

Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile*

ANA LAURA RODRÍGUEZ GUSTÁ

Unsam

ana_laura_gusta@yahoo.es

MARIANA CAMINOTTI

Unsam

mariana.caminotti@hotmail.com

En materia de políticas de equidad de género, los casos de Argentina y Chile ejemplifican el impulso de estrategias fragmentarias. Argentina ha liderado la instrumentación de cuotas electorales que favorecieron el acceso de mujeres al Poder Legislativo, mientras Chile ha creado mecanismos de transversalización de género en el Estado profundamente innovadores en el concierto regional e internacional. En contrapartida, la presencia de mujeres en el ámbito legislativo es muy reducida en el caso chileno —donde no hay ley de cuotas— en tanto la Argentina carece de mecanismos de transversalización de género efectivos en el apartado estatal de nivel nacional (central). Mediante la discusión empírica de ambos casos en perspectiva comparada, este trabajo procura ilustrar que las cuotas electorales y la transversalización de género abordan diferentes dimensiones de la desigualdad y, en consecuencia, expresan diferentes dimensiones de una política estatal de equidad.

La inequidad de género es un fenómeno de dimensiones múltiples, que se expresa en una reducida participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas y en pautas culturales que dificultan el ejercicio de sus derechos de ciudadanía en igualdad de condiciones con respecto a los hombres. Por ello, las políticas públicas de promoción de la equidad se han planteado como medidas integrales, no así sectoriales. En ese sentido, la Plataforma de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) estableció la necesidad de conjugar dos grandes lineamientos estratégicos: las acciones afirmativas que favorecen el acceso de mujeres a cargos electivos,

* Este trabajo es una versión revisada de la ponencia presentada en el XXI Congreso de Ciencia Política organizado por la *International Political Science Association*, Santiago de Chile, 12-16 de julio de 2009. Las autoras agradecen los comentarios efectuados por el coordinador del panel y por los asistentes.

y la transversalización de género en el Estado (*gender mainstreaming*), que apunta a la promoción de la equidad a través de la integración sistemática de un enfoque de género “en todos los sistemas y estructuras, las políticas, procesos y procedimientos” (Rees, 2005: 560).

En América Latina, ambos lineamientos cobraron vigor durante la década pasada pero, en términos generales, han sido instrumentados de forma fragmentaria. Este artículo examina los casos líderes de la Argentina y Chile, que resultan arquetípicos del avance en una dirección y rezago en la otra. La Argentina ha sido pionera en el empleo de cuotas electorales que ampliaron sistemáticamente las proporciones de legisladoras nacionales, un importante indicador de equidad de género en el terreno público. Chile, por su parte, ha edificado una burocracia experta en políticas de género y ha puesto en marcha mecanismos de gestión transversal innovadores, que incorporaron la preocupación por la equidad entre mujeres y varones en el conjunto de los servicios públicos. A la luz de ese contraste, este trabajo se interroga cómo se han desarrollado estas estrategias en Argentina y Chile desde el retorno de la democracia, y cuáles son los rasgos que los erigieron en casos emblemáticos en la región. En términos de las fuentes de datos, el análisis abrevia en documentos, información secundaria y entrevistas a informantes clave¹.

El artículo se organiza del siguiente modo. La primera sección describe las políticas de acción afirmativa y de transversalización de género en el Estado, situando a la Argentina y Chile en perspectiva comparada. La segunda sección enmarca la baja presencia de mujeres en cargos electivos como un fenómeno que contraría la premisa de igualdad democrática, y discute la política de cuotas ideada en Argentina. Asimismo, se señalan los avatares de las iniciativas de establecer cuotas por género en Chile, uno de los pocos países latinoamericanos que hasta el momento no las han adoptado. La tercera sección se concentra en las estrategias de transversalización de género en el Estado, identificando los avances alcanzados en Chile y la situación de rezago que presenta Argentina. Las conclusiones recapitulan los contrastes entre los dos países y ofrecen lineamientos para el estudio de las políticas de equidad de género, integrando las medidas de acción afirmativa y de transversalización de género en el Estado, usualmente abordadas de forma separada.

¹ Para el caso argentino, se emplearon entrevistas en profundidad a funcionarias técnicas y políticas del Consejo Nacional de la Mujer y responsables de las llamadas “áreas mujer” provinciales, realizadas entre 2007 y 2008. Para el caso chileno, se utilizaron entrevistas a funcionarios y funcionarias del Servicio Nacional de la Mujer, realizadas por Ana Laura Rodríguez Gustá en 2006.

I. Lineamientos de las políticas de equidad de género en América Latina: acción afirmativa y transversalización

En América Latina, las políticas de acción afirmativa (plasmadas en cuotas electorales) y de transversalización de género en el Estado cobrarían vigor al calor de nuevos regímenes internacionales durante los procesos de redemocratización. Hacia fines de la década de 1980, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) emplazó la inclusión femenina en el gobierno y el impulso de políticas de equidad desde el Estado entre sus principales objetivos². En particular, la CEDAW instaría a los Estados a “tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública”.

La CEDAW entró en vigencia en 1981 y, hacia 1990, había sido ratificada por todos los Estados de América Latina. Desde entonces —y particularmente luego de la Conferencia de Beijing— doce países adoptaron cuotas electorales que (con variantes) ampliaron las proporciones de parlamentarias nacionales. De igual modo, prácticamente todos los países de América del Sur cuentan con planes nacionales de igualdad de oportunidades (PIO) para mujeres y hombres. La Argentina y Chile —los únicos países latinoamericanos donde, en 2009, la Presidencia de la República es ejercida por una mujer— encarnan estrategias fragmentarias en vistas de estos lineamientos de política pública³.

La Argentina ha liderado el empleo de cuotas electorales que exigen la nominación de mujeres en las listas partidarias, procurando atenuar los privilegios masculinos en la arena política. Por su parte, Chile ha creado mecanismos de transversalización de género en el Estado, profundamente

² La CEDAW consta de un preámbulo y 30 artículos que establecen un programa de acción para erradicar la discriminación, entendida como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su Estado civil, sobre la base de la igualdad con el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Así pues, esta definición engloba tanto los actos *intencionalmente discriminatorios*, como aquellos que producen *discriminación en sus resultados*. Por su parte, la noción de igualdad promovida por la CEDAW va más allá de la igualdad formal para comprender, también, “la igualdad real o sustantiva en el acceso a las oportunidades” (Zapata, 2007: 7).

³ En Chile, la socialista Michelle Bachelet asumió la Presidencia de la República en 2006, tras desempeñarse como Ministra de Salud y, posteriormente, de Defensa, del gobierno de Ricardo Lagos. Su triunfo en la última elección general dio inicio al cuarto gobierno consecutivo de la Concertación de Partidos por la Democracia, una coalición de centro-izquierda que ganó todas las elecciones realizadas desde el fin de la dictadura militar en 1989. En la Argentina, Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria / Partido Justicialista) triunfó en las elecciones de 2007, tras una larga actuación legislativa.

innovadores en el contexto regional e internacional. En contrapartida, en la Argentina el impulso de la transversalización es una materia pendiente y Chile, por su parte, exhibe uno de los niveles de representación legislativa de mujeres más bajos de la región.

El porcentaje de parlamentarias nacionales es uno de los indicadores de equidad de género más difundidos para evaluar la posición de los países. Así pues, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo incorpora ese dato en su índice de Potenciación de Género (IPG), que mide la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, sociales y económicas. En 2007, entre 16 países latinoamericanos, la Argentina presentaba el valor del IPG más elevado y Chile se ubicaba en el undécimo lugar. Asimismo, la participación femenina en el Poder Legislativo es uno de los indicadores de cumplimiento del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), que se plantea “promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer”⁴.

Tabla 1
Índice de Potenciación de Género: posición y valores
para 16 países de América Latina

País	Posición	Valor del IPG
Argentina	1	0,728
Costa Rica	2	0,680
Perú	3	0,636
Ecuador	4	0,600
Honduras	5	0,589
México	6	0,589
Panamá	7	0,574
Venezuela	8	0,542
El Salvador	9	0,529
Uruguay	10	0,525
Chile	11	0,519
Belice	12	0,517
Bolivia	13	0,500
Colombia	14	0,496
Brasil	15	0,490
Paraguay	16	0,428

Fuente: Elaboración propia basada en PNUD (2007).

⁴ La Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, incorpora la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres como un valor fundamental. A la luz de esta Declaración, se definió un programa de desarrollo con ocho objetivos, adoptados por representantes de 189 países.

En virtud de la eficacia de la política de cuotas instrumentada en la Argentina, en 2009 su Congreso Nacional contaba con un 40 por ciento de diputadas y senadoras, superando tanto el promedio mundial (18,5 por ciento) como el de las Américas (21,5 por ciento), y posicionando al país en el sexto lugar del ranking de mujeres en los parlamentos del mundo. Chile, que no posee una ley de cuotas, exhibía un 15 por ciento de diputadas y sólo un 5 por ciento de senadoras nacionales, ubicándose en el puesto 79 del mismo ranking internacional⁵. Desde esta óptica, la Argentina está a la delantera de Chile y la región.

En el ámbito gubernamental, sin embargo, Chile ha liderado el proceso de instauración de agencias encargadas de promover los derechos humanos de mujeres y la igualdad de oportunidades, denominadas “maquinarias de género” en el Estado. El Servicio Nacional de la Mujer, creado en 1991 con la misión de “diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres” (Sernam, 2006: 48), es una de las “maquinarias” más institucionalizadas de América Latina. Al mismo tiempo, Chile ha sido pionero en adoptar un enfoque de transversalización en su *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Como contrapunto, el Consejo Nacional de la Mujer de la Argentina —creado en 1992 con el propósito de desarrollar políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y varones— ha sufrido avatares en la continuidad de sus equipos técnicos y carencias de recursos presupuestarios. Si bien uno de los objetivos originarios del Consejo era transversalizar la perspectiva de género en las políticas ejecutadas por los ministerios sectoriales, la Argentina es uno de los pocos países de América Latina que no posee un PIO, situación que comparte Colombia.

En suma, la Argentina es un caso arquetípico en la instrumentación de cuotas electorales sumamente efectivas, en tanto Chile ha desarrollado mecanismos novedosos de transversalización de género en el Estado que lo posicionaron como un verdadero “modelo” regional. En estos dos casos, sin embargo, el avance en una línea no ha sido acompañado por acciones consistentes en la otra. A propósito, nuestro argumento es que esa fragmentación limita la posibilidad de enfrentar integralmente la inequidad de género, que implica relaciones de poder asimétricas entre mujeres y varones en la política y la organización social.

⁵ Véase <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

II. Las cuotas electorales: el caso líder de Argentina

La desigualdad de género en el ámbito público, una de cuyas manifestaciones persistentes viene dada por la baja presencia de mujeres en cargos de decisión y representación, es un rasgo estructural de la política. En 2009, por ejemplo, más de un 80 por ciento de los parlamentarios nacionales del mundo eran hombres. En la última década, dicho fenómeno comenzaría a ser visualizado como el fruto de procesos de discriminación que lesionan la premisa de igualdad democrática, estimulando la adopción de cuotas por género en las listas partidarias. Generalmente, las leyes de cuotas establecen porcentajes mínimos de candidaturas de mujeres (en torno del 30 por ciento), o bien porcentajes mínimos y máximos de candidaturas por sexo. El empleo de cuotas se ha difundido extraordinariamente en una diversidad de países, siendo más comunes las cuotas partidarias en Europa Occidental y las cuotas legales en América Latina (Krook, 2008)⁶.

En un plano normativo, las cuotas se fundan en una distinción entre la clásica noción de igualdad de oportunidades (igualdad *formal*) y la igualdad de resultados (igualdad *real*). Desde esta óptica, su propósito es contrarrestar los privilegios que históricamente han detentado los hombres, por la condición dominante del género masculino en la vida pública (Bacchi, 2006). Los derechos políticos de las mujeres son, en esta perspectiva, derechos humanos y de ciudadanía.

En Argentina, tras el retorno a la democracia en 1983, las mujeres representaban un 4 por ciento de la Cámara de Diputados y un 6 por ciento del Senado. En 1991, durante la primera presidencia de Carlos S. Menem (Partido Justicialista), la Argentina se transformaba en el primer país del mundo en instituir *cuotas legales*, ideando una modalidad de acción afirmativa enteramente novedosa. La Ley 24.012 de “Cupo Femenino” reformó el Código Electoral Nacional, exigiendo la incorporación de, al menos, un 30 por ciento de mujeres en las listas de candidatos de todos los partidos políticos. Esta ley nacional fue reglamentada mediante dos decretos presidenciales dictados en 1993 y 2000, que precisaron y ampliaron el alcance del cupo mínimo.

⁶ Las *cuotas legales* obligan al conjunto de los partidos políticos de un país a nominar determinada proporción de candidatas. En cambio, las *cuotas partidarias* son medidas voluntarias adoptadas por cada organización y no son vinculantes.

Tabla 2

Cronología de la adopción y reglamentación de la Ley Nacional de Cupo Femenino en la Argentina

Año	Síntesis
1991	Ley 24.012: Las listas de candidatos de cada partido, en cada distrito electoral, deben incorporar un porcentaje mínimo de 30 por ciento de mujeres, "en proporciones con posibilidad de resultar electas", como requisito para su oficialización.
1993	Decreto 379 del PEN: estableció criterios de cálculo del porcentaje mínimo de acuerdo con la cantidad de cargos que cada partido debía renovar (magnitud de partidos).
2000	Decreto 1246 del PEN: tornó más exigente el criterio de cálculo del cupo mínimo. Facultó a los jueces a reordenar las listas partidarias de oficio y a todos los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral de un distrito a solicitar la impugnación de las listas que consideren violatorias de la Ley de Cupo Femenino.

Fuente: Caminotti (2009).

Desde la entrada en vigor de esta ley (en 1993 para la elección de diputados y en 2001 para candidaturas al Senado), el acceso de mujeres al Congreso Nacional aumentaría de manera expresiva⁷. Cuando el cupo fue empleado por primera vez en la renovación parcial de la Cámara baja, la participación de diputadas se elevó desde un 5 a un 14 por ciento, cifra que se duplicaría en 1995⁸. Diez años más tarde, la proporción de diputadas superaba el 30 por ciento del total de las bancas y ascendía, en 2008, a un 40 por ciento. El crecimiento de la participación de las mujeres fue más pronunciado en el Senado, donde pasó de 6 a 37 por ciento en 2001, para mantenerse en torno de un 40 por ciento desde entonces. En estos años, por su parte, veinte provincias adoptaron leyes de cuotas para candidaturas subnacionales y, en 2007, una de cada tres bancas en las Cámaras bajas provinciales (en promedio) estaba ocupada por una mujer.

⁷ La Argentina es un país federal donde coexisten un gobierno central y veinticuatro Estados provinciales autónomos. Los diputados y los senadores nacionales son electos en estos 24 distritos electorales. En la elección de diputados, se emplea una fórmula de representación proporcional. Por su parte, los senadores nacionales son electos por medio de un sistema de mayoría atenuada que otorga dos bancas al partido más votado, y una banca al siguiente en cantidad de votos.

⁸ Puesto que la Cámara de Diputados se renueva cada dos años parcialmente, el dato del período 1993-1995 refleja la aplicación del cupo para la elección de la mitad de sus miembros.

Tabla 3

Evolución de la participación de mujeres en el Congreso de la Nación de la Argentina, 1983-2009 (en porcentajes)

	Período	Diputadas	Senadoras
Sin cuotas	1983-1985	4	
	1985-1987	4	
	1987-1989	5	Elección indirecta
	1989-1991	6	(Promedio del período = 6 %)
	1991-1993	5	
Cuotas Diputados	1993-1995	14	
	1995-1997	27	
	1997-1999	28	
	1999-2001	27	
Cuotas Senado	2001-2003	29	37
	2003-2005	34	44
	2005-2007	36	43
	2007-2009	40	40

Fuente: Caminotti (2009).

Más allá de la eficacia del sistema de cuotas instrumentado en la Argentina, la aplicación de la Ley de Cupo Femenino generó cuestionamientos al interior de los partidos políticos. Tras la aprobación de esta ley, las dirigencias partidarias de distintas provincias procuraron flexibilizar los criterios de cálculo en aras de preservar las posiciones de ciertos hombres en las listas. Sin embargo, estas tentativas fueron desafiadas por mujeres en el terreno judicial, con un punto de apoyo fundamental en el Estado.

El Consejo Nacional de la Mujer, presidido entre 1992 y 1994 por una dirigente abiertamente feminista, emprendió acciones críticas para garantizar el cumplimiento del cupo femenino (como el asesoramiento a las mujeres candidatas, el monitoreo de las listas partidarias y la presentación de demandas judiciales), evitando el riesgo de “evaporación” de esta medida de acción afirmativa. En verdad, el apoyo a las cuotas fue la temática central del Consejo en sus primeros años, imprimiéndole visibilidad política e institucional. De acuerdo con Virginia Franganillo (quien presidió el Consejo durante ese período), “había una definición de entrada, el tema de la ley de cupo iba a ser uno de los temas de agenda del Consejo”⁹.

⁹ Entrevista personal, Buenos Aires, 2009.

En este contexto, la necesidad de apuntalar la equidad de género en los partidos quedó instalada en el debate político. En 1994, la noción de “igualdad real de oportunidades” en el acceso a cargos electivos fue incorporada en la Constitución Nacional. La Convención Constituyente de ese año —una tercera parte de cuyos integrantes eran mujeres— facultó al Congreso a dictar medidas de acción afirmativa y otorgó jerarquía constitucional a la CEDAW.

Tabla 4
Artículos relacionados con la equidad de género en la Constitución de la República Argentina

	Artículo
Nuevos derechos y garantías	Art. 37: “La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.
Atribuciones del Congreso	Art. 75, Inciso 22: “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede...”. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (y otros tratados) “tienen jerarquía constitucional... y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. Art. 75, Inciso 23: “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las mujeres...”.

Fuente: Elaboración propia.

Además de afirmar la posibilidad *real* de las mujeres de ejercer cargos electivos, la política de cuotas instrumentada en la Argentina estimuló la aprobación de normas que amplían la autonomía femenina y sus derechos en distintos campos de la vida social. A título de ejemplo, en 2002 fue sancionada la Ley de Cupo Sindical (Ley 25.674), por iniciativa de dos diputadas nacionales de distintos partidos. En virtud de esta norma, cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales debe contar con una participación proporcional de delegadas según la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad.

Ese mismo año, fue aprobada otra ley que creó el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en el Ministerio de Salud de la Nación (Ley 25.673), una demanda “silenciada hasta mediados de los [años]

noventa” en la Argentina (Levín et al., 2007: 227)¹⁰. En 2006, a partir de las iniciativas de mujeres de distintos partidos, fue sancionada una ley que instituye el derecho de toda persona mayor de edad a acceder a las prácticas de ligadura de trompas de Falopio y de vasectomía en los servicios del sistema de salud (Ley 26.130).

También en 2006, el Senado sancionó otra ley largamente esperada por organizaciones de la sociedad civil, la de Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (Ley 26.171), que instituye procedimientos para la presentación de denuncias referidas a la violación de los derechos humanos reconocidos en la Convención. El análisis del tratamiento legislativo de esta norma indica que quienes redactaron los proyectos, los presentaron y buscaron adhesiones fueron, en su gran mayoría, legisladoras (Borner et al., 2009). Recientemente, en 2009, fue sancionada la Ley de Protección Integral a las Mujeres (Ley 26.485 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia). En definitiva, como lo han evidenciado estudios anteriores, el acceso masivo de mujeres al Congreso argentino ha redundado en una mayor preocupación por la equidad de género, que no suele ser jerarquizada por legisladores (Borner et al., 2009).

II.1. La difusión de cuotas electorales: panorama regional e iniciativas impulsadas en Chile

Desde 1996, Brasil, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana, Honduras y México aprobaron leyes de cuotas nacionales. En Colombia y Venezuela se sancionaron leyes de cuotas que luego fueron derogadas. El último país de la región en promulgarlas ha sido Uruguay en 2009, tras un arduo debate. En buena parte de los casos, estas normas fueron impulsadas por mujeres desde el interior de los partidos (Franceschet y Krook, 2006). En aras de abogar por la adopción de estas medidas, en algunos países se conformaron coaliciones multipartidarias de mujeres, como lo ilustra claramente la experiencia argentina (Marx, Borner y Caminotti, 2007). La Tabla 5 presenta la variación en la representación legislativa femenina en países de la región con y sin leyes de cuotas.

¹⁰ En 1995, una ley nacional de salud sexual recibió media sanción en la Cámara de Diputados, pero perdió estado parlamentario dos años después. La ley actualmente en vigencia logró media sanción en la Cámara baja en 2001, siendo aprobada en 2002 en el Senado, con el respaldo del ministro de Salud de la Nación.

Tabla 5
Participación de mujeres en los Congresos Nacionales
de América Latina, 2009*

País	Posición mundial	Ley de cuotas	Año de adopción	Porcentaje actual de legisladoras	Porcentaje anterior a las cuotas
Cuba	3	---	---	43,2	---
Argentina	6	30%	1991	40,0	5,0 (1991)
Costa Rica	9	40%	1996	36,8	15,5 (1994)
Perú	24	25%, 30%	1997, 2001	29,2	10,8 (1995)
Ecuador	29	20%, 30%	1997, 2000	27,6	Sin datos
Honduras	41	30%	2000	23,4	9,4 (1997)
México	43	30%	1996, 2002	23,2	14,2 (1994)
República Dominicana	59	25%, 33%	1997, 2000	19,7	11,7 (1994)
El Salvador	62	---	---	19,0	---
Venezuela	64	---	---	18,6	---
Nicaragua	65	---	---	18,5	---
Bolivia	72	30%	1997	16,9	6,9 (1993)
Panamá	73	30%	1997	16,7	9,7 (1994)
Chile	79	---	---	15,0	---
Paraguay	89	20%	1996	12,5	2,5 (1993)
Uruguay**	92	---	---	12,1	---
Guatemala	93	---	---	12,0	---
Brasil	106	25%, 30%	1997	9,0	6,0 (1994)
Colombia	110	---	---	8,4	---
Haití	125	---	---	4,1	---

* En el caso de los países bicamerales, sólo se incorporan datos sobre Cámaras bajas.

** La ley de cuotas de Uruguay, sancionada en 2009, no es mencionada en la tabla porque aún no entró en vigor.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Unión Interparlamentaria y *Quota Project Database*. Con las excepciones de Argentina y Brasil, los porcentajes de legisladores anteriores a la entrada en vigor de las cuotas son tomados de Krook (2008).

Chile, que no cuenta con una ley de cuotas, exhibe uno de los niveles de participación femenina en el Poder Legislativo más bajos de la región. En 2009, sólo se registran dos mujeres entre 38 senadores nacionales, así como 18 diputadas sobre un total de 120 bancas en la Cámara baja. De acuerdo con datos de Sernam, en las elecciones legislativas realizadas entre 1989 y 2005, algo más de un 90 por ciento de las candidaturas presentadas por los partidos con representación parlamentaria ha correspondido a hombres.

Tabla 6
Evolución de la participación de mujeres en la Cámara de Diputados de Chile, 1990-2006 (en porcentajes)

Período	Diputadas
1990-1994	5,8
1994-1998	7,5
1998-2002	10,8
2002-2006	12,5
2006-2010	15

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Cordero (2006).

En 1989, la Concertación de Mujeres por la Democracia presentó una plataforma que incluía la adopción de medidas para incrementar la representación política de las mujeres (Baldez, 2001), pero esta demanda no logró prosperar. En tal sentido, en 1997, un conjunto de parlamentarias presentó un proyecto de ley de cuotas, con el objeto de “promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional” (CEDAW, 2004a). Este proyecto fue nuevamente presentado en 2003 con modificaciones, aunque no fue tratado.

En 2006, con el propósito de impulsar una reforma del sistema electoral binominal heredado de la dictadura, el Ejecutivo chileno impulsó la creación de un grupo de trabajo (Comisión Boeninger), cuya propuesta incluiría un sistema de cuotas resistido por la Alianza por Chile, coalición opositora de derecha (Mardones, 2007)¹¹. En 2007, la Presidenta Bachelet envió al Congreso un proyecto de ley que plantea establecer una “participación política equilibrada

¹¹ El sistema electoral binominal empleado en Chile establece 70 distritos para la Cámara de Diputados y 19 para el Senado, con listas abiertas integradas por dos candidatos. Para obtener las dos bancas en juego, una lista debe duplicar la cantidad de votos recibidos respecto de la que le sigue en cantidad de votos. De lo contrario, la banca es asignada a la segunda fuerza política más votada.

de hombres y mujeres”¹². Asimismo, el desarrollo de “mecanismos de acción positiva que incrementen la participación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular” (Sernam, 2001: 47) fue incluido en el *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000/2010*, e incluso la aplicación de cuotas ha sido incorporada en la *Agenda de Género 2006/2010* impulsada por la presidenta Bachelet.

Aunque estas medidas no despertaron consenso suficiente en los partidos políticos¹³, un 69 por ciento de la ciudadanía chilena se manifiesta a favor de una ley de cuotas (Sernam, 2008b) y un 80 por ciento expresa que “me gustaría ver más mujeres como representantes en el Congreso Nacional” (Sernam, 2008a: 26). Un 74 por ciento de quienes se identifican con la izquierda y centro-izquierda aprueba las cuotas, mientras dicho guarismo desciende a 54 por ciento entre quienes se identifican con la derecha y la centro-derecha.

Entre los factores que podrían explicar la oposición a las cuotas en Chile, cabe tomar en consideración las estructuras de incentivos políticos. De acuerdo con Huneus (2005), un 55 por ciento de los diputados chilenos expresa la aspiración de renovar su mandato y casi un 20 por ciento desea postularse a un cargo en el Senado. En cambio, menos de un 30 por ciento de los diputados nacionales de Argentina aspiraría a permanecer en el Congreso de la Nación ya que, en su mayoría, ambiciona puestos en las provincias. Más aún, la tasa de reelección de los diputados argentinos se ubica por debajo de un 20 por ciento, mientras que en el caso de Chile asciende a un 60 por ciento (Mustapic, 2006). A diferencia de Chile, el carácter federal del sistema político argentino ofrece un amplio “portafolio” de cargos estatales en las provincias y municipalidades, sumamente relevantes en la edificación de carreras políticas (Jones et al., 2002).

En síntesis, los cargos estatales son bienes muy escasos en Chile y las posibilidades de acceder al Congreso parecen encontrarse limitadas por un clásico mecanismo de “cierre social”. Siguiendo a Erik Olin Wright (1999: 6), el cierre social implica que aquellos agentes que controlan recursos valorados pueden excluir *sistemáticamente* a otros del acceso a los mismos.

¹² Dicho proyecto establece que: i) las listas partidarias de candidatos a cargos de elección popular no podrán incluir más de un 70 por ciento de personas de un mismo sexo, bajo apercibimiento de rechazo de las mismas; ii) dichos porcentajes también deben respetarse en las posiciones de liderazgo partidario; y iii) aquellos partidos que superaran el piso mínimo de candidaturas femeninas recibirán mayores recursos financieros. El proyecto prevé un mayor aporte fiscal del Estado a las candidatas electas.

¹³ En Chile, el Partido por la Democracia, el Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano han instituido cuotas por género en sus estatutos internos, que comprenden un 40, 30 y 20 por ciento respectivamente (Ríos Tobar, 2005), pero las mismas no han sido cumplidas en ninguna elección (Franceschet, 2008).

Los criterios de demarcación de la inclusión (incorporación) y la exclusión (marginalización), que operan simultáneamente, pueden ser el sexo, la raza, la clase, la religión, etc. En Chile, desde 1990 “la composición de la Cámara de Diputados ha estado marcada por la continuidad de parte importante de sus miembros, conformando una elite parlamentaria bastante estable” (Cordero, 2006: 4) y socialmente homogénea. En este marco, las mujeres carecen de capital político para ser nominadas (incorporadas) y ello bloquea, justamente, la acumulación de dicho capital (reforzando su marginalización) (Valdés, citado en Franceschet, 2008).

III. Planes de igualdad y estrategias de transversalización de género en el Estado: contrapuntos entre Argentina y Chile

Los planes de igualdad de oportunidades (PIO) constituyen una de las manifestaciones más emblemáticas de la labor de las “maquinarias de género” en el Estado. En algunos países latinoamericanos, dichos planes son de larga data, posicionándose a la vanguardia Chile y Brasil. En otros casos, como Uruguay, los PIO son de más reciente elaboración. La Argentina no posee un PIO nacional, aunque existen diversas normas y programas con la misión de promover la equidad. Así pues, se han impulsado acciones en el marco del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, y de los Ministerios de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; de Educación; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Desarrollo Social; y de Defensa de la Nación. De este modo, distintos sectores del Estado central han instaurado medidas de promoción de la equidad de género, pero la ausencia de un PIO nacional que las englobe atenta contra la institucionalización de una estrategia consistente y sostenida en el tiempo.

III.1. Las políticas de equidad de género en Chile: un ejemplo de transversalización continuada

El Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) de Chile es una de las “maquinarias de género” más antiguas e institucionalizadas de América Latina, debido a la perdurabilidad de los equipos técnicos, la continuidad de sus líneas de acción y el rango ministerial de su máxima autoridad. El Sernam, que cuenta con una dirección nacional y trece direcciones regionales, experimentó un aumento de un 13 por ciento en su presupuesto en 2007. Jerárquicamente dependiente del Ministerio de Planificación, los mayores desafíos del Sernam son los de promover la igualdad de género en las políticas públicas e impulsar legislación. Básicamente, este Servicio tiene la misión

de diseñar y coordinar programas cuya implementación es responsabilidad de otros organismos estatales, con la excepción de algunos programas piloto (prevención del embarazo adolescente y la violencia intrafamiliar; mujer y microempresa; trabajadoras temporeras; mujeres jefas de hogar). En este marco, el Sernam está a cargo de supervisar que los compromisos asumidos en esta materia sean cumplidos por el conjunto de agencias del Estado.

Desde su origen, el trabajo del Sernam se vio condicionado por las agendas políticas de los Ejecutivos (Baldez, 2001). Bajo las presidencias de Patricio Aylwin y de Eduardo Frei (1990-1999), provenientes de la Democracia Cristiana, las vinculaciones con la Iglesia Católica limitarían la clase de políticas que los gobiernos de la Concertación podían impulsar, especialmente aquellas mentadamente vinculadas con “valores morales”, como la reproducción y la legislación familiar (Ríos Tobar, 2009). Con todo, en el marco del *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994/1999)*, el Sernam pondría en marcha una serie de programas orientados a mejorar las condiciones de vida de mujeres socialmente desaventajadas, así como reformas orientadas a enfrentar la discriminación en la salud, la educación y el mercado de trabajo¹⁴.

En 2009, el Sernam se encuentra ejecutando el *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000/2010)*, que ha inaugurado una perspectiva propiamente transversal en las políticas públicas de género, luego de un intenso proceso de evaluación del primer Plan. Este segundo PIO tiene seis grandes capítulos, con sus respectivos objetivos e indicadores de seguimiento: i) garantizar una cultura de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; ii) promover los derechos de las mujeres y su pleno ejercicio; iii) fomentar su participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones; iv) estimular la autonomía económica de las mujeres y la superación de la pobreza; v) aumentar el bienestar y la calidad de vida de las mujeres; e vi) incorporar el enfoque de género en las políticas públicas. De acuerdo con el Plan:

“Chile... comienza a transitar desde un enfoque sectorial hacia modelos de gestión más integrales y coordinados, acorde con los procesos de modernización del Estado. Por tanto, institucionalizar el enfoque de género requiere insistir en enfocar las políticas hacia la mujer de forma transversal, de modo que incluyan tanto a las políticas sociales como las de desarrollo

¹⁴ Este primer PIO fue criticado por organizaciones de mujeres rurales e indígenas, que demandaron un mayor reconocimiento de la diversidad en la definición de la categoría de género femenino, lo cual dio lugar a la formulación del *Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer Rural*, en 1995.

económico; fomento productivo y, en especial, las relativas al acceso a las decisiones políticas. *El trabajo intersectorial con enfoque de género debe ir estrechamente unido a los procesos de modernización del Estado*” (Serman, 2001: 13; énfasis de las autoras).

En el año 2000, como parte de los esfuerzos de reforma estatal impulsados por el Presidente Ricardo Lagos, se conformó el Consejo de Ministros por la Igualdad, instaurándose un mecanismo institucional de máximo nivel jerárquico con responsabilidades de coordinación en materia de equidad de género. Este cuerpo, conformado por diez integrantes, tiene la atribución de establecer acuerdos vinculantes para todos los ministerios y cumple las funciones de supervisar el PIO y rendir cuentas sobre los logros alcanzados, cada 8 de marzo. De este modo, la voluntad gubernamental de promover la equidad de género se tornó más manifiesta (Álvarez San Martín, 2007).

En 2002, las prioridades de las políticas de igualdad entre varones y mujeres fueron reflejadas en la introducción del Programa de Mejoramiento de Gestión “Sistema de Equidad de Género” (PMG). Los PMG consisten en una metodología de diseño, elaboración y ejecución de políticas públicas orientadas a incorporar tópicos considerados estratégicos en los servicios y productos del Estado, lo cual debe insumir cuatro años de trabajo¹⁵. Si bien los primeros PMG fueron introducidos en 1998 (Ley 19.553), la iniciativa específica del PMG de género estuvo inscripta en un conjunto de medidas orientadas a renovar las modalidades de gestión pública impulsadas entre 2000 y 2006, con el propósito de obtener logros acordes con los lineamientos estratégicos y controlar más eficazmente el presupuesto nacional.

En términos generales, este PMG se inicia con un primer año de trabajo destinado a elaborar un diagnóstico organizacional en materia de equidad de género, seguido de la confección de un plan de acción y, posteriormente, de ejecución de intervenciones desplegadas durante un tercer año de gestión. El PMG culmina con la evaluación de los logros alcanzados en el marco de las prioridades acordadas entre cada organización estatal y el Sernam. Lejos de ser una política lineal, el PMG es acumulativo, puesto que la ejecución de cada etapa supone la revisión de lo actuado y el ajuste sucesivo de acciones.

¹⁵ Hay tantos PMG como temáticas estratégicas definidas por el Ejecutivo. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, el gobierno electrónico, la atención al usuario, los recursos humanos, la planificación y el control de gestión, la auditoría interna y la administración financiera. El PMG supone la entrega de un informe anual a un Comité Interministerial, responsable de garantizar que los mismos sean consistentes con los lineamientos generales del gobierno. En el caso del PMG de género, el Comité actúa asesorado por la Oficina de Presupuesto y el Sernam, que participa en calidad de organismo experto y responsable de la revisión, evaluación y validación.

En la perspectiva del personal del Sernam, la introducción del PMG de género marcó un “antes y un después”. En efecto, el papel del Servicio se ha visto reforzado y la preocupación por la equidad de género se ha instalando en el conjunto de acciones de las organizaciones públicas (Rodríguez Gustá, 2008). Siguiendo a Álvarez San Martín (2007: 56), los PMG han representado “quizás el mayor avance del quinquenio en el camino hacia la institucionalización en las políticas públicas, sólo comparable a la creación del Sernam y la elaboración de los planes de igualdad de oportunidades en la década precedente”. Sin embargo, estos importantes instrumentos no están exentos de críticas desde el ángulo de la literatura sobre transversalización de género¹⁶.

En torno al proceso del PMG, se conformaron “comunidades de práctica” de intercambio y discusión acerca de qué son, de acuerdo con las demandas de las organizaciones públicas, las “temáticas de género” (Rodríguez Gustá, 2008). Esta clarificación conceptual fue primordial en la institucionalización de la perspectiva relacional propugnada por el Sernam en su segundo PIO, que visualiza al género como una construcción social de relaciones desiguales de poder. Como fruto de estas interacciones, prácticamente la totalidad de las organizaciones públicas ha incorporado la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en sus “productos estratégicos”, sentándose las bases para el diseño y la ejecución de intervenciones de corte transversal.

Con la llegada de Bachelet a la Presidencia, la *Agenda de Género 2006/2010* vigorizó las iniciativas preexistentes. Esta agenda es un documento programático elaborado por la jefa de Estado al inicio de su gestión, que explicita compromisos de gobierno en materia de reducción de las discriminaciones contra las mujeres, ampliación del ejercicio de derechos y desarrollo de sus capacidades. A la luz de esta agenda, se han puesto en marcha mesas y cabildos regionales para el seguimiento de los compromisos estatales por parte de las ciudadanas.

Otra medida singular del gobierno iniciado en 2006 fue el armado de un gabinete paritario, una acción sin precedentes en la historia de Chile con un profundo impacto simbólico (Ríos Tobar, 2007). El Presidente Lagos había culminado su mandato con cinco ministerios a cargo de mujeres sobre un total de 20, un progreso respecto de los gobiernos anteriores de la Concertación. La presidencia de Bachelet se inició con diez ministerios conducidos por mujeres, medida que también comprendió las designaciones en subsecretarías, intendencias regionales y gobernaciones provinciales (Mardones, 2007).

¹⁶ De acuerdo con un estudio previo, por ejemplo, el PMG de género no recibe el mismo estatus simbólico que los PMG de otras áreas. Además, se evidencia cierta disociación entre el Estado y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil chilena, lo cual resulta sorprendente en vistas del enorme caudal de información recolectada y procesada por el Estado en cuestiones relevantes para la actividad de *advocacy* de estas organizaciones (Rodríguez Gustá, 2008).

Desde el retorno a la democracia, el Sernam logró reformas legales importantes, entre las cuales se destacan las leyes de filiación (que eliminó la clasificación de “hijo ilegítimo”), despenalización del adulterio, violencia intrafamiliar, modificación del Código Penal en materia de delitos sexuales, fuero maternal para trabajadoras domésticas, prohibición del test de embarazo como requisito de contratación laboral, protección de mujeres y estudiantes embarazadas. Asimismo, el Sernam apoyó la elaboración de una iniciativa de divorcio civil, sancionado en 2004 (Gray, 2004).

Recapitulando, la experiencia chilena pone de manifiesto la edificación de una burocracia experta en políticas de género, posibilitada por la presencia del Sernam y la introducción del PMG, con un claro respaldo político. De hecho, la *Agenda de Género 2006/2010* profundizó las medidas transversales, delimitando con mayor precisión los compromisos de equidad de los servicios públicos. Durante la IX Sesión del Consejo por la Igualdad, en 2006, se acordó el nombramiento de un experto o experta en género para que participe en su Comité Asesor. También se convino que, en cada ministerio, se constituyan comisiones de género responsables de la elaboración de compromisos y metas para el período de gobierno, especificando su asignación presupuestaria.

Más allá de estos avances, la equidad de género aún enfrenta retos de magnitud en Chile, especialmente en materia de derechos reproductivos y del acceso de mujeres a cargos de elección popular¹⁷. A pesar del liderazgo del movimiento feminista en la transición democrática, Chile es uno de los pocos países latinoamericanos (junto con El Salvador) que no ha ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, una importante herramienta internacional en la lucha contra la discriminación de las mujeres¹⁸.

III.2. Las políticas de equidad de género en la Argentina: avatares de su institucionalización

La Argentina ha avanzado significativamente en el acceso de mujeres a cargos electivos pero, a diferencia de Chile, no ha implementado una estrategia

¹⁷ En el ámbito de los derechos reproductivos, el gobierno de Bachelet puso en marcha una política de provisión de anticonceptivos de emergencia en hospitales públicos, luego revertida por una decisión judicial. En junio de 2009, el Ejecutivo ha elevado al Congreso un proyecto de ley que establece el derecho a la regulación de la fertilidad, cuyo propósito es no discriminar a las mujeres que poseen medios económicos para la compra de anticonceptivos de emergencia. Dicho proyecto recibió media sanción en la Cámara de Diputados en el mes de julio, restando su tratamiento en el Senado.

¹⁸ En Chile, los principales argumentos empleados para rechazar la ratificación del Protocolo le imputaron la supuesta sesión de soberanía nacional a un organismo como el Comité CEDAW, atribuyéndole el poder de imponer una ley que permita el aborto (Comité CEDAW, 2006).

consistente de transversalización de género en el Estado. Por el contrario, desde el retorno de la democracia, las políticas públicas de género han estado signadas por su discontinuidad, insuficiencia de financiamiento y ambigüedad en la definición de la equidad. El Consejo Nacional de la Mujer tuvo, casi desde su origen, una historia institucional y política convulsionada (Weathers, 2007), evidenciando un paulatino deterioro en su jerarquía, autonomía y presupuesto. En sus inicios, el CNM dependía directamente de la Presidencia de la Nación y, actualmente, está inscripto en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales¹⁹.

En la década de 1990, el CNM desempeñó un papel crucial en el proceso de reglamentación e instrumentación del cupo femenino. Con todo, hacia 1994 se produjo un fuerte enfrentamiento entre la conducción de este organismo y el presidente Menem. Durante la reforma constitucional, el Ejecutivo procuró incorporar la garantía del “derecho a la vida desde la concepción” en la Carta Magna, iniciativa que se vio frustrada tras la movilización de una amplia red de organizaciones sociales de mujeres. En este marco, las autoridades del CNM tomaron distancia de la propuesta gubernamental (Petracchi y Pecheny, 2007). En 1995, la Argentina se alineó con la postura del Vaticano en la Conferencia de Beijing, lo cual condujo a la renuncia de su presidenta. A partir de entonces, frente a la polémica despertada por los derechos sexuales y reproductivos, el CNM perdería legitimidad (Lopreite, 2006).

Tras el nombramiento de Ester Schiavone al frente del Consejo, en 1998 se puso en marcha el llamado *Plan Federal de la Mujer*, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este plan buscaba, esencialmente, fortalecer las llamadas “áreas mujer” en las provincias y apuntalar las capacidades del Estado para desarrollar políticas transversales de género. Luego de una interrupción sufrida en 2001, el Plan fue prorrogado en 2005 y terminó de ejecutarse en 2008. Entonces, la idea de transversalización de género estaba tan ausente de la agenda pública que las negociaciones con el Banco y otras áreas del Estado para retomar el Plan fueron arduas.

En términos de una funcionaria del Consejo, hacia 2005 “se creía que era imposible volver a poner en funcionamiento el Plan Federal de la Mujer. Por supuesto, el Plan no funcionó de modo perfecto, muchos factores hicieron que tuviéramos discontinuidad de fondos para girar rápidamente a las provincias... tuvimos muchos problemas, lo que hizo que necesitáramos de

¹⁹ El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se encuentra conformado por los Ministerios de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Salud; Economía y Producción; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y por la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.

Tabla 7

Áreas provinciales de mujer y/o género, cuotas y representación legislativa femenina en la Argentina (2007, en porcentajes)

Provincia	Organismo	Cuotas	Diputadas provinciales
Buenos Aires	Dirección de Políticas de Género de la Dirección Provincial de Promoción de Derechos Sociales, Ministerio de Desarrollo Social	30%	29
Catamarca	Dirección de Mujer, Infancia y Familia de la Dirección Provincial de Desarrollo Humano y Familia, Ministerio de Desarrollo Social	30%	32
Chaco	Coordinación y Asesoría del Área de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos	30%	38
Chubut	Área Provincial Género y Equidad de la Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia, Ministerio de la Familia y Promoción Social	30%	30
CABA	Dirección General de la Mujer de la Subsecretaría de Promoción Social, Ministerio de Desarrollo Social	30%	37
Córdoba	Subsecretaría de la mujer de la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia	50%	31
Corrientes	Consejo Provincial de la Mujer de la Secretaría de Desarrollo Humano	30%	38
Entre Ríos	Dirección Provincial de la Mujer de la Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Acción Social	No	14
Formosa	Secretaría de la Mujer	33%	37
Jujuy	No posee	No	27
La Pampa	Consejo Provincial de la Mujer de la Secretaría Gral. de Gobierno	30%	35
La Rioja	Secretaría de la Mujer	30%	4
Mendoza	Instituto Provincial de la Mujer de la Subsecretaría de la Familia, Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad	30%	23
Misiones	Subsecretaría de la Mujer y la Familia del Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud	50%	29
Neuquén	Consejo Provincial de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social	30%	29
Río Negro	Consejo Provincial de la Mujer del Ministerio de la Familia	50%	35
Salta	Consejo Provincial de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Humano	30%	27
San Juan	Dirección de la Mujer y la Familia del Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social	30%	12
San Luis	Subprograma Mujer y Comunidad del Programa de Protección Social y Desarrollo Humano, Ministerio de Inclusión Social y Desarrollo Humano	30%	35
Santa Cruz	Subsecretaría de la Mujer del Ministerio de Gobierno	33%	17
Santa Fe	Dirección Provincial de las Mujeres de la Secretaría de Desarrollo para la Ciudadanía, Ministerio de Desarrollo Social	33%	34
Santiago del Estero	No posee	50%	46
Tierra del Fuego	Consejo Provincial de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social	30%	33
Tucumán	Comisión Interministerial de Acciones para la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social	30%	13

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Consejo Nacional de la Mujer y del Ministerio del Interior de la Nación.

muchos contactos para aceitar la financiación”²⁰. Si bien la ejecución del Plan Federal fue dificultosa, prácticamente todas las provincias argentinas cuentan hoy con áreas de mujer o género, cuyas autoridades integran el Consejo Federal de la Mujer, un ámbito interjurisdiccional de diálogo político, del mismo modo que una pluralidad de municipios.

Además, entre 2001 y 2006, el CNM instrumentó el *Programa de Fortalecimiento Familiar y Promoción del Capital Social* (Profam) financiado por el Banco Mundial, focalizado en la lucha contra la pobreza y orientado a promover la autonomía de la mujer, mejorando la salud materna. El Profam fue implementado con organizaciones sociales de base, muchas vinculadas con la Iglesia Católica (Bedford, 2009).

A diferencia de lo observado en Chile, el Consejo Nacional de la Mujer no logró consolidarse como una agencia capaz de transversalizar una perspectiva de género en el Estado. Como fue mencionado, los programas impulsados desde este organismo dependieron del otorgamiento de préstamos internacionales y su agenda ha distado de ser consistente y sostenida en el tiempo. En tal sentido, el Comité CEDAW ha expresado su preocupación por el limitado papel del Consejo, exhortando a que se “fortalezca la capacidad del mecanismo para llevar a cabo con eficacia actividades encaminadas a lograr el adelanto de la mujer y la promoción de la igualdad entre los géneros, y asegurar que las perspectivas de género se incorporen en todas las políticas y programas” (CEDAW, 2004b: numeral 329). Asimismo, por iniciativa de un conjunto de legisladoras nacionales, en 2008 la Cámara de Diputados aprobó una resolución denominada *Agenda de Género 2008/2010*, entre cuyas acciones se plantea jerarquizar el mecanismo nacional de la mujer en la estructura del Ejecutivo Nacional, ampliando su presupuesto y facultades, y elaborar un PIO.

Como contrapunto de la ausencia de mecanismos de la transversalización de género en el Estado central, en diversos municipios argentinos han comenzado a ejecutarse PIO que abordan las políticas de equidad de manera integral²¹. Sin embargo, estas iniciativas distan de estar articuladas y, por ende, potenciadas, desde un marco mancomunado de trabajo entre los diversos niveles de gobierno.

La Tabla 8 sintetiza las estrategias distintivas de la Argentina y Chile.

²⁰ Entrevista personal confidencial, Buenos Aires, 2008.

²¹ En virtud de su actuación en este campo, por ejemplo, el municipio de Rosario (provincia de Santa Fe) obtuvo reconocimiento internacional por su PIO iniciado en 2001, constituyéndose en un modelo para municipios de otros países del Mercosur. Otro ejemplo destacado es el *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres 2006-2008* del municipio de Morón (provincia de Buenos Aires).

Tabla 8
Lineamientos de las políticas de equidad de género en la Argentina
y Chile: principales contrastes

Políticas de acción afirmativa	Argentina	Chile
Ley de cuotas nacional	Sí (30 por ciento)	No
Mujeres en el Poder Legislativo nacional	40 % de diputadas 40 % de senadoras	15 % de diputadas 5 % de senadoras
Posición del país en el ranking mundial	6	79
Transversalización de género en el Estado		
Agencia nacional	Consejo Nacional de la Mujer, dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Servicio Nacional de la Mujer, con rango de ministerio
Planes y/o programas nacionales	Plan Federal de la Mujer (1998-2001 / 2005-2008)	Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994-1999)
	Programa de Fortalecimiento Familiar y Promoción del Capital Social (2001-2006)	Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000-2010)
Mecanismos de coordinación y gestión	Consejo Federal de la Mujer (integrado por el Consejo Nacional y por representantes provinciales)	Consejo de Ministros por la Igualdad (2000)
		Programa de Mejoramiento de Gestión "Sistema de Equidad de Género" (2002)
		Comité Asesor del Consejo de Ministros por la Igualdad (2006)
		Comisiones ministeriales de género (2006)
Compromisos programáticos recientes	<i>Agenda de Género 2008-2010</i> (Poder Legislativo)	<i>Agenda de Género 2006-2010</i> (Poder Ejecutivo)

Fuente: Elaboración propia.

IV. A modo de cierre

En la década de 1990, las políticas de acceso de mujeres a cargos electivos y las estrategias de transversalización de género en el Estado cobraron impulso en América Latina. A la luz de estos lineamientos, la Argentina y Chile son casos ejemplares de avance en una dirección y rezago en la otra. Como lo ha evidenciado este trabajo, la Argentina ha sido pionera y exitosa en la instrumentación cuotas por género para candidaturas de elección popular y Chile ha liderado la institucionalización de mecanismos de gestión transversal innovadores en el escenario regional.

Al considerar ambos andariveles de política pública, este artículo ha puesto de relieve que la Argentina y Chile instrumentaron estrategias fragmentarias, lo cual limita la posibilidad de revertir las múltiples inequidades entre mujeres y varones en la vida política, socioeconómica y familiar. En tal sentido, cabe recordar que la inequidad entre mujeres y varones es un fenómeno que se despliega en múltiples niveles, puesto que involucra creencias culturales y distribución desigual de recursos sociales, e identidades con disímiles grados de reconocimiento que afectan el pleno ejercicio de derechos (Ridgeway y Correll, 2004).

De este modo, una estrategia comprensiva que apunte la autonomía de las mujeres en el terreno público y en la esfera privada requiere *articular* políticas de acción afirmativa y de transversalización de género en el conjunto de agencias, programas y servicios estatales. Así pues, este trabajo ofrece lentes novedosas para el estudio de las políticas públicas de equidad de género, integrando las medidas de afirmación de los derechos políticos y el diseño de acciones orientadas a remover las discriminaciones contra las mujeres en otros campos de la vida social.

Bibliografía

- Álvarez San Martín, Roberto (2007). "Perspectiva de género en las políticas públicas en Chile", en *Política y Gestión*, Vol. 10, N° 10.
- Bacchi, Carol (2006). "Arguing for and Against Quotas: Theoretical Issues", en Dahlerup, Drude (ed.), *Women, Quotas and Politics*, Nueva York, Routledge.
- Baldez, Lisa (2001). "Coalition Politics and the Limits of State Feminism in Chile", en *Women & Politics*, Vol. 22, N° 4.
- Bedford, Kate (2009). "Gender and Institutional Strengthening: The World Bank's Policy Record in Latin America", en *Contemporary Politics*, Vol. 15, N° 2.
- Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Buenos Aires, PNUD-Prometeo Libros.

- Caminotti, Mariana (2009). “En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina”, Tesis de Doctorado, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile*, Nueva York, Naciones Unidas.
- CEDAW (2004a). *Cuarto informe periódico de 10 Estados parte. Chile*, Nueva York, Naciones Unidas.
- CEDAW (2004b). *Informe de seguimiento. Argentina. Observaciones finales: 31º período de sesiones*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Cesilini, Sandra y Natalia Gherardi (eds.) (2002). *Los límites de la ley. La salud reproductiva en la Argentina*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Cordero, Rodrigo (2006). “La composición social de la nueva Cámara de Diputados: cambios y continuidades en perspectiva histórica (1961-2010)”, Documentos de trabajo ISCO, N° 8, Año 2, agosto.
- Franceschet, Susan (2008). “La representación política de las mujeres en un país sin ley de cuotas: El caso de Chile”, en Archenti, Nélica y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta.
- Franceschet, Susan y Mona Lena Krook (2006). “State Feminism and Gender Quotas in the ‘North’ and the ‘South’: Comparative Lessons from Western Europe and Latin America”, trabajo presentado en el Annual Meeting of the International Studies Association, California, 22-25 de marzo.
- Gray, Tracy (2004). “The Marriage of Policy and Reality: The Struggle for Civil Divorce in Chile”, trabajo presentado para la Latin American Studies Association Annual Meeting, Las Vegas.
- Huneus, Carlos (2005). *Trabajo y vida parlamentaria. Chile – Argentina. Informe de Prensa*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002). “Amateur legislators-Professional Politicians. The consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3.
- Krook, Mona Lena (2008). “Quota Laws for Women in Politics: Implications for Feminist Practice”, en *Social Politics*, Vol. 15, N° 3.
- Levín, Silvia, Adela Campostrini, Ruth Sosa y Claudia Voras (2007). “La política de género de las políticas públicas en Argentina”, en Carbonero Gamundí, María Antonia y Silvia Levín (comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Editores.
- Lopreite, Débora (2006). “Gender and Welfare Regime Changes in Argentina: International Conventions and Feminist Networks in a New Social Agenda”, trabajo presentado en el Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Toronto, 2 de junio.

- Mardones Z., Rodrigo (2007). “Chile: todas íbamos a ser reinas”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. Especial.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Mustapic, Ana María (2006). “Congreso Nacional: el trampolín de la política”, en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 8 de enero.
- Naciones Unidas (1979). “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)”, Resolución 34/180 de la Asamblea General.
- Naciones Unidas (2000). “Declaración del Milenio”, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Petracchi, Mónica (coord.) y Mario Pecheny (2007). *Argentina, derechos humanos y sexualidad*, Buenos Aires, CEDES.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático, solidaridad frente a un mundo dividido*, Nueva York, PNUD.
- Rees, Teresa (2005). “Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe”, en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, N° 4.
- Ridgeway, Cecilia y Shelley J. Correll (2004). “Unpacking the Gender System. A Theoretical Perspective on Gender Beliefs and Social Relations”, en *Gender and Society*, Vol. 18, N° 4.
- Ríos Tobar, Marcela (2005). *Cuotas de género, democracia y representación*, Santiago de Chile, International IDEA-Flacso Chile.
- Ríos Tobar, Marcela (2007). “Chilean Feminism and Social Democracy From the Democratic Transition to Bachelet”, en *NACLA Report on the Americas*, marzo-abril.
- Ríos Tobar, Marcela (2009). “Feminist Politics in Contemporary Chile. From the Democratic Transition to Bachelet”, en Jaquette, Jane S. (ed.), *Feminist Agendas and Democracy in Latin America*, Durham-Londres, Duke University Press.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). “La transversalización de género en Chile: la ‘división digital’ entre las burocracias expertas y los espacios deliberativos”, en *Revista Kairos. Revista de Temas Sociales*, Año 12, N° 22, disponible en: <http://www.revistakairos.org/k22-indice.htm>
- Sernam (2001). *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Lineamientos generales (2000/2010)*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Sernam (2006). *Agenda de género 2006/2010*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Sernam (2008a). “Estudio de opinión pública: paridad, medidas de acción afirmativa, mujer y política (I parte)”, Documento de trabajo N° 113, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- Sernam (2008b). “Estudio de opinión pública: paridad, medidas de acción afirmativa, mujer y política (II parte)”, Documento de trabajo N° 114, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.

- Weathers, Gwendolyn (2007). “De la jerarquización a la transversalidad de género: feministas, tecnócratas y el Estado en Argentina, 1983-2004”, en *Política y Gestión*, Vol. 10, N° 10.
- Wright, Erik Olin (1999). “Metatheoretical Foundations on Charles Tilly’s, Durable Inequality”, versión revisada de un trabajo presentado en el panel Charles Tilly’s Durable Inequality en la Social Science History Conference, Chicago, 20-23 de noviembre de 1998.
- Zapata, Daniela (2007). “Indicadores para el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, en *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 91, Santiago de Chile, CEPAL.

Palabras clave

Políticas de equidad de género – cuotas electorales – transversalización de género en el Estado – Argentina – Chile

Key words

Gender equality policies – electoral gender quotas - gender mainstreaming – Argentina – Chile

Abstract

In the field of gender equality policies, the national cases of Argentina and Chile exemplify the adoption of distinct albeit fragmentary strategies. Argentina has pioneered the implementation of electoral quotas that have favored the access of women to Congress, whereas Chile has created highly innovative gender mainstreaming mechanisms for regional and international standards. Conversely, women’s presence in the Legislative has been scarce in Chile—a country without gender quotas—while Argentina lacks effective gender mainstreaming State mechanisms at the national (central) level. By means of an empirical discussion of these two cases, from a comparative perspective, this article illustrates that electoral gender quotas and gender mainstreaming are two strategies that deal with different dimensions of inequality and, as a result, are a manifestation of distinct aspects of the gender state policy.