

---

**políticas sociales**

**A**lpargatas y libros: estilos de  
gestión, género y política social en  
Argentina y Chile

Gisela Zaremborg

División de Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, julio de 2004

Este documento fue preparado por Gisela Zarembeg, Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con Especialidad en Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322556-3

LC/L.2164-P

Nº de venta: S.04.II.G.92

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La evolución institucional del Consejo Provincial de la Mujer y del Servicio Nacional de la Mujer: los datos de contexto</b> .....	9
<b>II. El estilo técnico-elitista: las funcionarias del Servicio Nacional de la Mujer</b> .....	17
<b>III. ¿Libros sí, alpargatas no? El estilo de vinculación con la sociedad</b> .....	21
<b>IV. El estilo pragmático-movimental: las funcionarias del Consejo Provincial de la Mujer</b> .....	27
<b>V. ¿Alpargatas sí, libros no? El estilo de vinculación con la técnica</b> .....	35
<b>VI. Conclusiones</b> .....	37
<b>Bibliografía</b> .....	41
<b>Serie Políticas Sociales: números publicados</b> .....	43

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Evolución institucional, logros y dificultades SERNAM y CPM .....	13
Cuadro 2	Relación poder elites-bases.....	31
Cuadro 3	Diferencias tipos estilo de gestión.....	38

## Resumen

---

En este artículo analizamos comparativamente los estilos de gestión de las funcionarias de dos organismos estatales que han tenido como destinatarias y mediadoras específicas de sus políticas sociales a las mujeres. Constituirán nuestros objetos de estudio el Consejo Provincial de la Mujer (CPM) de la Provincia de Buenos Aires, Argentina; y el Servicio Nacional para la Mujer (SERNAM), en Chile.

Argumentaremos que las funcionarias del CPM reportan un estilo de gestión que denominamos como “pragmático-movimental”, mientras que los rasgos del estilo de gestión de las funcionarias del SERNAM pueden agruparse en un tipo que hemos denominado como “técnico-elitista”. El primero (CPM) está ligado a la ‘militancia social’ peronista y se caracteriza por: a) una dificultad para instalar en la agenda política el tema de género como mejora de la equidad entre hombres y mujeres y una ubicación de la acción de las mujeres en el campo de la asistencia social; b) la concepción de conformación de agenda como aprovechamiento de los “intersticios” del estado, basada en la centralidad de las redes de mujeres constituidas en las bases, desde una visión de la acción política que privilegia la influencia “desde abajo hacia arriba”; y c) una valoración de los componentes pragmáticos de la gestión social que incluye el conocimiento de reglas políticas informales asociadas a la implementación de programas. El segundo estilo (SERNAM) está asociado a mujeres que participan o participaron en organizaciones no gubernamentales y están relacionadas con la consultoría, las organizaciones internacionales y los ámbitos académicos. Este anclaje ha permitido un estilo de gestión que resulta en: a) una posibilidad de instalar en la agenda pública una visión del tema de género concebido como mejora de los derechos

ciudadanos para la equidad entre hombres y mujeres; b) una concepción de la conformación de agenda como gestión en los espacios propios de las elites decisoras de la política chilena. Este estilo está centrado en una concepción de la acción política que privilegia la influencia ‘desde arriba hacia abajo’; y c) una valoración de los componentes técnicos y de las reglas formales de la política social.

## Introducción<sup>1</sup>

---

Este artículo se propone analizar comparativamente los diferentes estilos de gestión social de las funcionarias pertenecientes a dos organismos estatales que han tenido como destinatarias y mediadoras específicas de sus políticas a las mujeres. Constituirán nuestros objetos de estudio los estilos de gestión de las dirigencias femeninas del Consejo Provincial de la Mujer (CPM) de la Provincia de Buenos Aires, Argentina y del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en Chile. Esta comparación se realizará de manera diacrónica observando la evolución de dichos estilos desde la constitución de estos organismos hasta el presente.<sup>2</sup> Se prestará especial atención a los diferentes clivajes de cultura política en los que se enraíza la acción de las funcionarias de dichos organismos.

En este sentido, propondremos que las funcionarias del SERNAM muestran un perfil ligado en sus orígenes a la acción de Organismos No Gubernamentales (ONG) actuantes contra la dictadura en los años 70 y a favor del retorno democrático en los años 90, asociado generalmente a la consultoría, a la relación con organizaciones internacionales y a ámbitos académicos. Este anclaje ha permitido un estilo de gestión que resulta en: a) una posibilidad de instalar en la agenda pública una visión del tema de género concebido como la facilitación de oportunidades para lograr una situación de equidad entre hombres y mujeres; b) esta conformación de agenda se

---

<sup>1</sup> La frase 'Alpargatas y Libros' hace mención a una consigna propia del peronismo a saber: 'Alpargatas sí, libros no' con la que se hacía referencia a privilegiar las necesidades y visión de los marginados (que utilizaban un calzado típico de los pobres, las alpargatas) en contraposición a las demandas y visiones provenientes de los intelectuales, simbolizados en la figura de los libros.

<sup>2</sup> Ello se realiza con base en una investigación financiada por el CONICET, Argentina realizada en un período de dos años comprendidos entre junio del 2002 y junio del 2004.

concibe como gestión en los espacios de las elites decisorias de la política chilena, lo que incluye la acción transversal en el campo legislativo (Congreso Nacional), judicial (Poder Judicial) y ejecutivo (Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional y Gobiernos Regionales y Municipales). En este sentido, este estilo está centrado en una concepción de la acción política que privilegia la influencia ‘desde arriba hacia abajo’; c) una valoración de los componentes técnicos y de las reglas formales de la política social, que incluye la planificación, monitoreo y evaluación ex – ante y ex – post de las políticas implementadas y la producción y difusión de material intelectual que permite una reflexión académica sobre lo realizado. En conjunto denominaremos al estilo de gestión de estas funcionarias como “técnico-elitista”.<sup>3</sup>

En contraposición, sostendremos que las funcionarias del CPM (convertido luego en Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano –CPFDH- y luego en Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo) presentan un perfil ligado a la ‘militancia social’ peronista. Una parte de estas funcionarias está asociada a la militancia peronista en lucha contra la dictadura en los años 70 y se mantiene en tensión con un estilo de militancia peronista asociado a un perfil de acción social más ortodoxo que se remonta a los años 50’. Este anclaje posibilita un estilo de gestión que resulta en: a) una permanente dificultad para instalar en la agenda pública el tema de género como acción para mejorar la equidad entre hombres y mujeres en la agenda política, frente a una posibilidad de instalar a las mujeres de base como intermediarias de la política social; b) la concepción de la conformación de agenda como aprovechamiento de los “intersticios” del estado, basada en el contacto directo con las bases, desde una visión de la acción política que privilegia la influencia “desde abajo hacia arriba”; c) una valoración de los componentes pragmáticos de la gestión social, un conocimiento profundo de los espacios y las reglas informales que impiden la implementación de programas, frente a una dificultad para construir espacios de planificación, reflexión y difusión académica sobre el trabajo realizado. En conjunto, denominaremos a este estilo de gestión como “pragmático-movimental”.

Finalmente, debe agregarse que para analizar los puntos mencionados para cada caso, el presente artículo se desarrollará en cuatro partes. La primera recorrerá el contexto internacional en el que surgen el CPM y el SERNAM y la evolución que cada organismo muestra hasta el presente, incluidos los principales logros y fracasos de cada institución. En la segunda sección, se analizará la pertinencia y las dificultades de comparar una organización ubicada a nivel nacional y otra a nivel provincial. La tercera y cuarta parte estarán dedicadas a analizar los denominados estilos de gestión “técnico-elitista” y “pragmático-movimental”, respectivamente. Las conclusiones nos ofrecerán un balance de las ventajas y desventajas de cada estilo y de los desafíos que enfrentan en el futuro.

---

<sup>3</sup> El término elitista hace alusión a la literatura que contrapone una idea de política en el que es central la influencia de grupos provenientes de la sociedad sobre el gobierno versus una idea de política en el que las decisiones tomadas por las elites gobernantes son el punto central de análisis (ver Alford y Friedland 1991).



## **I. La evolución institucional del Consejo Provincial de la Mujer y del Servicio Nacional de la Mujer: los datos de contexto**

---

El SERNAM y el CPM son expresión de dos organismos gubernamentales que surgen en el contexto de movimientos feministas y de mujeres asociados a circunstancias políticas, como la apertura del régimen democrático y procesos de reforma del estado y ajuste económico.

Estas cruciales transformaciones generaron una serie de reacciones ofensivas y defensivas a nivel de la sociedad civil. Principalmente a partir de la lucha por el retorno democrático en Chile (Garretón, 1990) y sobre todo, a partir de los procesos hiperinflacionarios, en Argentina; la sociedad civil se rearma. En este proceso de reacomodamientos, las mujeres fueron protagonistas de distintos movimientos, organizaciones de base y ONG que surgieron en tiempos de dictadura y de ajuste económico. En Chile, durante la dictadura las mujeres participaron bajo la consigna "democracia en el país y en la casa", reivindicado su autonomía frente a un estado que aparecía marcado por la impunidad (Molina, 1998). Por otra parte, las mujeres chilenas, también jugaron un rol importante a la hora de hacer frente a las consecuencias de los ajustes económicos implementados (Raczynsky, 1999:224). En Argentina las mujeres, en tiempos de la dictadura, conformaron grupos de abuelas y madres (de Plaza de Mayo) reclamando por la aparición con vida de sus familiares y durante la hiperinflación del año 89, lideraron la organización de grupos de base en

torno, fundamentalmente, a la problemática de la alimentación (ollas populares, comedores, huertas comunitarias, etc.) sin llegar a constituir sin embargo, un frente unificado de mujeres que reclamara por objetivos específicos de género (Consejo Nacional de la Mujer, 1994).

Este protagonismo se asentó en diferentes procesos de incorporación de la mujer a la vida pública, en ambos países. En Argentina, la participación de la mujer data de las luchas por la independencia y la construcción de un estado nacional. Sin embargo a los fines de este proyecto es importante la forma en que se dio la inclusión de las mujeres en la vida pública durante el peronismo. Esta se caracterizó por incorporar, tempranamente para la región, el voto femenino y construir una rama femenina dentro del partido peronista cuya "militancia social", ubicaba a las mujeres en un doble movimiento: las incorpora a la vida pública al tiempo que las afianzaba en su domesticidad (Grassi 1989:69). En esta incorporación peculiar de las mujeres al ámbito de la vida pública, la figura de Eva Perón ha resultado emblemática (Taylor 1979), moldeando la acción pública de muchas mujeres, en especial las de adscripción peronista, en lo que Auyero (1997: 207) ha denominado "performance evitista", a partir de la cual estas mujeres reproducen el mito de la "Dama de la Esperanza" que reactualiza la figura de Eva Perón.

La incorporación de la mujer chilena al voto contrasta con el caso argentino. Valenzuela (2000) especifica que este proceso estuvo marcado por la adscripción mayoritaria de las mujeres al partido conservador y por la presencia de un sistema de partidos fuerte. A partir del año 70 la experiencia chilena muestra la progresiva estructuración de un movimiento de mujeres que culmina en 1991 con la Concertación de Mujeres por la Democracia y un número considerable de mujeres en organizaciones moderadas o de izquierda. Las autoras que analizan el caso chileno concurren a señalar un proceso que va desde la reivindicación del "derecho a tener derechos" frente a un estado opresor durante la dictadura, a la construcción de proyectos viables en pos de la equidad de género a partir del retorno democrático, influyendo en las decisiones públicas desde la sociedad civil y participando en el estado (Molina, 1998; Weinstein, 1998). En términos de Montano, las mujeres chilenas han pasado de "ser actrices de la democracia a protagonistas de la gobernabilidad" (1997). En este proceso, Weinstein (1998) advierte que la acción de este movimiento de mujeres actualmente ha perdido cierta articulación y visibilidad.

A estos movimientos y antecedentes históricos que dieron una relevancia particular a la acción del movimiento feminista y de mujeres en ambos países, debe agregarse la presión proveniente de la agenda internacional. En este sentido, debe observarse que ya en la década de los 70' la "Declaración de México sobre la Igualdad de Acción de las Mujeres" y el "Plan de Acción Mundial" (en el año 1975) y la "Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación Contra la Mujer" –CEDAW, año 1979– discutían la importancia de instalar Oficinas de la Mujer en las estructuras estatales de los diferentes países (Ver Guzmán 2001). Más tarde, la definición de los objetivos y funciones asignados a las primeras oficinas estuvieron enmarcados por el enfoque "Mujer en el Desarrollo" (MED) que aún ubicaba a estas oficinas en posiciones institucionales jerárquicamente subordinadas. A mediados de los años 80 surge en cambio otro enfoque denominado como Género en el Desarrollo (GAD) el cual "centra la atención no sólo en las relaciones desiguales entre los géneros sino también en las estructuras que generan la desigualdad" (Guzmán 2001: 18). Finalmente ya en 1995 la Plataforma de Acción Mundial aprobada en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995) recomienda que las Oficinas de la Mujer "asuman tareas de mayor trascendencia en la elaboración de políticas públicas (...) los mecanismos son concebidos como instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de *gender mainstreaming*" (incorporar el tema de género en las agendas de gobierno) (Guzmán 2001: 18,19).

Por otra parte, y también en el contexto internacional cabe consignar el lugar destacado que ha tenido el rol de la mujer en particular, y la temática de género en general, dentro de las

recomendaciones de política social de los organismos internacionales (Moser, 1996) en contextos de ajuste estructural y reforma del estado. Vale la pena observar, en este contexto, la aparición de nuevos actores y nuevas cuestiones en la formación de políticas públicas, en relación al debilitamiento de otros actores (como por ejemplo, los sindicatos) y temáticas que en el pasado eran funcionales a una matriz estadocéntrica.

En estos contextos, surgen en Argentina y en Chile dos organismos estatales que han tenido como destinatarias y mediadoras específicas de sus políticas a las mujeres. El ex CPM (luego Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y actualmente Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo), proyectado desde 1989 y creado en 1991 por ley 11097 dependiendo del Ejecutivo Provincial, se propuso “lograr todo lo concerniente a la plena igualdad jurídica, laboral, política, económica y social de las mujeres superando los impedimentos fáctico-jurídicos que traben su desarrollo” (De la Iglesia 1999:4). Desde entonces fue dirigido e integrado por varias esposas de gobernadores y funcionarios provinciales peronistas y por numerosas mujeres cercanas a la militancia peronista. En su trayectoria, este Consejo ha absorbido áreas de ministerios provinciales y ha ampliado el espectro de sus beneficiarios al punto tal que actualmente ha asumido un nivel ministerial.<sup>4</sup> En su relación con la sociedad ha privilegiado la relación directa con mujeres en los barrios, impulsando una red de “trabajadoras voluntarias” (denominadas popularmente como 'manzaneras' y 'comadres'), muchas de las cuales venían y vienen realizando una serie de actividades políticas y comunitarias diversas. A pesar que se ha argumentado que estas actividades tienen únicamente un sentido clientelar (Auyero 1997), recientemente hemos intentando complejizar esta inferencia, observando que aunque el componente electoral ha sido un factor decisivo en la conformación macropolítica de las políticas de combate a la pobreza en la provincia durante los años 90, por otra parte, es importante advertir que al nivel micro social las actividades llevadas a cabo por esta red no se agotan en este tipo de prácticas, sino que se reportan diferentes tipos de intermediación de demandas por parte de manzaneras y comadres que incluyen la elaboración de proyectos e incluso el apoyo al reclamo de movimientos de protesta como los piqueteros (Zaremborg 2003).

La evolución institucional del CPM (luego CPFDDH y actualmente Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo) ha sido espectacular. En 1993 contaba con 30 empleados, para 1999 el total asciende a 737 empleados fijos y 275 temporales. En tanto que en 1990 el Consejo contaba con 3 programas (Violencia Familiar, Microemprendimientos y Trabajadoras Vecinales) para 1999 el CPFDDH manejaba 14 programas de un total de 45 programas sociales focalizados en la provincia. Entre estos programas, el Plan Alimentario “Plan Vida” y “Plan Comadres” conjuntamente, asumían un gasto cercano a los 200 millones de pesos anuales. Esta cifra constituía el 51,7% del total gastado en la provincia para planes alimentarios que ascendía a los 387 millones de pesos (IBAP 1998, Informe Plan Vida 1999). Para el año 2002, la cifra reportada es levemente menor (170 millones), pero según fuentes periodísticas el gasto proyectado para estos programas sería de 250 millones a partir de enero del 2003 (*Clarín* 26/9/02).<sup>5</sup> La importancia asignada a este Plan se vio reflejada cuando el formato del Plan Vida fue trasladado a nivel nacional durante la crisis política y económica en el año 2001-2002, a cargo de la esposa del presidente Duhalde, misma que liderara el CPM desde 1994 hasta el año 2000.

Los datos para la Provincia de Buenos Aires sobre la evolución de la red de voluntarias (manzaneras y comadres) que implementan el Plan Vida a nivel barrial son contundentes. Para

<sup>4</sup> En aproximadamente dos años (1992 a 1994) el CPM absorbió el Ministerio de Acción Social, así como departamentos a cargo del Ministerio del Menor y la Familia. Así también absorbió las funciones destinadas a la provisión de medicamentos y prótesis del Ministerio de Salud y el otorgamiento de subsidios del Instituto de la Vivienda (ver Repetto 2000: 610).

<sup>5</sup> En relación a las fuentes de financiación, para el Plan Vida, hasta el año 2000, se estipulaba que “la zona del conurbano, dependía del Ente de Reconstrucción del Gran Buenos Aires, mientras que en el interior de la provincia, la financiación provenía del presupuesto del CPFDDH” (CPFDDH 1999: 9).

1989 el entonces CPM contaba con un programa de Trabajadoras Vecinales implementado en el municipio de La Plata. En 1993, transformado en el CPFDPH y a partir de la implementación del “Plan Vida”, las trabajadoras voluntarias sumaban 7.333 (entre “manzaneras” y “comadres”) para un total de 16.000 beneficiarios. En 1999 este total asciende a 1.023.340 beneficiarios y 37.596 trabajadoras vecinales en 2041 barrios del interior y el conurbano de la provincia de Buenos Aires (Informe Plan Vida 1999). En el año 2001, las manzaneras y comadres sumaban 37.950 (CPFDPH 2001). En septiembre del 2002, fuentes periodísticas consignaban un total de 42.000 mujeres involucradas en esta red (*Clarín* 26/9/02). Actualmente, esta red ha superpuesto funciones dentro del Plan Jefas y Jefes de Hogar, un programa que ha enfrentado la crisis económica, social y política del país, logrando especialmente efectos a nivel de gobernabilidad.<sup>6</sup>

Es importante observar que si bien el CPM incorporó las tendencias internacionales en materia de equidad de género, una vez convertido en CPFDPH no siguió las recomendaciones realizadas para las Oficinas de la Mujer surgidas de los acuerdos internacionales ni los estilos de política social propugnados por el Banco Mundial (Reilly, 1996) y demás organismos internacionales. Por el contrario, este organismo se asentó en la tradición sociopolítica de la rama femenina del peronismo, centrando su relación con la sociedad civil en la articulación de la mencionada red de voluntarias, enfocando a la implementación de programas (en contraposición a la toma de decisiones en el nivel de diseño) el papel a ser desempeñado por funcionarios técnicos “reformistas” (volveremos sobre éste punto). (Ver Repetto 2000).

En este punto, puede decirse que si bien el CPM surgió con la motivación y con el objetivo de introducir cuestiones de equidad de género de manera transversal en la agenda política de la provincia de Buenos Aires, su accionar fue absorbido por un estilo de acción social que no se abocó a las reformas legislativas en materia de género, ni a la labor intersectorial con distintos ministerios en torno a una agenda pro equidad de género, sino que se centró en la construcción y el contacto directo con una red de mujeres voluntarias que se constituyeron en actrices centrales para la implementación de políticas sociales. Especialmente cuando aumentó la necesidad de aplicar políticas de emergencia social que mantuvieran ciertos niveles de gobernabilidad, esta red se constituyó en una herramienta que contribuyó a la gobernabilidad.

La evolución del SERNAM se diferencia del CPM, prácticamente en el sentido opuesto.

Este organismo, ha seguido los lineamientos internacionales en materia de recomendaciones a Oficinas de la Mujer (especialmente ha sido importante el modelo español), constituyendo (junto con el Instituto Nacional de la Juventud) una experiencia original en lo que hace a su componente transversal e intersectorial haciendo hincapié en la formación profesional y académica de sus funcionarias, provenientes en su mayoría de Organizaciones No Gubernamentales creadas en la lucha contra la dictadura (SERNAM, 1995; Weinstein, 1998; Bilbao, 1998).

El SERNAM, fue creado con aprobación de las Cámaras Legislativas, el 3 de enero de 1991 por medio de la Ley N°19.023, estipulándose que su presidenta tenga status ministerial y por lo tanto, participe en las reuniones de gabinete. Conjuntamente, el gobierno de la Concertación aprobó un Plan de Oportunidades para la Mujer. Hasta el día de la fecha, este organismo se ha destacado por la aprobación de cruciales reformas legislativas a favor de la equidad de género. Simultáneamente, este organismo ha logrado importantes acuerdos interministeriales y ha llevado a cabo tareas conjuntas con estos ministerios.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Es importante notar que la crisis del 2001-2002 agudizó notablemente la situación de pobreza en la provincia. En mayo del 2001 el porcentaje de pobres sobre la población total en dicha provincia era de 28,5%, mientras que para el mismo mes en el año 2002, éste ascendía a 46,2% (siguiendo la tendencia nacional que pasa del 28,2% al 44,0%). En cuanto a la población indigente las tendencias son similares. En mayo del 2001 nos encontramos con un 9,0% de indigentes, siendo en mayo del 2002, 20,6% (con tendencia similar, en el total nacional esta tendencia pasa de 9,0 a 19,6%) (Elaboración propia en base a datos del SIEMPRO 2003).

<sup>7</sup> Entre ellas se incluyen, la Reforma Constitucional de los artículos constitucionales 1 y 19 N° 2, abogando por la equidad de género, la Ley de Filiación N° 19.585 que establece la igualdad de derechos para los hijos e hijas legítimos, ilegítimos y naturales, la Ley N°

En cambio, el énfasis en la acción política transversal ha alejado a este organismo del contacto directo con las ciudadanas y simultáneamente se señala el alejamiento de las organizaciones y sindicatos de mujeres de base. En conjunto se aduce que este alejamiento deriva en problemas de debilidad y deslegitimación de este instituto frente a la ciudadanía. Entre otras cosas, una de nuestras entrevistadas señala que este alejamiento permitiría que de concretarse el ascenso de un gobierno de derecha en las próximas elecciones, el ataque sobre los objetivos progresistas del SERNAM en materia de género podría ser efectivo, ya que esta organización no cuenta con el impulso y apoyo de las organizaciones de mujeres de base que la sostuvieron en los inicios. En este sentido, cabe señalar que a pesar de que el SERNAM mantuvo el programa de Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM) y actualmente opera las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), este contacto con las ciudadanas es más bien consultivo y genera dificultades para producir mecanismos organizativos de mediación de demandas en la propia ciudadanía (Ver Informe SERNAM 1999). Por otra parte, debe observarse que se ha mantenido una intervención directa en el Programa de apoyo a Temporeras. Sin embargo, se ha restringido esta metodología en uno de los programas de intervención directa más exitosos, denominado como el programa Jefas de Hogar.<sup>8</sup>

En conjunto, puede decirse que el SERNAM ha sido altamente exitoso en la introducción del tema relativo a la equidad de género en la agenda política chilena. Las reformas legislativas implementadas y los acuerdos y trabajos interministeriales realizados, muestran la calidad institucional y el grado de estos logros. Sin embargo, en lo que hace al contacto con las organizaciones y la ciudadanas pertenecientes a los estratos básicos de la sociedad, los alcances muestran aspectos problemáticos y conflictivos. En este punto las evaluaciones insisten en mencionar las desventajas de la debilidad y el distanciamiento en la relación entre organizaciones ciudadanas de base y el SERNAM.

Cuadro 1

## EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL, LOGROS Y DIFICULTADES SERNAM Y CPM

ARGENTINA	CHILE
1989)1991 CPM (Ley 11.097, dependiente del Ejecutivo)	1991 Creación por Ley del SERNAM (Ley 19.023.Legislativo)
1994 CPFDPH	
2002 Ministerio de Trabajo y Desarrollo Humano	
↓	↓
--Género + Bases	++Género - Bases

Fuente: Elaboración propia en base a datos de investigación.

19.325 que establece procedimientos y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar, La Nueva Ley de Matrimonio Civil que permite regular las rupturas matrimoniales incluido el divorcio vincular, buscando proteger a los hijos e hijas y compensar al cónyuge que quede en situación más débil y una serie de reformas que a los derechos laborales, de educación y salud que garantiza la equidad de género. En el ámbito del trabajo interministerial, el SERNAM ha elaborado el Primer y Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades (1994 a 1999 y 2000 a 2010) donde se especifica el papel que le corresponde al estado en su conjunto para visibilizar las principales formas de discriminación que viven las mujeres y corregirlas. Al mismo tiempo, en el año 2000 se ha creado el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades como instancia que da seguimiento a los compromisos por la equidad de género que adoptan las distintas reparticiones públicas y se ha instalado en el año 2002 el Programa de Mejoramiento de la Gestión con equidad de género (PMG), el cual en el marco de la modernización de la gestión pública incluye el enfoque de género como instrumento de gestión del estado, lo que ha significado que todas las instituciones públicas deben incorporar las necesidades particulares de las mujeres en sus programas y presupuestos.

<sup>8</sup> Desde 1992 las mujeres jefas de hogar (que constituyen el 39.9% del total de las familias pobres indigentes del programa Chile Solidario) obtienen una serie de beneficios que consideran necesidades básicas en áreas como educación, vivienda, salud, justicia y trabajo. En la actualidad no es el SERNAM quien dirige este programa sino que los municipios ejecutan directamente este programa.

En otras palabras, el SERNAM y el CPM parecen haber transitado caminos inversos. Mientras el primero se ha convertido en un organismo modelo en lo que se refiere a la construcción de una agenda transversal pro equidad de género, el segundo ha sido vaciado de este contenido absorbido por una lógica de acción social directa. Por otra parte, éste ha conseguido construir una red de mujeres voluntarias de intermediación de demandas y proyectos que ha tenido un rol protagónico en las políticas sociales de la última década. Por el contrario el SERNAM se ha alejado de las organizaciones ciudadanas de base que lo impulsaron en los momentos originarios. Poder femenino en la base sin poder al nivel de las elites decisivas, frente a poder femenino al nivel de las elites decisivas en la conformación de la agenda política, sin poder al nivel de las bases; parecen ser las dos puntas de un hilo que han sostenido en sus extremos el CPM devenido en Ministerio y el SERNAM respectivamente.

## A. Consideraciones metodológicas

En este punto nos proponemos exponer las estrategias metodológicas implementadas para enfrentar las dificultades y aprovechar las ventajas de comparar dos organismos que están enmarcados por diferentes ámbitos jurisdiccionales (el CPM ubicado a nivel provincial y el SERNAM, a nivel nacional).

En este sentido, debemos marcar cuatro puntos que hacen plausible dicha comparación. El primero, reside en que nuestro objetivo de análisis se centra en investigar los estilos de gestión y los tipos de vinculación sociedad civil-estado propugnados por las funcionarias de estos organismos, sin centrarnos en el impacto de las políticas sociales implementadas. En este sentido, nos preocupa observar cómo se conformaron los perfiles de las funcionarias entrevistadas y cuáles son los clivajes históricos que conforman su percepción sobre la gestión social, los mecanismos de formación e influencia en la agenda pública y su ubicación valorativa frente al tema de género dentro de la estructura política del gobierno.

El segundo punto se asienta en el hecho de que Chile es un país unitario, por lo que las políticas sociales son ejecutadas a nivel nacional presentando una modalidad de gestión centralizada en todo el territorio. En este sentido, consideramos que las diferencias serían más agudas si estuviéramos confrontando la gestión en la Provincia de Buenos Aires con un país en que sus provincias fueran autónomas y los estilos de gestión estuvieran fuertemente descentralizados.

Esto se refuerza por un tercer punto centrado en la envergadura de la propia Provincia de Buenos Aires, que la hace contextualmente comparable con el país vecino. A principios de los años 90 esta provincia era la más alta contribuyente a la producción industrial nacional (aprox. el 50%), a la agropecuaria (23%) y a las exportaciones (48%) (Indec, 1993) y su población constituía aprox. el 45% de la población nacional (Indec, 1993, 1999). En cuanto al Gasto Social era la provincia que mayor cantidad de millones en pesos destinaba a estos fines (7.355, frente a Ciudad de Buenos Aires con 2.395) (Secretaría de Programación Económica y Social 1997).<sup>9</sup>

De todas maneras, (y como cuarto punto) concientes de que la comparación entre niveles jurisdiccionales diferentes pudiera introducir algunos sesgos, decidimos utilizar un mecanismo de control a ser aplicado a la hora de producir inferencias. Este fue aplicado especialmente en lo que se refirió a la percepción de la gestión social en los niveles locales (y su relación con los niveles

---

<sup>9</sup> Debe tenerse en cuenta que a partir del año 1992 la Provincia de Buenos Aires contó con el denominado Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB) en el cual a través del inciso 1º del art. 40 de la ley nacional 24.073 (ley de Reforma Impositiva, abril 1992) estipulaba la asignación a esta provincia del 10% recaudado del impuesto a las ganancias a nivel nacional. Los importes correspondientes debían ser girados en forma directa y automática. Este fondo se destinó especialmente a actividades ligadas a infraestructura y asistencia social. El manejo de este fondo estuvo vinculado a un control directo del gobernador de la provincia y fue un punto clave para lograr la ampliación y el pasaje del CPM al CPFDH, a cargo de la esposa de dicho gobernador (Hilda González de Duhalde), (ver Repetto 2000: 609-613, Zaremborg 2003).

centralizados) y en cuanto al trabajo intersectorial con otros ministerios y los estilos de conformación de agenda tanto a nivel del poder legislativo, ejecutivo como judicial. En estos casos, controlamos nuestras preguntas realizando una pregunta hipotética contrafáctica del siguiente tipo: ¿Sería diferente esta percepción si estuviéramos en otro ámbito jurisdiccional? En este sentido, por ejemplo, ante la inferencia que llama la atención sobre la modalidad movimental que cobra el estilo de gestión por parte de las funcionarias del CPM, en lo relativo a la conformación de agenda con otros ministerios, no preguntamos si esto pudiera ser diferente si las mismas estuvieran ubicadas a nivel nacional. Para ello utilizamos especialmente las entrevistas de control realizadas a funcionarias provenientes del nivel nacional.





## II. El estilo técnico-elitista: las funcionarias del Servicio Nacional de la Mujer

---

Las funcionarias del SERNAM presentan un perfil ligado a los ámbitos académicos, al trabajo de consultoría, y especialmente aquellas funcionarias jerárquicas protagonistas del momento fundante de la institución, provienen de ONG asociadas al movimiento de mujeres que participó en la transición democrática en los años 90 denominado Concertación de Mujeres por la Democracia. Este movimiento estuvo integrado por una diversidad de mujeres pertenecientes a diversas agrupaciones e instituciones. Por un lado, algunas de las integrantes, mantenían contactos con partidos políticos, especialmente con el Partido Socialista, por otra parte, podemos encontrar otras mujeres que incluso estaban asociadas al trabajo de la Iglesia, que en ese momento desempeñó un papel importante en el contacto con las mujeres de base y en el apoyo de éstas a la apertura democrática:

*“Cuando asumió el primer Gobierno de la Concertación, bueno yo trabajaba en una ONG (...) Se formó un grupo, de Concertación de Mujeres por la Democracia...que no tenía que ver directamente con los partidos pero indirectamente sí, porque la mayoría, no todas, pero la mayoría de las mujeres tenía vínculos...dentro de lo que venía del Movimiento de Mujeres, que fue un movimiento grande, donde estaba el mundo de los derechos humanos, el mundo del feminismo, el mundo*

de las ollas, de la sobrevivencia, de la economía” (Entrevista N° 7, SERNAM).<sup>10</sup>

*“Bueno, antes de trabajar en el SERNAM yo había tenido experiencia laboral en el espacio institucional de la iglesia. Porque en esas épocas de dictadura se hacía mucho trabajo social desde ese marco institucional porque estaba muy cerrado el Estado”. (Entrevista N° 11).*

*Es importante notar que también algunas estuvieron exiliadas durante la dictadura y al regresar a Chile brindaron sus contactos con organizaciones de cooperación internacional que facilitarían un trabajo conjunto con el SERNAM, lo que incluyó la posibilidad de financiación de ciertos programas, especialmente en la etapa inicial de creación del organismo:*

*“...Dada la situación del país yo viví muchos años en Alemania y ahí estudié y trabajé y de nuevo regresé una vez que el país retornó a la democracia”. (Entrevista N° 16).*

*“Tenés que entender el papel que jugaron las relaciones con los organismos internacionales para impulsar una primera etapa del SERNAM. Porque el SERNAM está concebido como organismo coordinador de políticas, no ejecutor. Pero también había que legitimarlo en la sociedad. Que el presupuesto nacional cubriera eso fue una dificultad. Entonces era 10% Chile y 90% de Cooperación Internacional. Ahora es al revés. (Entrevista N° 17).*

*“Éramos toda una generación que estuvimos como estudiantes en la época de Allende y luego de un enorme período de dictadura, volvimos, muchos sin experiencia en gestión. En un período tan largo, muchos estuvimos afuera...entonces tenés gente que vuelve innovadora, modernos, personas que estaban fuera, en Europa, por eso la influencia de España, de los países Nórdicos, de Inglaterra (...) la relación con Europa es lo que permitió que hubieran recursos para que el SERNAM se creara de inmediato”. (Entrevista N° 17).*

Un hallazgo importante en este plano es que a pesar que la mayoría de trabajos señalan un debilitamiento en la relación entre ONG y SERNAM, esto se refiere específicamente a las organizaciones de mujeres de base. Cabe notar que la relación entre ONG de perfil académico, universidad, consultoría y contactos con organizaciones internacionales no es sólo un atributo de la primera etapa y tampoco constituye una relación lineal. Esto significa que no necesariamente se presenta una trayectoria en que las funcionarias estuvieron en estas instancias (ceranas a la academia) en un momento previo y luego ingresaron al SERNAM para no volver a estas actividades, sino que estas relaciones pueden darse de manera simultánea. En este sentido, pueden presentarse circuitos en que alguna de las mujeres proviene de los ámbitos mencionados, transita un pasaje por el SERNAM (especialmente a partir de la realización de una consultoría sobre algún programa de la institución o a partir de la entrada por concurso en alguno de los temas en los que ya son expertas) y luego vuelve a los ámbitos de los que proviene, o se reubica en otras áreas del estado.

La pertenencia a una red fluida y flexible que permite el intercambio entre ONG con perfil más académico que de base, el ámbito universitario y los organismos internacionales, resulta en un perfil que ha podido acumular información y una perspectiva sobre género más compleja y más fortalecida en contraste con la que, observaremos, poseen las funcionarias del CPM.

Esta misma posibilidad de pertenecer a diferentes espacios permite una retroalimentación que potencia el perfil profesional de estas mujeres. Simultáneamente, es importante observar que estos perfiles encuentran canales para ser volcar su acumulación de saber dentro de los espacios estatales de gestión. De esta forma, y en agudo contraste con las funcionarias del CPM, el pasaje por el ámbito estatal en general y por el SERNAM en particular, es evaluado positivamente como una posibilidad de

---

<sup>10</sup> Se mantendrá el anonimato de las entrevistadas. Se designarán las entrevistas con la abreviatura CH –Chile- SERNAM para aquellas que hayan constituido nuestro objeto de estudio y con CH. Control a aquellas/os que hayan conformado nuestro grupo de control. Para el caso de Argentina, esta diferencia se presentará con la siguiente designación. A.-Argentina- CPM (grupo objeto de estudio) y A. Control (grupo de control). Las entrevistas de control fueron hechas a informantes claves (hombres o mujeres) no integrantes del CPM y el SERNAM, que pudieran dar cuenta del estilo de gestión de estas funcionarias.

progreso en el aprendizaje y en la sistematización de conocimientos, tanto a nivel teórico como de habilidades, y en el refuerzo de una visión de género más integral:

*“...Mira, para mí el SERNAM fue una escuela buenísima. Fue una escuela super valiosa, porque yo traía la experiencia de trabajo en terreno, de trabajo mas bien de base muy fuerte. Y estar en el SERNAM te permite sistematizar mejor. Y además nunca me había planteado el trabajo en el Estado. Más bien le tenía distancia al Estado. Y trabajar desde adentro a mí me permitió reconocer lo mucho que se puede hacer”. (Entrevista N° 11).*

*“Que es un Servicio [se refiere al SERNAM] que tiene mucha información de punta desde el punto de la gestión pública, tiene un gran acumulado teórico, muy dinámico en ese sentido. Hay un buen equipo de trabajo, entre profesionales... Bueno, la relación interprofesional puede tener sus riñas (...) Pero en términos de desarrollo profesional es un espacio donde yo reconozco haber tenido un salto cualitativo importante. De hecho, mi posición era que eso era un gran valor y que te permite seguir difundiendo en otros espacios... En la administración pública, en el ámbito académico.... Porque tu pones incluso una perspectiva teórica en tu trabajo, un modelo de gestión que te es realmente útil. Además de alguna manera la temática de género la sigues desarrollando, hoy día hay una serie de estudios y programas, fuera del trabajo regular que uno realiza que es perfectamente compatible”. (Entrevista N° 14).*

Los procesos de sinergia entre academia y gestión estatal son reconocidos como importantes por varias de las entrevistadas. Especialmente se pone de manifiesto que estar en un organismo que tiene el objetivo transversal de coordinar la introducción de la perspectiva de género de manera intersectorial entre varios ministerios, exige un tipo de formación muy diversificada y flexible que debe reportar conocimiento sobre diferentes temas y además debe trabajar reflexivamente la introducción de la perspectiva de género en diferentes áreas:

*“hay Ministerios que ha sido difícil entrar, no entra... Porque... a ver... el SERNAM está muy capacitado en temas de género, pero no tanto... no tiene tales capacidades en los temas específicos de los Ministerios: en educación, trabajo, salud... Tiene que hacer una combinatoria de técnicos, de combinar gente que sepa mucho. Lo ideal es una persona que sepa mucho de ambos temas, tanto en lo de género como de lo laboral, de salud...” (Entrevista N° 6).*

*“...yo tengo la impresión que trabajar acá ¡es una tremenda escuela! Porque hay temas... primero porque aprendes de los distintos temas. Por ejemplo aprendes de economía y género. Yo sabía de economía (...) pero de economía y mujer. Es distinto el tema de la mujer en la macroeconomía, es distinto que economía y género, es otro cuento, es un cuento casi sociológico”. (Entrevista N° 12).*

Las exigencias técnicas que han asumido las funcionarias del SERNAM, ha llevado a este organismo a legitimarse como una institución que puede asesorar a otros (actores del Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Opinión Pública, actores regionales, municipales, etc.) con base en una expertise acumulada sobre cuestiones de género lo suficientemente sólida como para transformarse en el órgano asesor y consultor de las políticas sociales chilenas en este aspecto. Esta característica ha permitido una visión de la construcción de agenda sumamente diferente a la que sostienen las funcionarias del CPM (tal como observaremos en las próximas secciones). En esta construcción, tanto las funcionarias como las/los entrevistados de control perciben que el conocimiento acumulado por las funcionarias del SERNAM ha permitido instaurar la palabra de esta institución como aquella legitimada para opinar, asesorar y destacar los temas relacionados a la situación de inequidad entre hombres y mujeres, tanto en el espacio de la opinión pública, como en el ámbito ejecutivo, legislativo o judicial (con diferentes grados de efectividad y trayectorias en cada ámbito):

*“Yo creo que el SERNAM se estableció como una institución seria, como una institución técnica, como una institución que aporta en el diseño de las políticas públicas. ¡Yo creo que ese es un*

*primer logro y que no es fácil en este país!... Después, yo creo que ha instalado en la sociedad, determinados temas, temas difíciles, por ejemplo el tema de la violencia intrafamiliar. Yo creo que es un tema que se ha instalado, hay legislación, hay programas, un tema del que habla el Presidente de la República... Bueno, yo creo que instaló ese tema. El tema de filiación, hoy en día está el tema del divorcio, a punto de salir. Entonces, yo creo que sin la instancia del SERNAM hubiese sido más difícil...". (Entrevista N° 2. CCH Control).*

Entre las tareas importantes con las que se relaciona a las funcionarias del SERNAM (y nuevamente, en fuerte contraposición a las funcionarias del CPM) se encuentran aquellas ligadas a una expertise en el asesoramiento con respecto al diagnóstico, planificación y evaluación de la manera en que la perspectiva de género debe introducirse en los programas sociales impulsados por el estado. Esto se visualiza en la mayoría de los casos como un proceso que ha comenzado y que aún debe profundizarse:

*"En este momento estamos terminando de hacer una cuenta pública, todos los años hacemos una cuenta de cómo ha sido el avance de los otros Ministerios frente al tema de la mujer y los Ministerios establecen compromisos, anualmente. Y les hacemos dos veces al año seguimiento, un trabajo de monitoreo, y nos respetan... O sea, el SERNAM se ha logrado validar como un ministerio que asume la conducción del avance de la situación de la mujer..." (Entrevista N° 8. CH. SERNAM).*

*"Y ahí yo diría que uno de los avances que hemos tenido en los últimos tres años es que hemos logrado introducir en las planificaciones y en los instrumentos de los servicios públicos, medidas de igualdad de oportunidades a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión, u otros instrumentos. Entonces, yo te diría que al interior del aparato público se va consolidando. Introdujimos medidas de igualdad de oportunidades desde el diagnóstico y desde lo que ellos están dispuestos a hacer... En eso estamos todavía". (Entrevista N° 9 CH. SERNAM).*

*"Yo creo que también un aporte importante ha sido ir metiendo de a poco la perspectiva de género en el conjunto de los Ministerios, yo creo que todavía no se logra ver esto traducido en políticas. Está recién en el hecho de transversalizar, pero ya hay una cierta entrada. De hecho yo ahora que estoy en otro Servicio, a nosotros también nos piden meta de género..." (Entrevista N° 11 CH. Control).*

Esta percepción del SERNAM como órgano legítimo para tomar la iniciativa en el tema de la equidad de género ha formado también la percepción de las funcionarias acerca de cuáles son los caminos efectivos para la construcción de agenda legislativa y la relación que deben mantener las mujeres con los políticos hombres para instalar este tema:

*"Yo creo que, bueno, el haberse posicionado en los temas legislativos a mi me parece un dato importante del SERNAM, porque de alguna manera es cierta legitimidad frente a la clase política. Porque la clase política de este país se reúne en el Congreso, estar presentes en las discusiones te valida frente a ellos que son los que toman las decisiones. No somos seres desconocidos para los parlamentarios". (Entrevista N° 15. CH SERNAM).*

*Estos logros, han sido evaluados como sumamente positivos por las funcionarias y por aquellos entrevistados de control y han performado profundamente la visión de las funcionarias acerca del estilo de gestión pertinente en lo que se refiere a la visión de la acción dentro del estado, la relación con instancias especialmente académicas y la visión de lo que significa influir en la agenda pública. Sin embargo, al mismo tiempo que se establecen estos rasgos positivos en el estilo de gestión, una serie de entrevistadas (tanto de la institución como de control) advierten un serio distanciamiento de este organismo con respecto a las organizaciones que generalmente se denominan "de base". El próximo apartado analizará los alcances de esta crítica al estilo de vinculación del SERNAM con respecto a las bases de sustento ciudadano de la institución.*

### III. ¿Libros sí, alpargatas no? El estilo de vinculación con la sociedad

---

Las entrevistas coinciden en destacar una crítica, o al menos una problematización, de las funcionarias del SERNAM con respecto al tipo de vínculo que se mantiene con la sociedad. En este sentido, tanto las funcionarias como las entrevistadas de control, convergen en señalar un distanciamiento con las organizaciones de base. Las siguientes frases son algunas de las que mejores representan este diagnóstico:

*“...en todo lo que es el diseño de política se hace, hay base en estudios, etc... Pero se hace como muy en el aire... Tal vez lo que para el SERNAM podría ser problemático, no era lo que las personas, lo que las mujeres estaban teniendo como prioridad.*

*Entonces, para mí creo, lo que yo te decía inicialmente, para nuestros países tener una instancia solamente técnica que diseñe política, creo que necesita de un contacto también con la ciudadanía”. (Entrevista N° 2 CH Control).*

*“Pero no digamos que hoy en día hay mucha participación, eso ha ido bajando. Yo diría que el SERNAM también es producto de eso. Como que no hay una organización de mujeres que esté presionando al SERNAM, eh? Ahí...Yo diría que eso ha sido negativo para el SERNAM (...) Yo creo que cuando los programas son de escritorio uno no ve el impacto que tiene...o sea, yo no creo en el diseño sin la participación de la gente al que se encuentran destinados, por muchas investigaciones que se hayan hecho...” (Entrevista N° 16. CH SERNAM).*

*“Yo encuentro que en ese sentido es muy impopular, es un Servicio para la ciudadanía pero no es un espacio de apertura para recoger iniciativas, desarrollar, establecer un diálogo con organizaciones de mujeres, con mujeres organizadas, etc. Es muy de arriba hacia abajo diría yo. Es mi sensación”. (Entrevista N° 6 CH Control).*

*“Ha habido algunos momentos en los cuales sí efectivamente se trabajó mucho con las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado con las ONG vinculadas con el tema de la mujer, con el CEM, con La Morada que es otra ONG vinculada al tema de la mujer. Pero que son mas bien...digamos centros de estudio, un poquito académico. No son las organizaciones de mujeres que se dedican a hacer o a vender empanadas”. (Entrevista N° 13 CH SERNAM).*

En este diagnóstico se evalúa que el debilitamiento en la relación con las organizaciones de base no ha sido lineal en el tiempo. Especialmente el momento fundante se caracterizó por la conformación de una expectativa de fuerte relación entre el SERNAM y estas organizaciones:

*“Yo creo que inicialmente hubo muchas expectativas en las organizaciones populares, eran muchas y bien importantes. Yo me acuerdo que hicimos el primer año un trabajo de encuentros comunales como para explicar lo que era el SERNAM y para buscar apoyo. ¡Participó muchísima gente! ¡Fueron bastante exitosos!*

*Pero después, el SERNAM se transformó más en una institución de gobierno, que yo diría que es importante que lo sea, pero no ha habido una política de atraer, de recibir, llegar a trabajar con las organizaciones más de bases. No sé ahora, pero me da la impresión más que no”. (Entrevista N° 2 CH Control).*

Más allá de una posible nostalgia por un momento fundante asociado a una lucha “mítica” por la transición democrática y por el papel jugado por el movimiento de mujeres, las funcionarias del SERNAM y las entrevistadas de control advierten otras razones que pueden explicar la distancia existente entre el SERNAM y la ciudadanía en general, con especial referencia a sus bases populares. Debe observarse, que en comparación con las entrevistadas para el caso del CPM, las funcionarias del SERNAM presentan un nivel de reflexión sobre las razones que subyacen a la crítica, mucho más sistemático y elaborado que las mujeres del CPM. Estas razones aducidas por las entrevistas pueden clasificarse en dos tipos, a saber: razones técnicas o políticas.

Las primeras hacen alusión a que el SERNAM ha sido ideado como organismo transversal y por lo tanto, no tiene el objetivo de impulsar programas de intervención directa. Ello va aunado a la mención de que el presupuesto asignado al SERNAM para la intervención directa es prácticamente nulo. Por otra parte se advierte, que las tareas de coordinación con Ministerios, Legislativo, Poder Judicial y aquellas referidas al trabajo a nivel de la opinión pública, exigen un esfuerzo desgastante que no sería compatible con tareas asociadas a la intervención directa.

En este punto, cabe advertir que el contacto con organizaciones de base y ciudadanía en general, no necesariamente debe ir ligado a la intervención directa. De esta manera, cabe advertir que en algunos momentos, especialmente al inicio, el organismo impulsó el desarrollo de Congresos o Parlamentos con la comunidad. Sin embargo, estas acciones no se han continuado de manera sistemática.

*“...y en un momento tuvieron una presencia muy, muy fuerte con organizaciones de mujeres en las distintas regiones. Entonces se organizaron durante varios años, deben haber sido tres o cuatro años, Parlamentos a nivel de las Regiones. Había toda una definición de contenidos para trabajar en los Parlamentos, una metodología para trabajar, entonces se invitaban a mujeres de las regiones, a mujeres organizadas, a mujeres desempleadas, a mujeres jefas de hogar, a mujeres prostitutas, lo que fueran. Se reunían ahí a trabajar y a plantear cuáles eran sus demandas, y cuáles sus exigencias, etc. Incluso se llegó a hacer algunos Parlamentos con presencia de las*

*autoridades políticas de la Región. El intendente, los Secretarios Regionales, Ministeriales, etc. Pero ya fue una forma de trabajo distinta. Y fue muy interesante". (Entrevista N° 13 CH SERNAM).*

Cabe destacar que el SERNAM también desarrolló programas de intervención directa y de contacto con la ciudadanía. Entre los primeros, fue especialmente exitoso el programa para Jefas de Hogar. Sin embargo, esta línea fue debilitada en la última gestión. Las entrevistas nos muestran que surgió un conflicto bastante explícito en torno a si el SERNAM debía abandonar esta línea de intervención directa y todo muestra que se decidió por debilitar esta opción. Hoy en día los programas que parecen mantenerse estables en esta línea son los que apoyan a grupos específicos de mujeres. En palabras de una de nuestras entrevistadas "si no sos temporera, mujer golpeada, con asuntos legales con tu hijos, ni te enteraste que existe el SERNAM". (Entrevista N° 20).

Por otra parte, el SERNAM desde inicios de su gestión formó un programa de asesoramiento a las mujeres en lo relativo a sus derechos, denominado Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM) actualmente reformulado como Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS). Sin embargo la evaluación de los CIDEM muestra que no lograba llegar extensamente a las mujeres de clases bajas y que encontraba dificultades a la hora de actuar a nivel de la organización de las mismas (SERNAM 1999). De esta manera, los CIDEM actuaban sobre todo como efectores en los que se recibían demandas (por ejemplo sobre violencia intrafamiliar) y a través de los cuales se derivaban a las demandantes hacia otros efectores o programas sociales:

*"El tema es que buscan mucha asesoría, pero van más bien como demandantes de un servicio, no como... no conozco que haya trabajos con organizaciones, con organizaciones populares... De repente hubo algunos encuentros, en los que yo he ido y que el SERNAM convoca, que está por ejemplo la presidenta de algún sindicato que da su testimonio, pero van como invitadas... Esa es mi sensación. No hay trabajo con las bases, con las organizaciones". (Entrevista N° 6. CH Control).*

En este rubro de explicaciones asociadas a la técnica, es importante destacar (en especial en comparación con el caso argentino) que las funcionarias mencionan la necesidad de diferenciar el estilo de gestión del SERNAM de aquel llevado a cabo por las "damas de beneficencia de rosa" representadas por la actuación de la esposa de Pinochet durante la dictadura. En este sentido, se argumenta que el SERNAM debe jugar un papel más técnico que no se relacione con la intervención directa en el sentido asistencialista que adquirió esta actividad de mano de las mujeres de la derecha pinochetista.

Llegados a este punto, podemos revisar las razones políticas que las mujeres entrevistadas citan a la hora de explicar este debilitamiento en el contacto con las bases. La primera de ellas hace referencia a un debilitamiento general de la sociedad civil en Chile descrito como un proceso en el que la ciudadanía se ha "atomizado", esto es, se ha vuelto más "individualista". En este sentido, se señala también un problema de la tradición política chilena para relacionarse con las bases populares. En este punto, cabe destacar que algunas entrevistadas denominan a éste como un problema de "gestión clasista", en el sentido de una gestión elitista vinculada con políticas destinadas a las clases medias y medias altas. Según esta perspectiva, dentro del ámbito del SERNAM se ha abandonado la línea que conectaba los temas de género con los de clase, entendidos como el cruce entre la preocupación por la equidad de género en correspondencia con la equidad socio-económica. Otras entrevistadas, advierten que el problema de relación con las bases sociales es tan grave en el conjunto del sistema político chileno, que en comparación, el SERNAM ha logrado una mejor relación que otros organismos estatales:

*"Entonces ha habido una atomización de la sociedad civil y las pequeñas organizaciones que han aparecido tienen aún, yo creo, una presencia bastante precaria. Y eso vinculado a la poca*

*tradición de trabajo desde el Estado con la sociedad civil, ha hecho que esta institución tenga una experiencia, yo diría, bastante poco feliz en ese plano". (Entrevista N° 13. CH SERNAM).*

*"Un país como el nuestro que se fortaleció tanto en un momento de dar la lucha, de repente: PLUFFF!!!!. Entonces cada cierto tiempo las organizaciones le demandan al SERNAM, las organizaciones de mujeres. Y muy con el dedo acusador: "Uds. no han hecho esto", "lo otro", "lo más allá"... Y el SERNAM básicamente su rol es ponerlo en las políticas públicas. Obviamente que esto debiera ser con una gran consonancia con la sociedad civil ¡Pero cuesta encontrar dónde está la sociedad civil!... Es difícil. Como que tienen una vida, de repente parecen un estado de ánimo. No sabes quiénes son, a quiénes representan, a quién están realmente representando. Entonces ahí hay una crisis de la misma sociedad civil. Es bien complicado... (Entrevista N° 8. CH SERNAM).*

*"Ahora yo creo que Chile discute mucho desde el papel...el tema de la participación, pero tiene debilidades en ese aspecto...Es una institución muy fuerte que tiende a cerrarse en sí misma.*

*Entrevistadora: ¿En general las instituciones en Chile o el SERNAM en particular?*

*Sí el SERNAM pero también en general. Incluso...yo creo que el SERNAM al contrario, en relación a otras instituciones tiene tipos de participación ciudadana mucho mejores. (Entrevista N° 3 CH. Control).*

En este punto, es importante advertir que las entrevistadas señalan que en el afán de evitar conflictos con la derecha los dirigentes de la Concertación presionaron para que el SERNAM se convirtiera en un organismo técnico más que en una institución que se relacionara fuertemente con el movimiento de mujeres en sus bases.

*"Creo que las organizaciones de base se han ido debilitándose, desarmándose... Además que hubo una opción política con respecto al SERNAM mismo, que dejó partir de una opción política más general que fue de poner al SERNAM como una institución técnica de formulación de política y no de una institución que tuviera una vinculación con las bases sociales. (Entrevista N° 5. CH SERNAM).*

*"Bueno, creo que hay otro tema con el ámbito de la participación política de las mujeres. Este es otro déficit importante en relación con las mujeres, que el Estado y el SERNAM no ha tenido mucha capacidad para generar más espacios que provoquen la discusión incluso con el Presidente de la República diciéndole: 'entremosle al tema, discutiéndolo". (Entrevista N° 15 CH. SERNAM).*

*"Porque creo que el SERNAM responde a una estructura de relaciones políticas y de prioridades que ponen los partidos también. Por ende es el sistema político en su conjunto. Por eso pienso que el SERNAM es expresión de una situación de debilidad para poner esos temas, para avanzar más con el conjunto de la sociedad.*

*Y también creo que el SERNAM ha estado huérfano de apoyo y de presión de parte del Movimiento de Mujeres, que ha tenido poca capacidad de presencia o inserción..." (Entrevista N° 9. CH SERNAM).*

Algunas han señalado que el tipo de temas que llegaban a ponerse a discusión en conexión con el movimiento de mujeres (aborto, divorcio, etc), generaban roces con la Iglesia y con la derecha, que prefirieron suavizarse evitando la conflictividad proveniente de la relación con las bases, privilegiando por el contrario, la negociación técnica y política a nivel de las elites dirigentes.<sup>11</sup> Por otra parte, algunas entrevistadas señalan que este giro del SERNAM hacia un

---

<sup>11</sup> Es importante observar que otras entrevistadas señalan que los temas de aborto, divorcio, educación sexual, etc. a veces generan resistencias en dirigentes de partidos de izquierda. En este sentido, argumentan que no se puede trazar una conexión lineal entre derecha y reacción frente a estos temas.



distanciamiento con respecto a las bases ha resultado en una debilidad para la legitimación del organismo. Existe el temor que ante el ascenso de la derecha, y sin el apoyo de la presión del movimiento de mujeres, el organismo pueda encontrarse indefenso frente a una reacción opuesta a la orientación progresista en perspectiva de género que se ha venido implementando.

*“A poco andar, nos dimos cuenta que Chile seguía teniendo una postura muy conservadora... Fundamentalmente desde los sectores políticos de derecha y de algunos sectores de la jerarquía de la Iglesia católica. Nuestras autoridades políticas cuando tuvieron la propuesta de la política pública, que entregaron los técnicos, intentaron difundirla y nuestras autoridades recibieron presiones. Y hubo que “bajarle” el perfil digamos...” (Entrevista N° 1. CH SERNAM).*

*“Siempre ha sido un tema difícil por la presencia de la Iglesia Católica, siempre con una postura muy conservadora...”*

*Entrevistadora: ¿Hubo oposición política de parte de los partidos políticos para trabajar el tema?.*

*“Sí, de derecha... Pero también es cierto que como no es un tema priorizado por otras fuerzas políticas, es un tema que se negocia fácilmente y no se pelea!” (Entrevista N° 3. CH Control).*

*“Cuando recién se volvió a la democracia el SERNAM era un tema con mucha fuerza porque el Movimiento de Mujeres era muy fuerte y apoyó la vuelta de la democracia, y exigió que éste estuviera en la agenda. Pero al pasar más de diez años sucesivos de gobiernos democráticos, esto se ha ido perdiendo y no hay, no se siente un peso. Incluso yo creo que la capacidad de manejo de poder de las Ministras es cada vez menor, digamos”. (Entrevista N° 6. CH Control).*

En conjunto, la información recabada en la investigación nos indica que el SERNAM se ha constituido en el organismo técnico autorizado para tratar los temas de equidad de género en los ámbitos decisivos del ejecutivo, legislativo y judicial y en el espacio de la opinión pública. Sin embargo, a pesar de esta fortaleza, el SERNAM ha distanciado su relación con las bases lo que podría traducirse en una posición de debilidad para este organismo a la hora de legitimarse, especialmente frente a gobiernos con una orientación política de derecha.



## **IV. El estilo pragmático-movimental: las funcionarias del Consejo Provincial de la Mujer**

---

El perfil de las funcionarias del CPM (luego CPFDH y más tarde Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo) puede dividirse básicamente en tres grupos. El primero, ha conformado la dirección política de este organismo a lo largo de sus diferentes evoluciones. En este grupo se encuentran las esposas del gobernador de la provincia, quienes han dirigido el organismo y esposas de dirigentes (diputados e intendentes) quienes han conformado el grupo de consejeras de la dirección política. Este grupo se encuentra imbuido por un estilo ligado a una concepción de la asistencia y la política social asociada a la tradición peronista evitista de los años 50. Especialmente durante la conversión del CPM en CPFDH, este clivaje peronista se interrelacionó con una visión cargada de contenidos cristianos acerca del rol de la mujer y su papel como sostén espiritual de la familia.

El segundo grupo está conformado por mujeres que ocuparon cargos en la dirección técnica de los programas claves que impulsó este organismo en sus diferentes etapas y/o que participó en los consejos consultivos que se formaron en los inicios de construcción del CPM. En este grupo, si bien las funcionarias están asociadas a ciertos contenidos de la tradición evitista, también están arraigadas o se encuentran en una posición cercana a una tradición de “militancia social” asociada a la acción política del peronismo de los años 70 y a la actuación de resistencia sumergida durante la dictadura militar y de la militancia resurgida en el retorno a la democracia:

“Yo vengo de la militancia peronista. Todas las mujeres que militamos -sobre todo en la Juventud Peronista (JP) y en los años 70- y tenemos la historia del peronismo incorporada, el tema mujer es un tema que nos incumbe especialmente. Con las características que puede tener la historia del peronismo, la historia de Eva Perón, y de lo que hizo Eva Perón por las mujeres. Este es un espacio que reivindicamos nosotras. Y, bueno, dentro de todo el tema de la militancia de los 80, 82, 83, cuando se hizo la apertura de la democracia, nosotros entramos a vincularnos otra vez, y entramos a trabajar políticamente en el peronismo” (Entrevista N° 9 A. CPM).

A nivel técnico estas mujeres están ligadas a una concepción de lo que significa la implementación de programas en contacto con las bases sociales. En este sentido, la mayoría cuenta con un saber práctico que podría englobarse en lo que algunas entrevistadas denominan como “intervención comunitaria”. Este grupo es variado en lo que se refiere al nivel de reflexión y sistematización de lo que significa el trabajo con las bases sociales y de las relaciones que pueden establecerse con la propia historia del peronismo. Sin embargo, a nivel general puede decirse que estas mujeres tienen como base un grado de licenciatura y muy pocas refieren haber obtenido un postgrado a nivel de maestría (encontramos algunas que reportan haber realizado diplomados o cursos de postgrado). Sin embargo, el dato revelador es que cuentan con habilidades ligadas al trabajo en la comunidad, generalmente en las áreas de psicología, antropología, sociología, docencia y comunicación social. Simultáneamente tienen un conocimiento profundo de las reglas y las redes informales políticas a nivel de los espacios micro-sociales, cruciales a la hora de implementar los programas y “organizar la comunidad” en sus bases. Algunas cuentan con un conocimiento práctico acerca de los circuitos y los estilos de los dirigentes políticos del partido peronista y de aquellos ubicados en la Cámara Legislativa y en sectores claves del Ejecutivo Provincial y Municipal. La mayoría de estas funcionarias tuvo un rol predominante en el momento fundante del CPM asociado a la presencia del peronismo renovador en la provincia<sup>12</sup> y fue retirándose del organismo a medida que el mismo iba adquiriendo mayores competencias asistenciales, sacrificando los objetivos relacionados con la equidad de género. A pesar de este retiro, debe mencionarse que la dirección de importantes programas dentro de lo que hoy es Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo está aún en manos de mujeres que participaron de esta primera etapa de constitución del CPM y/o que cuentan con este perfil.

Un tercer grupo está relacionado con el crecimiento de este organismo desde una institución dedicada a la búsqueda de la equidad de género hacia otra cuyo propósito es la asistencia social promovida por mujeres. Este grupo tiene un perfil más burocrático ya que proviene de la absorción de otras áreas ministeriales (Ministerio de Acción Social, de Salud, etc.) en el pasaje del CPM al CPFDH.

Aquí nos centraremos en el segundo grupo y en sus relaciones ambiguas y conflictivas con los otros dos grupos mencionados (especialmente con la dirección política). Nos ubicaremos en este punto, porque este segundo grupo es el menos conocido y su estilo de gestión y las tensiones en las que se ha visto envuelto, son cruciales para entender los límites y alcances de una política que nació con el objetivo de lograr la equidad de género en la Provincia de Buenos Aires. Ello, en el entendido de que esta experiencia puede ser paradigmática para otras regiones del país en las que la acción de las mujeres es cercana a los clivajes que ofrece el peronismo femenino.

Si bien el clivaje de los dos primeros grupos (político y técnico) pone en el centro el contacto directo con las mujeres de base, el primero tiene una visión más tradicional y jerárquica de lo que esto significa, mientras que el segundo incorpora elementos más horizontales relacionados con la

---

<sup>12</sup> El peronismo renovador surge en un momento en que el radicalismo, en la figura de Alfonsín, había capturado para sí el discurso del retorno democrático (ubicando al peronismo oponente como autoritario). En este contexto, esta línea del peronismo intentó reformar aspectos partidarios, transformando algunos de los marcos y las prácticas, en un sentido de mayor horizontalidad. En esa coyuntura, dentro del partido se intentó incluir algunos temas progresistas (como el logro de la equidad de género) que renovaran las prácticas y la imagen del partido peronista.

importancia de la participación ciudadana en los programas sociales. Este acento en la participación ciudadana está relacionado con una alta valoración de lo que significó la recuperación de la democracia para el país y un rechazo tajante a la persecución y el ataque a los derechos humanos durante este período.

Por otra parte, las diferencias entre estos grupos muestran una visión más elaborada de lo que significa la perspectiva de género, que no asocia el rol de animación social de las mujeres dentro de la comunidad con un papel de sostén espiritual de la familia. Especialmente en el momento de constitución del CPM, el objetivo de centrar la participación de las mujeres a nivel de la comunidad desde una perspectiva de equidad de género fue importante:

*“Trabajar para las mejores condiciones para las mujeres. Pero era desde otra perspectiva, porque para mí era una cosa más... Por un lado, era nuevo el tema, conocido públicamente, y, además, tenía en cuenta la situación de la mujer como situación de discriminación, como desvalorizada, relegada. No tanto preocuparse -por lo que sí después pasó- que fue encuadrarla desde otro marco”. (Entrevista N° 1. A. CPM).*

*“Y, yo creo (por eso insisto) cuando desaparece el Consejo de la Mujer y pasa a ser el Consejo de la Familia. Ahí la mujer, yo lo decía: “sonamos”. Porque veníamos trabajando por el espacio propio de la mujer, y nuevamente –sin querer- la mujer pasa a ser...Al ser el Consejo “de la Familia”, otra vez se desdibuja esta posibilidad de poder poner, el objetivo a la subjetividad femenina. Pasa de vuelta a esa mujer a ser la “servidora”, “asistente”...la “manzanera”. Porque al principio con esta manzanera trabajábamos desde el lugar de mujer, después se desdibuja y pasa a ser un servicio más ¿entendés? Propia de la cultura del género mujer: estamos para servir, para atender, para no existir”. (Entrevista N° 3. A. CPM).*

*“Sí, y es otra concepción, ya está la familia en el centro y no la mujer. Entonces no tenés espacio ahí para ... Yo creo que tiene que ver con lo siguiente, yo creo que podés asumir a la mujer como parte de la familia o a la mujer como ciudadana. En eso pasa la línea divisoria” (Entrevista N° 6 A Control).*

Sin embargo, esta visión conflictiva con respecto a la perspectiva de género y a lo perdido en este aspecto, no es lineal. Algunas entrevistadas advierten que si bien esta perspectiva se perdió, al mismo tiempo se dispararon procesos al nivel de las bases (especialmente a nivel de la red de manzaneras y comadres) que cambiaron el rol que desempeñaba la mujer, llevándola del ámbito privado al público en el micro-espacio del barrio:

*“Yo siempre digo, con sus más y sus menos, este programa [el Plan Vida] posibilitó (y no porque haya sido una intencionalidad política, son intersticios del poder) a las mujeres, por un lado, como mujeres salir al espacio público, ganar un espacio público. Más como ciudadanas. Ahora, que está tan de moda esto de la ciudadanía, bueno este programa no se lo propuso pero esto es lo que fomentó. Eran mujeres que no podían hablar, y de repente discutiéndole, de igual a igual al intendente: “¡No lo que usted está diciendo no es verdad...!” “Está bien iluminado, ya hicimos el plan de infraestructura” “Usted lo hizo en la calle, tal y tal, en esta calle no...” Es una interpelación al poder buena. Hay muchos intendentes que esto lo tomaban como un redireccionamiento y una constatación de la labor municipal. No como enfrentamiento sino al contrario. De tratar: “Bueno, haber dónde”, “el secretario de salud por allá...”, “Cómo están los recursos acá, mandemos para allá..”. Esto yo le he visto, en vivo y directo”. (Entrevista N° 5 A CPM).*

En contraposición al caso chileno, estas funcionarias evalúan como punto importante de lo logrado con respecto a la situación de las mujeres, aquello generado a nivel de las bases y de los cambios impulsados a nivel de la organización y la participación ciudadana en los contextos

barriales, especialmente aquellos procesos que excedieron las intenciones políticas con las que fueron diseñados:

*“Han hecho un montón de cosas, las mujeres que a partir de esto (del Plan Vida): “el roperito comunitario”, “las huertas”, muchas cosas. Y es muy heterogéneo, según el municipio. No lo digo en el cien por cien. Yo creo que con este nivel de crecimiento, yo lo calculo en un 30% de la red. Hay que ir fijándose metas, este año hay que lograr que ese 30 se transforme en un 50.*

*Porque cada vez que vos tenés un roperito, además de la función social del ropero, es la gente que aglutina, ahí ya está agrupando participación. Esto es lo rico, no sólo en ropero ...” (Entrevista N° 9. A CPM).*

Esta centralidad de lo logrado en las bases, se conjuga con una idea que evalúa los logros y la influencia sobre la agenda pública como una cuestión de acción para aprovechar los “intersticios”. En este sentido, y nuevamente en contraposición con el caso chileno, el poder se va desarrollando de manera sumergida y se impone “desde abajo hacia arriba”, aprovechando los lugares que el poder (representado abstractamente en el estado o en la clase política dirigente) va dejando por descuido abiertos a la inclusión de nuevas propuestas:

*“Nosotros lo hemos intentado, pero lo hicimos desde nuestro lugar de “bichas” del “haber ... ¿por dónde?”. Esto implicó también un desgaste muy grande ... Porque por ahí, por nuestra forma de ser, si nosotras lográbamos lo que lográbamos era porque teníamos un motor imparable. Éramos nosotras las que “vendíamos” al Estado lo que convenía hacer ¿Entendés? Porque teníamos condiciones, ¡y las seguimos teniendo! (Entrevista N° 3 A. CPM).*

*“Lo que pasa es que en este tipo de lugares, que dependen del gobierno de turno, es muy difícil. Porque la provincia, generalmente, no es lo que le interesa, o porque no conoce, no sabe o no le interesa saber, lo ve como demasiado sectarista [la perspectiva de género]. Entonces, no es fácil. Y bueno, el que está en el tema, siempre trata de meter. Siempre hay una “fracturita”, donde uno puede meter un poquito...”. (Entrevista N° 1).*

La propia red de mujeres impulsada por el CPM, luego CPFDH, se considera como un elemento político crucial a la hora de asegurar la “contención social” en momentos críticos, aunque no dejan de reconocer las consecuencias a nivel de control político que de ello puede derivar. De esta manera, las funcionarias dejan entrever que esta red de mujeres ha adquirido un poder de hecho, ya que son quienes concretamente se ocupan de que los programas se dinamicen efectivamente en la provincia. Las potencialidades de este poder de hecho son entendidas en un sentido no lineal, reconociendo la heterogeneidad de situaciones que ocupan a esta red. De esta manera, si bien se reconocen las relaciones clientelares, no se reducen todas las funciones de esta red a esta relación.

*“Después de tantos años de Consejo de la Mujer, Consejo de la Familia, esto ha ayudado a instalar que la temática social, llevada adelante por las mujeres, tiene la garantía que llega a los que la necesitan. Porque la mujer es la que está en el barrio, la que está al lado del que necesita, tiene un manejo mucho más llano y accesible al que reclama (...) El hecho de que esto se trabaje mucho en los barrios... porque nosotras no tuvimos tiempo de instalar eso.... pero realmente a mí me parece que toda la cuestión del tema de las mujeres tiene que manejarse lo más localmente posible. Por supuesto que tiene que haber instancias de representación y ejecutivas: provinciales, nacionales, incluso, internacionales. Pero, cuanto más arraigado esté en la base, a través de las mujeres, hay garantía de continuidad...” (Entrevista N° 24 A CPM).*

“No podés decir una sola cosa de las manzaneras. Tenés algunas más punteras, otras que han aprovechado para hacer cosas piolas. Es super heterogéneo...muy heterogéneo”. (Entrevista N° 3 A. CPM).<sup>13</sup>

“...el objetivo era que vos te ibas pero la organización quedaba ahí, lo importante era crear la organización [se refiere a la red de manzaneras]. La organización después, hoy era esto y mañana otro. Que no sea que cuando vos bajás con algo ya predeterminado, cambia. Hoy te digo, bueno, menos mal que estuvo el Plan Vida. Porque estábamos en una situación que ni siquiera la veíamos como complicada [se refiere a la crisis del 2001]”. (Entrevista N° 5 A. CPM).

Ciertamente, podemos preguntarnos si esta centralidad del trabajo en las bases y en el armado de agenda visualizado como acción en los “intersticios” no tiene que ver con el nivel provincial en el que se ubica este análisis. Sin embargo, cabe destacar que las entrevistadas muestran haber intentado el camino de lograr reformas legislativas o coordinación interministerial a nivel provincial, pero que ello no obtuvo éxito como negociación al nivel de las elites dirigentes, a quienes catalogan como reacias a incorporar la perspectiva de género. De esta manera, todo lo que valoran como una incorporación o logro político está relacionado con lo que pudieron instalar en el trabajo de base y en los “huecos” que el estado y la política les dejó libres y/o pudieron ser aprovechados para introducir de manera modificada algunos de los objetivos valorados inicialmente desde una perspectiva de género.

Esta idea de influencia política desde abajo hacia arriba y a través de los “intersticios del poder” se encuentra arraigada en el estilo de gestión de las funcionarias. La misma aparece como inversa a la imagen de lo que significa conformar agenda para las funcionarias chilenas. Si allí la influencia se ejerce en los ámbitos en los que se mueve la elite dirigente y se debilita al nivel de las bases, aquí se muestra lo contrario, mucho poder sumergido en el plano de la relación con las bases y poco poder al nivel de la influencia en el círculo de la elite política. El siguiente cuadro esquematiza la relación inversa entre poder en las bases y a nivel de las elites decisoras para cada caso:

**Cuadro 2**  
**RELACIÓN PODER ELITES-BASES**

Argentina	Chile
Menos poder de <i>decisión</i>	Más poder de <i>decisión</i>
Más poder en las <i>bases</i>	Menos poder en las <i>bases</i>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de investigación.

Este rasgo del estilo de gestión de las funcionarias del CPM, se asienta en otros que son compartidos tanto por las funcionarias políticas como técnicas. El primero se relaciona con la visión del estado como un lugar donde volcar el compromiso social, contra una idea del estado como lugar de lentitud e ineficacia burocrática propio de la visión de aquellas funcionarias que clasificamos como tercer grupo. El compromiso con los objetivos públicos de los programas sociales se justifica por la relación con “la gente”, que es lo que “verdaderamente te alimenta” (Entrevista N° 1 A. CPM). Esta idea de la gestión social desde el estado como un acto cargado de

<sup>13</sup> La palabra “puntero” se refiere al intermediario clientelar. La palabra “piola” significa interesante, creativo.

compromiso, viene acompañando de una naturalización del esfuerzo y el desgaste emocional y físico, especialmente si está dirigido al trabajo en terreno:

*“Yo creo que el recurso humano está, es importante el recurso humano que tenemos. Acá está el Ministerio, las facultades ¡está lleno de gente con ganas de hacer cosas! Entonces, hay que juntar la gente con ganas de hacer cosas. Y el que no quiera engancharse de los empleados a trabajar en esa modalidad, bueno: hay que ver qué hace. ¡Hay que ver qué hace!!! ¡No podemos seguir exprimiendo al Estado de todos lados! El Estado, funciona y crece cuando todos le ponemos el cuerpo para esto”. (Entrevista N° 10. A. CPM).*

*“Y en este momento en particular, en lo malo te digo que me siento contenta de estar acá porque creo que es una forma entre comillas “cómoda” de militancia social. Este año me lo he tomado así, siento como un compromiso, que puedo saldar parte de un compromiso que a mí me interesa tener con la sociedad, decir: “Bueno, poder aportar algo”. Yo siento que desde este lugar, muy mínimo, será un granito, pero todos los días me mueve eso (...) Yo creo que por una cuestión generacional, de descreimiento, siempre alguna militancia tuve ...Pero, últimamente...Esto lo tomo así, es el trabajo con el cual como. Pero también si yo mido horas, dedicación y sueldo, no tiene sentido. Bueno, lo tomo desde ahí, lo siento así, porque me satisface a mí como sujeto desde esta sociedad”. (Entrevista N° 5 A. CPM).*

*“El Estado te “enyesa” las neuronas. Además te empezás a preocupar por otras cosas que no es el trabajo. Un día te ponen el reloj, otro día te dicen “No cobrás”, otro dice “Mañana te tenés que tomar las vacaciones”. Entonces es como una política desde el recurso humano que te dan en los tobillos para que tengas (...) Te digo, muchas de las cosas que uno hace, no lo hace como un trabajo sino como un “compromiso” con la gente que vos conoces hace años. Te preocupas, por la gente, a nivel personal ¿eh? No porque de acá te exijan, vos lo haces por propia voluntad...”. (Entrevista N° 13 A. CPM).*

Debe advertirse que en contraposición al caso chileno, no es la mayor sofisticación y sistematización técnico/teórica la que aparece como elemento incentivador que permite superar la ineficacia burocrática. Por el contrario, es la apelación a la pasión, el compromiso o la militancia social lo que se esgrime como antídoto contra este mal.<sup>14</sup> Este rasgo se asienta en otro, que también se ubica como punto de contacto entre funcionarias del grupo político y técnico y que consiste en valorar el saber práctico por sobre el saber teórico, aunque en diferentes grados y combinaciones en uno u otro grupo. El saber práctico es el que permite instalar los logros a nivel de las bases y como observamos, aprovechar los “intersticios de poder”. En algunas entrevistadas este saber se valora también en términos de la rapidez con la que se enfrentan los problemas sociales, especialmente en momentos de crisis, en contraposición a lo que se cataloga como la dilación en el tiempo provocada por la “teorización” de la práctica. En este sentido, otras advierten que debería producirse un mayor equilibrio entre los tiempos de la práctica y la teoría (volveremos sobre este punto). Por otra parte, este saber incluye un conocimiento práctico acerca de cómo manejar cuestiones políticas ligadas a la ejecución de las políticas sociales.:

*“Entonces, la microplanificación, la micro no sé cuanto y toda esa “gran teoría” quedó en los papeles, en la realidad se operó distinto. Teóricamente, a lo mejor las cosas son buenas. Cuando vos las diseñás son geniales, pero en práctica, cuando está la política de por medio .... se “envicia”. (Entrevista N° 13 A. CPM).*

*“En el diseño está bien, además si después lo vas ajustando. Entonces, el tema no está en el diseño. Hay mucha cabeza pensante, además está casi todo inventado, tenés que juntar los elementos y armar. El tema es la implementación: el paso del papel a la realidad. Ese es el*

---

<sup>14</sup> No sabemos si este compromiso es real. Tomamos la enunciación como un dato en sí mismo. Lo que importa es por qué se justifica discursivamente la gestión de esta manera y no de otra.



*gran....Entre medio tenés la “cuña” esa del que está gerenciando. Entonces, hoy gerencia uno, mañana gerencia otro. Con sus propios equipos, y sus propios intereses, que son coyunturales”.* (Entrevista N° 20 A. CPM).

En conjunto, se considera que la teoría suele desconocer la fuerza de los condicionamientos políticos sobre la puesta en marcha de los proyectos sociales. Finalmente la centralidad en la práctica versus la planificación y el saber teórico, lleva a una visión incremental de la política social que valora la capacidad de adaptabilidad de los programas a los diferentes contextos, especialmente a los diferentes ambientes políticos que existen en los distintos municipios.



## V. ¿Alpargatas sí, libros no? El estilo de vinculación con la técnica

---

Las entrevistas dan cuenta de algunas razones que se aducen para explicitar este estilo de gestión centrado en las bases y más desligado del componente técnico y de la acción a nivel de las elites. Estas razones están armadas, en la mayoría de los casos, con un nivel de sistematización menor que el desplegado por las entrevistadas chilenas.

En primer lugar, puede advertirse un diagnóstico algo vago acerca de la falta de equilibrio entre el hacer y la teoría. Estos elementos se asocian también a un exceso de ejecutividad (especialmente en la figura de Hilda González de Duhalde, denominada “Chiche” Duhalde) que ambiguamente al mismo tiempo es valorado. Básicamente, estos diagnósticos acerca de la falta de equilibrio entre sistematización y práctica vienen de la mano de una problematización acerca de cuán necesaria y valorable puede ser la rapidez que ofrece la ejecutividad frente a una apreciación de lo que podría aportar la posibilidad de sistematizar la práctica:

*“...entonces hay que buscar el equilibrio entre estas cosas, me parece que no es tan sólo ejecución y rapidez y tampoco es sólo metodología y sistematización y teoría, porque esto otro solo sin la ejecución, sin la rapidez, sin la respuesta inmediata a la situación termina siendo un entelequio intelectual que no le sirve a la gente ni le sirve a nadie, nada más que al intelectual que se enriquece solo, sin desmerecer la tarea intelectual, no le sirve a la gente y en la gestión a la que le tiene que servir es a la gente”. (Entrevista N° 15. A. CPM).*

*“De cualquier manera, me parece que en lo personal, es eh...ha tenido buenos momentos y momentos muy terribles [se refiere a “Chiche Duhalde”]. Momentos digamos, donde ha habido como mucha tensión, mucho conflicto y como mucho sometimiento a..a..una sola, digamos una sola línea de trabajo, y una sola concepción de trabajo. O sea, todo lo que no coincidía con eso, podía ser mal visto. Es difícil, ha sido difícil. Digo, ni la energía ni la...la autonomía...digamos, ni la falta de energía ni la cosa tan monárquica”. (Entrevista N° 25 A. Control).*

*“...y cosas que por ahí me costaba...discutirlas con ella digo, pero por ahí por la personalidad puntual de esta señora [Chiche Duhalde] digo, pero que en otro sentido digamos que lo que tenía bárbaro es que vos tenías un problema y te lo resolvía en 5’, que no es menor, que no es menor; te puedo asegurar que hoy me encantaría tener una persona así. Pero por el otro lado, a veces, creo que hay que buscar el equilibrio entre lo que es el método y la sistematización y lo que es la ejecución, que bueno me parece que es una discusión histórica, no sé, que hay que buscar el equilibrio”. (Entrevista N° 15 A. CPM).*

Por otra parte, se señala que la potencialidad de construcción de redes en las bases no fue del todo aprovechada por razones políticas. En este punto, suele repetirse una observación que varias veces se le ha hecho al peronismo, a saber: “pudo hacerse una revolución en serio”. Aquí no se habla de una revolución necesariamente de izquierda, sino más bien de aprovechar la relación con las bases para avanzar en algunos contenidos “progresistas” como revertir procesos de clientelismo y asistencialismo:

*“Digamos, fue una gestión que tuvo en las manos la posibilidad de producir una verdadera revolución con el nivel de credibilidad que tuvo y lo desperdició. Cuando digo, una verdadera revolución es darle a la gente la posibilidad de mejorar su calidad de vida, su desarrollo humano social.*

*Tuvo la oportunidad, porque desde el punto de vista de vínculo de ella con la gente, fue inmejorable, pero no se promovió. Vale decir, fue una dosis más de clientelismo disfrazado de otra cosa”. (Entrevista N°2 A. CPM).*

En este sentido, las entrevistas apuntan a señalar que las dirigentes políticas no pudieron o no quisieron superar elementos conservadores dentro de su gestión política. Un viejo dilema del peronismo, especialmente del peronismo femenino, parece repetirse en estas apreciaciones, una fuerte potencialidad transformadora dado su estilo movimental a nivel de las bases, puede conjugarse con un control de las mismas por parte de la dirigencia política que frena estas posibilidades de transformación.

## VI. Conclusiones

---

A lo largo de la descripción de los estilos de gestión de las funcionarias del CPM y el SERNAM podemos decir que los mismos tienden a enfatizar rasgos opuestos entre sí. Por un lado, las funcionarias del SERNAM valoran el saber técnico, una visión del estado ligada a la sistematización de ese saber y una idea de la conformación de agenda política asociada a la acción dentro de las élites dirigentes decisivas. En contraposición, las funcionarias del CPM (devenido CPFDDH y Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo) otorgan un papel central al saber práctico y a los elementos técnicos (comunicación social, antropología, etc.) que puedan reforzarlo. Al mismo tiempo, visualizan al estado como un espacio donde volcar compromiso versus una idea del estado como espacio burocrático. Finalmente sostienen una visión de la influencia sobre la agenda pública que valora la acción desde “abajo hacia arriba” aprovechando lo que denominan como “intersticios de poder”.

Cuadro 3

## DIFERENCIAS TIPOS ESTILO DE GESTIÓN

	Argentina (Buenos Aires) Estilo "pragmático-movimental"	Chile Estilo "técnico-elitista"
<b>Perfil</b>	"militancia social" peronista Años 50, años 70, burocracia.	ONG, cooperación internacional, academia, consultoría.
<b>Visión del estado</b>	Burocracia (" <i>te enyesa el cerebro</i> ") o compromiso (" <i>poner el cuerpo</i> "). Lugar de poder ejecutar.	Lugar para sistematizar, coordinar, dar asesoría técnica. Lugar de poder diseñar.
<b>Conformación agenda</b>	De abajo hacia arriba Intersticio. Dificultad.	De arriba hacia abajo. Lugares de decisión. Logro.
<b>Teoría/práctica</b>	+Práctica, - Teoría.	+Teoría, -Práctica.
<b>Vínculo sociedad</b>	Central. Logro.	Periférico. Dificultad.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de investigación.

En cuanto al perfil de las funcionarias del CPM, podemos decir que éste remite al de la militancia asociada al partido peronista, enfrentándose aquellas que sustentan esta militancia en los años 70 frente a las que lo hacen en un peronismo femenino asentado en la tradición evitista que se remonta a los años 50. A su vez, estos dos grupos se enfrentan a aquellas que reportan un perfil más burocrático. En contraposición, en el caso chileno importa el vínculo de las funcionarias con el mundo académico, de las ONG y las actividades ligadas a la consultoría y a la docencia. En este grupo podemos encontrar algunas que se ligan con el momento fundante del SERNAM y que estuvieron asociadas al movimiento denominado Concertación de Mujeres por la Democracia. Estas entrevistadas señalan que en dicho momento, la acción de las funcionarias tuvo un perfil más "místico" que con el tiempo se ha vuelto más técnico.

En consonancia con estos perfiles, la visión de la técnica versus el saber práctico es inversa en cada caso. Las funcionarias del CPM, a pesar de observar la falta de equilibrio entre teoría y práctica, tienden a sobrevalorar el segundo término por sobre el primero. Los contenidos técnicos que poseen están ubicados en función de mejorar la aplicación de los programas dentro de las comunidades. Como parte del saber que se requiere para lograr esto, estas funcionarias valoran el conocimiento de las reglas y espacios informales, referidas al funcionamiento del mundo político en los espacios microsociales de implementación de programas. En contraposición, las funcionarias del SERNAM valoran altamente la sistematización de la información y el saber técnico relacionado con el asesoramiento transversal y la coordinación intersectorial que llevan a cabo. En ese mismo sentido, perciben como valiosos los lazos simultáneos que pueden establecer entre la academia y su desempeño en el estado. Si bien podría alegarse que estas diferencias son efecto del diferente marco jurisdiccional de estos organismos (nivel provincial versus estatal) debe recordarse que el CPM nació con una idea similar (coordinar políticas intersectoriales pro equidad de género) e intentó similares acciones que el SERNAM (especialmente en el campo legislativo). Sin embargo, estos objetivos fueron absorbidos por otro estilo de gestión que con mayor o menor conflicto impuso la centralidad del contacto con las bases de mujeres y su labor en el campo de la asistencia social.

En cuanto a la visión del estado, las funcionarias argentinas lo ubican como un espacio en el que el compromiso (especialmente con las bases o “la gente”) funciona como antídoto contra el letargo y el desapego que generan los procedimientos burocráticos que consideran propios de un organismo estatal cuando la actividad de sus funcionarios se aleja del trabajo en terreno. En comparación, las funcionarias chilenas observan al estado, especialmente al espacio estatal ocupado por el SERNAM, como aquel que ofrece la oportunidad de sistematizar conocimientos y adquirir un saber técnico de alta calidad. Este saber técnico lleva a constituir la palabra de sus funcionarios como aquella autorizada frente a otros funcionarios y dirigentes políticos pertenecientes a las más altas jerarquías decisorias.

De esta manera, el significado de influir en la conformación de la agenda pública es profundamente diferente en cada caso. En Argentina, (Provincia de Buenos Aires) las funcionarias del CPM (CPFDH luego Ministerio) valoran los logros efectuados a nivel de la instalación de una red de mujeres en las bases sociales. Si bien especialmente aquellas funcionarias ligadas a la militancia peronista de los años 70 advierten que esta red no ha constituido un logro dentro de la perspectiva de equidad de género que se habían planteado, al mismo tiempo observan que las consecuencias de pertenecer a esta red han sido importantes para lograr una mayor presencia de las mujeres en el espacio público local (a nivel de los barrios). Admiten que esta mayor presencia ha sido utilizada con fines clientelares pero simultáneamente advierten que esta no es la única función que han desempeñado dichas mujeres. En este sentido, señalan que el papel de la red de mujeres en los barrios ha sido heterogéneo dependiendo del municipio en el que se desempeñan y que pueden rescatarse experiencias de organización y participación social enriquecedoras. Al mismo tiempo, evalúan que el trabajo de dichas mujeres en los barrios se ha vuelto imprescindible para la implementación de políticas en la provincia y se ha convertido en la herramienta y el modelo de gestión desde el que actuar como contención a la reciente crisis. De esta manera, estas funcionarias evalúan que la influencia sobre la agenda política se efectúa “desde abajo hacia arriba” aprovechando aquellas fracturas o “intersticios” que los dirigentes políticos dejan descuidados o abiertos a la introducción de nuevas acciones en el tema de género. En Chile, por el contrario, las funcionarias evalúan que la conformación de agenda debe hacerse en los propios espacios en los que se mueve la elite dirigente política, tanto a nivel Ejecutivo, Legislativo como Judicial. La participación de las funcionarias del SERNAM en esta tarea se concibe con un peso propio y reconocido frente a otras instancias. En cambio, se muestra como dificultosa la relación con las bases ciudadanas. Las entrevistas han convergido en señalar el alejamiento del SERNAM de las organizaciones de mujeres de base y los problemas de legitimación y debilidad frente a la derecha que esto puede conllevar. En este sentido, la conformación de agenda pública ha tendido a visualizarse como un proceso que va “desde arriba hacia abajo”.

Tras esta esquematización de los estilos de gestión de estas funcionarias podemos apreciar los desafíos que enfrentan las mismas en los contextos organizacionales analizados. En el caso de las funcionarias del actual Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, el desafío está centrado en el armado de los canales y las instituciones necesarias para permitir una influencia más amplia por parte de aquellas funcionarias progresistas cuya acción es importante para transformar los rasgos asistencialistas de la relación con las redes de mujeres que sustentan los programas sociales. En este punto, no parece inteligente desconocer lo realizado y empezar a foja cero. En todo caso, resulta prudente aprovechar las oportunidades existentes potenciando los aspectos de organización y participación existentes en un sentido ciudadano y no clientelar. Esto incluye una redefinición de los canales que a su vez debieran conectar a estas funcionarias con las mujeres ubicadas a nivel de la base social. Especialmente exige un proceso que ubique a las mujeres no sólo como sujetos y objetos de la intervención asistencial, sino como sujetos de derechos ciudadanos capaces de intervenir en la propia conformación de la agenda pública. En este sentido, este desafío no está desconectado de procesos que debieran darse a nivel de la dirigencia política, especialmente dentro

del peronismo femenino. Como parte de este proceso, una recuperación de los objetivos relacionados con la equidad de género se muestra como un factor importante para impulsar reformas que eviten la tendencia a ubicar exclusivamente a las mujeres en el área de la asistencia social, sosteniendo poderosas redes femeninas locales que no obtienen réplica en los ámbitos de decisión de las agendas públicas.

En el caso de las funcionarias del SERNAM, el desafío parece presentarse en sentido opuesto. Luego de un avance importante de aquellas funcionarias progresistas en el tema de género y de la construcción de canales e instituciones pertinentes para la influencia y el reconocimiento al nivel de las elites, el desafío implica recuperar un contacto con las bases que potencie las perspectiva de género desde una óptica de derechos ciudadanos, tal como la ha considerado este organismo a largo de su gestión. Esto parece especialmente importante frente a una derecha que ha ganado espacios de contacto con las bases a nivel local y que podría afectar el sentido de las reformas implementadas en materia de equidad de género.

Volviendo a la metáfora de las “alpargatas” y los “libros”, la experiencia en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, reclama la incorporación de los “libros” (saber técnico e influencia a nivel de la elite política), potenciando con mayor sentido ciudadano, los logros obtenidos a nivel de las “alpargatas” (saber práctico y sustento en las bases). Por el contrario, la experiencia de Chile se enfrenta a la necesidad de recuperar las “alpargatas” para otorgar mayor sustento político y fortaleza a las reformas logradas por un estilo de gestión que a través de los “libros”, ha avanzado extensamente en lo que a derechos ciudadanos de las mujeres se refiere.



## Bibliografía

---

- Alford, Robert R. y Friedland, Roger (1991), *Los Poderes de la Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*. Manatíal, Buenos Aires.
- Auyero, Javier (1997), *¿Favores por Votos?*, Estudios sobre clientelismo contemporáneo. Losada, Buenos Aires.
- Bilbao, Josefina (1998), "Participación de las Mujeres y la Participación Ciudadana en el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres", en Correa, Enrique y Noe, Marcela (editores) *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Serie libros FLACSO-Chile, Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de la Mujer (1994), *Informe Nacional. Situación de la Mujer en la Última Década en la República Argentina*. Buenos Aires, septiembre.
- Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. CPFHDH. (2001), "Solidaridad para Todos", *Folleto Informativo*, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Informe de Evaluación Plan Vida, Área de Evaluación y Sistematización del Plan Vida*, Buenos Aires.
- De La Iglesia, Teresa (1994), "Ciudadanía-Derechos Políticos, con especial énfasis en las mujeres. Presentación del caso argentino y chileno (agencias gubernamentales)", *Especialización en Política, Evaluación y Gerencia Social*, FLACSO Argentina, monografía.
- Garretón, Manuel A. (1990), *Espacio público, mundo político y participación de la mujer en Chile*. Serie Estudios Sociales, N° 2. FLACSO, Santiago de Chile.
- Grassi, Estela (1989), *La mujer y el trabajo de asistente social: el control de la vida cotidiana*, Humanitas, Buenos Aires.
- Guzmán, Virginia (2001), "La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis", *Serie Mujer y Desarrollo*, CEPAL ECLAC, Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo.

- Molina, Natacha (1998), "De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género" en Correa, Enrique y Marcela Noe, (editores) *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Serie Libros FLACSO-Chile, Santiago de Chile.
- Montaño, Sonia (1996), "La Ciudadanía de la Mujeres y el Sistema Político" en *Memoria Foro Género y Ciudadanía*. CIDEM-REPEM. La Paz, julio.
- Raczynsky (1995), *Estrategias para combatir la Pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos*. Cieplan y BID. Santiago de Chile.
- Reilly, Charles A. (1996), "Social Emergency and Investment Funds (SEFs and SIFs) and NGOs. Who Gets What, When, How?" en *La difícil reforma pendiente: rearticulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil*. CLACSO, 4 de junio, Buenos Aires
- Repetto, Fabián (2001), *Gestión Pública y Desarrollo Social en los Noventa. Las Trayectorias de Argentina y Chile*, Universidad de San Andrés, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Gestión Pública, Actores e Institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los años 90", en *Desarrollo Económico*, vol 39, N° 156 (enero-marzo).
- \_\_\_\_\_ (1997), *Capacidad de gestión pública y Políticas frente a la pobreza: la experiencia menemista*.
- \_\_\_\_\_ (1989-1996), *Trabajo Presentado al III Congreso Nacional de Ciencia Política "Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social"*, Mar del Plata.
- Secretaría de Programación Económica y Regional (1997), *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social.
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) (1999), *Informe Final "Estudio de Evaluación de Impacto de los Centros de Información de los Derechos de la Mujer"*, Santiago de Chile, julio 1997.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Informe Nacional para la IV Conferencia Mundial de la Mujeres. Igualdad, Desarrollo y Paz*. Santiago de Chile, septiembre.
- Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas (SIEMPRO) (2003), *Informe enero 2003*, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación Argentina.
- Taylor, J. (1979), *Eva Perón. The Myths of a Woman*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Valenzuela, Erika (2000), "Las mujeres chilenas y la ciudadanía electoral: de la exclusión al voto municipal, 1884-1934" en Malamud, Carlos (coordinador) *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Weinstein, Marisa (1998), "Políticas de equidad de género y participación de las mujeres" en Correa, Enrique y Marcela Noé, (editores) *Nociones de una ciudadanía que crece*. Serie libros FLACSO-Chile, Santiago de Chile.
- Zaremberg, Gisela (2003), "Pedidos, Demandas, reclamos y proyectos. La intermediación de las manzaneras en el conurbano bonaerense", en *Socialis*, vol. 6.



NACIONES UNIDAS

Serie

**CEPAL** políticas sociales

**Números publicados**

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.  
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.  
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.  
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)  
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)

29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, *La inseguridad en el Perú* (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala* (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, *Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile* (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa* (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, *América Latina y las crisis* (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, *Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile* (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, *Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras* (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI* (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, *Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services* (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?* (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica* (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, *La reforma educativa en el Paraguay* (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina* (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, *La búsqueda de la eficiencia* (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
 Volumen II: Sergio Martinic y otros, *Reformas sectoriales y grupos de interés* (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
 Volumen III: Antonio Sancho y otros, *Una mirada comparativa* (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)  
 Volumen IV: Silvia Montoya y otros, *Una mirada comparativa: Argentina y Brasil* (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina* (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política* (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso* (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos*, 5 volúmenes:  
 Volumen I: *Proyecto Joven de Argentina* (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
 Volumen II: *El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil* (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
 Volumen III: *El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia* (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
 Volumen IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
 Volumen V: *El Programa de Inversión Social en Paraguay* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe* (LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto* (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, *Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile* (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento – Políticas – Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. . [www](#)
- 78 Sandra Piszcz y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Saíenz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004.. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 86 Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 87 Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 88 Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 89 Nelson do Valle Silva, “Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)” (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 90 Gisela Zaremborg, “Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile”, (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....