lo local se refieren a beneficios relacionados directamente a la superación de la pobreza. Lo cual implica que las mujeres pobres para acceder a los beneficios de estas políticas deben demostrar que son mujeres pobres y probar tanto sus carencias de ingresos como su calidad de mujeres sin parejas. Ello porque en nuestro país para ser consideradas pobres deben percibir menos de dos canastas familiares, hacia 1998 esto significaba ingresos monetarios de un hogar, como promedio mensual, inferiores a \$118.658 (CASEN 1998).

En este sentido, se enfatiza una visión de las mujeres en su calidad de pobres y no de ciudadanas, pues no adquiere beneficios sociales desde esta calidad, sino en tanto condicionada por las categorías de pobreza, trabajo, estado civil. Según un estudio de la socióloga chilena Patricia Provoste del año 1995, con relación a las condiciones de acceso y participación de las mujeres pobres en programas sociales en el ámbito comunal, se trata a las mujeres como pobres y bajo las categorías de mujeres definidas como las más desprotegidas. Destaca que las mujeres tienen mayor acceso a los servicios sociales cuando son madres, y por otro lado, surge la confusión entre objetivos y beneficios dirigidos a los familiares y a las mujeres, destacándose el papel mediador de las madres en las políticas contra la pobreza<sup>19</sup>.

La focalización de la población destinataria de políticas sociales en este proceso de selección ubica como prioridad a los sectores de extrema pobreza y a los llamados “grupos vulnerables” entre los cuales se ubican específicamente: las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los adultos mayores y los discapacitados<sup>20</sup>. Para atender los programas orientados a estos grupos focalizados se crearon organismos específicos como fueron el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, la Comisión de la Discapacidad, la Corporación de Desarrollo Indígena entre otras. El Sernam se sumó a dichas actividades en un contexto de profundización de la sectorialización, en este caso atendiendo a los grupos destinatarios de políticas sociales focalizadas.

---

<sup>19</sup> Patricia Provoste, La construcción de las mujeres en la política social, Santiago, Instituto de la Mujer de Santiago citado por Rosario Aguirre “El maternalismo en las políticas sociales” en: Eugenia Hola y Ana María Portugal (edit.), *La ciudadanía a debate*. Ediciones de las Mujeres N°25, Santiago, Isis Internacional, p. 97

<sup>20</sup> Dagmar Raczynski, “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos” en: Paul Drake e Iván Jaksic (comp.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago, LOM, p 141.

Inscrita en esta lógica aparece el Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos del SERNAM, el cual propone superar la pobreza a través del mejoramiento de la inserción laboral y de las condiciones asociadas a esta de las mujeres. Si bien es cierto, tanto en la formulación de las propuestas del programa como en el quehacer se intenta darle una mirada más amplia, incluyendo los temas del cuidado infantil, salud, vivienda y atención legal, en definitiva es a través del ingreso al mercado laboral que intenta potenciar las capacidades de las mujeres para superar la pobreza. Autoras como M. Elena Valenzuela alude a las tensiones de darle a este programa la dimensión “de género” desde el SERNAM, pues el discurso público “calificaba a estos hogares como vulnerables, y enfatizaba sus requerimientos para la subsistencia, intentando despolitizar la propuesta del Programa”<sup>21</sup>. Para otras autoras, el tema de las desigualdades desde el género en gran parte de los lineamientos de las políticas públicas en América Latina, incluyendo el caso chileno, interpretan éstas desde el discurso de la vulnerabilidad y la pobreza y en mucho menor medida desde el discurso de los derechos, de la ciudadanía y el cambio cultural<sup>22</sup>. En el caso de la Violencia Doméstica este discurso victimiza a las mujeres e invisibiliza los aspectos de fondo que se encuentran a la base del problema. Estas acciones dotan de alguna independencia económica a las mujeres, en especial, a las de bajos ingresos, concebidos esta inserción en el mundo laboral como medio para asegurar la sobrevivencia familiar ante la ausencia masculina.

El discurso de la vulnerabilidad, cataloga a las mujeres desde las carencias y no desde las potencialidades, con lo cual se contradice con los supuestos del PIO que intenta considerar a las mujeres como actoras sociales.

Además al ubicar a las mujeres en categorías de Mujeres Jefas de Hogar, Mujeres trabajadoras temporeras, Mujeres que viven violencia está ordenando a la población femenina, según problemas y necesidades atendibles por políticas y programas, lo cual redundando en un reduccionismo que estereotipa a las mujeres bajo la rubrica de una única y homogénea identidad a partir de problemas, invisibilizando las otras dimensiones identitarias, a saber, edad, clase, etnia, generación, entre otras<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> María Elena Valenzuela, “Feminización de la pobreza, Jefatura de Hogar y políticas Públicas”, EN: Irma Arraigada y Carmen Torres (edit.), *Género y Pobreza. Nuevas dimensiones*, Ediciones de las Mujeres N° 26, Isis Internacional, Santiago, 1998, p. 145

<sup>22</sup> Virginia Guzmán, “Alcances y sentidos de los mecanismos institucionales de género en la implementación de la Plataforma de Acción Mundial de Beijing”, mimeo 2000, p. 9.

<sup>23</sup> Teresa Quiroz, “Descentralización, políticas públicas e iniciativas hacia la igualdad de género” en: Gabriel Salazar y Jorge Benítez (comp.), *Autonomía, espacio y gestión. El municipio cercenado*, Santiago, LOM Ediciones-ARCIS, 1998, p. 100-101.

Las mujeres llamadas a participar de los beneficios de las políticas sociales y/o programas no participan en el diseño y evaluación de las mismas a nivel de las comunas. Esto resulta difícil de implementar dado que la relación mantenida entre el Estado/Municipio con las mujeres se basa en una relación de dependencia que facilitan recursos materiales y no materiales –capacitación y habilitación para el trabajo- lo cual condiciona su sobrevivencia, impidiendo crear relaciones de iguales. Esto resulta un obstáculo a la hora de fomentar una ciudadanía plena, dado que uno de los requisitos para alcanzarla sería el contar con grados de autonomía que signifiquen decidir desde la propia posición, teniendo opciones, sopesando oportunidades con relación a necesidades e intereses individuales y colectivos<sup>20</sup>.

La calidad de ciudadanas plenas permite reconocer a las mujeres como actoras válidas para reconocer sus necesidades e intereses, crear canales para interlocutar con ellas y posibilitar que sus demandas se posicionen como derechos sociales. Proceso que repercutiría en las prácticas de la planificación en el ámbito nacional, regional y comunal, es decir, avanzar desde las decisiones de los agentes técnicos hacia las decisiones de las actoras involucradas.

### **Conclusiones generales.**

Finalmente, queremos mencionar algunas conclusiones y reflexiones generales luego del análisis desarrollado en relación a la implementación de políticas públicas orientadas a la Participación Social y Política de las Mujeres y a enfrentar el problema de la Violencia Doméstica:

- 1) A pesar de la existencia de Políticas, programas o lineamientos nacionales en ambos temas analizados, estos son implementados con escasos recursos y asumidos fundamentalmente a partir de las voluntades y compromisos individuales de las profesionales que lo abordan, más que por prioridades o lineamientos institucionales. Se observa una ausencia de legitimación del trabajo que se interesa por las necesidades e intereses de las mujeres al interior de las instituciones, existiendo algunas resistencias profesionales.

---

<sup>20</sup> Nancy Fraser y Linda Gordon, *Dependency Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of The Welfare State*, 1994, citado por Rosario Aguirre, op. cit, p. 103-104.

Del mismo modo, es posible observar que ni el PIO ni el PRIO, instrumentos nacionales y regional de promoción de la equidad de género, se han transformado en instrumentos eficaces para ir avanzando en la eliminación de las discriminaciones de las mujeres en estas localidades. Es posible afirmar que estos instrumentos son escasamente conocidos por las autoridades regionales y locales responsables de diseñar políticas públicas en el problema de la violencia intrafamiliar y en el tema de la participación efectiva.

- 2) De las entrevistas se desprende que las autoridades regionales y locales no se sienten interpeladas por organizaciones de la sociedad civil que pudiesen estar monitoreando los compromisos que significan los Instrumentos internacionales y los Planes Nacionales de acción. Esto también se relaciona directamente con las capacidades de las propias organizaciones de mujeres, las cuales no se encuentran por una parte con las fuerzas y herramientas para realizar un control ciudadano efectivo y por otro lado no se dan las instancias y mecanismos desde el estado para realizar dichas acciones.
- 3) Existe un fenómeno de centralismo a nivel regional, que hace que las autoridades regionales, prácticamente ignoren los problemas de las localidades más alejadas de la ciudad de Concepción. Ello acarrea una desigual distribución de los recursos internos de la región y la falta de consideración de las realidades locales a la hora de definir políticas públicas sectoriales. Falta descentralización en el diseño, planificación de políticas, programas y proyectos, pues sólo se interviene localmente en las etapas de ejecución de las acciones de intervención social.
- 4) La calidad de ciudadanas de las mujeres no aparece de vital importancia en el discurso y praxis de las instituciones -consideradas en este estudio- al momento de la planificación, ejecución y evaluación de políticas sociales a nivel local. Si bien es cierto, en varias instituciones han avanzado al considerar a las mujeres no solamente como beneficiarias pasivas de los beneficios y recursos entregados, aún no existe la visualización y voluntad política de incorporar a las organizaciones de mujeres en el diseño, evaluación y control social ciudadano de las políticas sociales que las incumben.
- 5) En cuanto al Nivel de Reconocimiento de los temas analizados en los objetivos de las políticas y programas sociales en el tema de participación sólo aparecen en situación positiva SERNAM y

PRODEMU, quienes se preocupan por el mejoramiento de la posición de las mujeres en relación a los hombres. El resto de las instituciones sólo se preocupan a nivel neutral.

En el tema de Violencia Doméstica, existe mayoritariamente un nivel de reconocimiento neutral del problema. Sería el Sernam el único organismo en donde se observa un nivel positivo de reconocimiento, aunque desde el concepto de Violencia Intrafamiliar. En los sectores restantes se buscan cambios en la situación de violencia de las mujeres, pero no se explicita un cambio en la posición de las mujeres, por lo que el nivel de reconocimiento sería neutral.

- 6) En Violencia Doméstica la mayoría de las acciones que se desarrollan desde los distintos sectores, están orientadas a garantizar la integridad física y psíquica de las mujeres que consultan por problemas de violencia en la pareja, por lo que las intervenciones se orientan mayoritariamente a satisfacer las necesidades prácticas de género. En el tema de participación hay una preocupación en satisfacer necesidades prácticas y urgentes de las mujeres como son nivelación de estudios y habilitación para el trabajo, dejando a un lado las necesidades estratégicas en relación a un empoderamiento efectivo de las mujeres.
- 7) Para intervenir eficazmente en ambos temas desde las realidades locales, una de las dificultades existentes es que no se incorpora la perspectiva de género en el análisis de los mismos ni en las acciones para enfrentarlos. El compromiso desde el estado de incorporar esta perspectiva en la institucionalidad pública no es visible desde las instituciones o sectores entrevistados. Sin embargo, existen esfuerzos individuales por promover mayores tomas de conciencia que apunten a un cambio cultural sustantivo en las relaciones de género, por ejemplo, existe información de que se intentó incorporar la perspectiva de género en la comisión diseñadora del PLADECO, sin haber tenido éxito.
- 8) Las acciones de coordinación en el tema de Violencia Doméstica entre los sectores entrevistados son prácticamente nulas, no existen estrategias conjuntas para enfrentar el problema, lo que es imprescindible en una realidad como la de Hualqui donde los recursos son escasos. En el ámbito de la participación existen coordinaciones que han tenido algún grado de permanencia con resultados positivos a nivel de PRODEMU e INDAP. Sin embargo, estas coordinaciones son a nivel de ejecución de programas y proyectos y no en las etapas de planificación, seguimiento y evaluación de los mismos.

- 9) Se observa una necesidad de establecer diagnósticos que diferencien la realidad urbana de la rural. Considerando el alto componente rural que tiene la comuna de Hualqui, es imposible diseñar políticas públicas eficaces, si no se incorpora la especificidad de la ruralidad del sector.
- 10) En cuanto a desafíos institucionales podemos destacar que en el tema de participación de las mujeres existe una aspiración muy sentida en relación a posicionar a las mujeres en el ámbito público. Además, existe una preocupación por instalar e implementar reales políticas de género en las diversas instancias, legitimar tanto el trabajo realizado desde los aportes profesionales existentes, como las estrategias educativas utilizadas a nivel de intervención locales. En Violencia Doméstica los desafíos son múltiples. existe una necesidad de articular los escasos recursos existentes en la comuna, lo que podría realizarse a través del trabajo en red, como se desarrolla en otras comunas de la región, por lo que el mayor desafío sería promover la coordinación intersectorial en el tema.

### **Bibliografía**

Aguirre, Rosario (1997) “El maternalismo en las políticas sociales” en: Hola, Eugenia y Portugal, Ana María (edit.) *La ciudadanía a debate*. Ediciones de las Mujeres N°25, ISIS Internacional, Santiago.

“Alcances y sentidos de los mecanismos institucionales de género en la implementación de la Plataforma de Acción Mundial de Beijing”, mimeo, 2000.

Anderson, Jeanine (1994) “Instancias Nacionales para la Promoción de la Igualdad de la Mujer en América Latina” en: *Género, Políticas Públicas y Desarrollo, Notas de clase*, Seminario-taller Género, Políticas Públicas y Desarrollo, CEM,-UNICEF-SERNAM, mimeo.

CASEN 1992 y 1998, MIDEPLAN.

Castillo-Ruiz, Paz y colaboradores (2001) Folleto basado en: García A. y otros (2000) *Sistemas Públicos contra la Violencia Doméstica en América Latina*. Geso. San José.

Censo Nacional de Población 1992, INE.

Centro Interdisciplinario de Estudios de Género (2000) Módulo III Planificación de Género y desarrollo, Diplomado Género, Desarrollo y Planificación, Universidad de Chile, Santiago.

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, ONU, 1989.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belem do Pará, 1994.

Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 1994.

Díaz, Alejandro (1998) “La gestión en la encrucijada: la política de participación en las municipalidades” en: *Proposiciones* N° 28, Ediciones Sur, septiembre 1998, Santiago.

Fraser, Nancy y Gordon, Linda (1994) *Dependency Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of The Welfare State*, citado por Rosario Aguirre, “El maternalismo en las políticas sociales” en: Hola, Eugenia y Portugal, Ana María (edit.) (1997) *La ciudadanía a debate*. Ediciones de las Mujeres N°25, ISIS Internacional, Santiago.

González, Luis y otros (2001) “Representaciones Sociales de la Violencia en la Pareja en la Zona Rural”, Universidad San Sebastián. *Psyche*, 2001, Vol.10, N°2, Concepción.

Grupo de Iniciativa (1999) *Síntesis de Documentos ya elaborados en el marco del proceso de Chile a Beijing+5*.

Guzmán, Virginia (1998) “La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas” en: Eliana Largo, ed., *Género en el Estado. Estado del Género*, Ediciones de las Mujeres N° 27, ISIS Internacional, Santiago.

Hupelkile Longwe, Sara (2000) documento de planificación de género, Boletín de Gadu N° 11, Manual de Capacitación en género de Oxfam, Citado por Módulo III Planificación de Género y desarrollo, Diplomado Género, Desarrollo y Planificación del CIEG, Universidad de Chile, Santiago.

Jagger, Allison M. (1996) “Ética feminista: algunos temas para los años noventa” en: Castells, Carmen (comp.) *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós Ibérica S.A., Barcelona.

La Morada (1994) *Relaciones posibles e imposibles*, La Morada, Santiago.

Lerda, Sandra y Salazar, Rebeca (1989) “Estado y políticas públicas” en: *Género, Políticas Públicas y Desarrollo, Notas de clase*, Seminario-taller Género, Políticas Públicas y Desarrollo, CEM,-UNICEF-SERNAM, 1994, mimeo.

MINEDUC, [www.mineduc.cl/transversales/index.htm](http://www.mineduc.cl/transversales/index.htm)

Moser, Carolina (1991) “La Planificación de Género en el tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género” en: Guzmán, Virginia; Portocarrero, Patricia y Vargas, Virginia (Comp.) *Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo*, Tomo I, Flora Tristán Ediciones, Lima.

Myres, Lilian (1993) “Las mujeres y su articulación con el sistema político” en: *Proposiciones* N°22 1993, Ediciones SUR, Santiago.

Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999, 1994.

Plan Regional de Igualdad de Oportunidades Entre Hombres y Mujeres 2000-2010, Región del Bio Bio, SERNAM, 2001.

Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Lineamientos Generales 2000-2010, SERNAM, 2000.

Programa de Intervención en Violencia Doméstica y Sexual del Instituto de la Mujer de Concepción, (2000) *Apuntes*, Concepción.

Quiroz, Teresa (1998) “Descentralización, políticas públicas e iniciativas hacia la igualdad de género” en: Gabriel Salazar y Jorge Benítez (Comp.) *Autonomía, espacio y gestión. El municipio cercenado*, LOM Ediciones-ARCIS, Santiago.

Raczynski, Dagmar (1999) “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos” en Drake, Paul y Jaksic, Iván (Comp.) *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM, Santiago.

Salazar, Gabriel (1998) “De la participación ciudadana; capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales)” en: *Proposiciones* N° 28, Ediciones SUR, Santiago.

Simposio 2001: Violencia de Género, Salud y Derechos en Las Américas (2001) Informe Final, México.

Valenzuela, María Elena (1998) “Feminización de la Pobreza, Jefatura de Hogar y Políticas Públicas” en: Arriagada, Irma y Torres, Carmen (ed.) *Género y Pobreza. Nuevas dimensiones*, Ediciones de las Mujeres N° 26, ISIS Internacional, Santiago.