

Transferencia de la agenda internacional en materia de derechos de las mujeres al Estado de Chile: análisis desde las actorías involucradas

CAMILA TRONCOSO ZÚÑIGA*

RESUMEN

El siguiente artículo analiza los procesos de transferencia de la agenda internacional en materia de derechos de las mujeres al Estado de Chile durante los años 1990 a 2019. El objetivo de la investigación consiste en identificar agendas relevantes y el rol que cumplen, desde las actorías que intervienen en el proceso. La investigación, desde un aspecto teórico, se basó en los estudios de difusión y transferencia de políticas públicas, utilizando como metodología el rastreo de procesos a través de revisión documental y entrevistas semiestructuradas a personajes clave de organismos internacionales, autoridades políticas del mecanismo para el adelanto de la mujer de Chile, funcionarias públicas e integrantes del movimiento feminista del país. En el artículo se examina en primer lugar, qué agendas internacionales han sido relevantes durante el período, tanto aquellas vinculantes como aquellas que generan compromisos políticos de los estados, se reconocen principalmente la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género; se establece una diferencia entre el contenido de ciertas agendas y los hitos de información a los mecanismos de seguimiento, los cuales pueden tener mayor o menor influencia según sea el caso. En segundo lugar, se contextualiza el contexto político y del movimiento feminista a lo largo del período. En tercer lugar, como apartado, se expone la metodología utilizada, identificando las personas que fueron entrevistadas en el proceso de investigación. En cuarto lugar, se exponen los resultados de la investigación, dando cuenta de los roles que representa la agenda internacional en materia de derechos de las mujeres para las distintas posiciones que ocupan las actorías. Finalmente, se exponen ciertas discusiones finales que, más que cerrar el tema de investigación, dejan abierto el camino para seguir profundizando en la transferencia de políticas públicas y la implementación de recomendaciones internacionales, sobre todo considerando el actual contexto político y social en Chile y la posibilidad de un estado feminista y no patriarcal.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas de género; agenda internacional de género; feminismo institucional; estudios de difusión de políticas públicas; organizaciones internacionales.



TITLE

Transfer of the international agenda on women's rights to the State of Chile: analysis from the actors involved

EXTENDED ABSTRACT

The following paper analyzes the transfer process of the international agenda on women's rights to the Chilean State during the years 1990 to 2019. The specific objectives of the research are to identify the relevant agendas from the position of those involved in this process. The analysis is based on a theoretical approach that incorporates the studies of diffusion and transfer of public policies, and which is detailed first. From a methodological point of view, process tracing was used to collect the information, which allows us to account for the motivations, perceptions and interests of those who make the decisions and create narratives regarding the transfer. For this purpose, a documentary review and semi-structured interviews were conducted with key figures from international organizations (UN Women, ECLAC Gender Affairs Division),

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2022.51.005>

Formato de citación recomendado:

TRONCOSO ZÚÑIGA, Camila (2022). "Transferencia de la agenda internacional en materia de derechos de las mujeres al Estado de Chile: análisis desde las actorías involucradas", *Relaciones Internacionales*, n° 51, pp. 93-110.

* Camila
**TRONCOSO
ZÚÑIGA**,
Universidad de Chile/
UAH.
catron@alumni.uv.es

Recibido:

15/09/2021

Aceptado:

09/08/2022

political authorities of the mechanism for the advancement of women (former National Service for Women and Gender Equity and since 2015 Ministry of Women and Gender Equity), public officials belonging to the mechanism since the early 1990s (from the Department of International Relations and other units in charge of mainstreaming gender in the State), and members of the feminist movement (including interviews with Corporación Humanas and La Morada).

The article introduces the topic by referring to the possibility of public policies and the state to transform or maintain gender relations, in so far as the activity carried out by the state is not neutral. In this sense, the feminist movement and women's organizations have played a fundamental role in demanding transformative action from the state, and in contributing to the development of the international agenda on gender issues. The article also briefly describes the development of the international agenda on women's rights since the last decades of the twentieth century, including binding legal instruments at the universal and regional levels, such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW, 1979) and the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (1994). Moreover, it examines the political commitments adopted by states at international conferences (United Nations Commission on the Status of Women, the World Conference on Women and the Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, among others), which have specific follow-up mechanisms. Subsequently, the political context of the State of Chile and the role played by the feminist movement during the different governments are contextualized.

The results of the research conducted are then presented, establishing which international agendas have been relevant during the period from the positions occupied by the different relevant actors identified. This includes both those that are binding and those that generate political commitments from the States, mainly the Beijing Declaration and Platform for Action, the CEDAW, the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women and the Montevideo Strategy for the Implementation of the Regional Gender Agenda; a difference is established between the content of certain agendas and the milestones for reporting to the follow-up mechanisms, which may have greater or lesser influence depending on the case. For instance, reporting to the CEDAW Committee is considered a relevant milestone, but not the recommendations issued by that treaty body.

Finally, we conclude by recognizing the main elements of the research results, including who intervenes and what roles the international agenda plays from the different positions occupied by the identified actors (high political authority, public officials, from international organizations and from the institutional feminist movement). In this sense, we conclude by determining that the role played by the international agenda has different functions for individuals depending on the position in which they find themselves: for senior political authorities, the international agenda does not mark a milestone that represents a before and after, but rather supports processes that are taking place at the national level; on the other hand, for public officials, the international agenda plays a more important role, in that it is capable of transmitting new ideas, through which public policy is developed; while for civil society, the international agenda is used to pressure states, and milestones that mark a before and after are recognized. The role of international conferences is recognized by all interviewees as a mediating and supportive role.

In turn, the feminist movement identifies certain milestones as fundamental (IV World Conference on Women), but others are less relevant, such as the Consensus emanating from the Regional Conferences on Women in Latin America and the Caribbean or the Declarations of the Legal and Social Commission on Women. With respect to Security Council Resolution 1325, it is noted that for the feminist movement this did not constitute a strong demand and that it was implemented due to the will and knowledge of the officials in charge. The relevance of the Belém do Pará Convention in the transmission of new knowledge is recognized by all, particularly for those who did not come from the feminist movement, as those who did had already incorporated the notions of violence from that treaty. In turn, with respect to the CEDAW, the presentation of reports by the state and civil society are all recognized as a milestone. However, it is also recognized that there is a lack of adequate implementation of the concluding observations regarding the examination of the state by the Committee, and this ends up being used by those who have knowledge on the subject.

Likewise, from a critical analysis, certain final reflections are presented which, rather than closing the research topic, leave the way open to continue expanding the transfer of public policies and the implementation of international recommendations. In particular, this includes the role that institutional feminism can play so that we can speak of intersectional and transformative public policies of gender relations and not of maintaining the status quo. This remains the goal considering that since the beginning of the 1990s public policies have sought to eliminate discrimination and structural violence, and yet this continues to persist.

KEYWORDS

Public gender policies; international gender agenda; institutional feminism; public policy dissemination studies; international organization.



Introducción

Las políticas públicas han buscado hacerse cargo de la discriminación estructural y la violencia de género a través de la elaboración de leyes, creación de institucionalidad y la elaboración de planes y programas por parte del ex Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) hoy Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (MMEG)¹. A pesar de los esfuerzos, la realidad de Chile no ha logrado ser transformada (PNUD, 2017). Desde el movimiento feminista, ya en la década de los setenta los temas de género comenzaron a incorporarse dentro de la agenda de lo político al encarnar *lo personal es político* y colocar en el centro de lo público los problemas de discriminación y violencia que respondían a relaciones de poder y subordinación (Ruiz, 2015, p. 62). Al pasar a ser un problema público, el estado se transforma en uno de los actores que debe intervenir para erradicar la violencia y la discriminación (PNUD, 2019, p. 160), generándose por parte del movimiento feminista la demanda hacia el estado para su intervención (Reverter, 2011, p. 223; Roth, 2002, p. 59).

Lo anterior plantea un debate en torno a la posibilidad de que el estado pueda jugar un rol en la mantención o transformación de las relaciones de género, sabemos que la actuación que provenga de la institución no será neutra (PNUD, 2010, p. 160; Guzmán y Montaña, 2012, p. 10), que las instituciones crean y reproducen relaciones de género (Guzmán y Montaña, 2012, p. 14; Alfama, 2015, p. 268). En ese sentido, las ideas que emergen del movimiento feminista y la agenda internacional de género pueden jugar un rol relevante no sólo en la incorporación de mujeres a diversos sectores, sino en la transformación de las estructuras en donde se busca su incorporación (Alfama, 2015, p. 269; Martin, 2016, p. 296) para que justamente transformen las relaciones de género y no contribuyan a su mantención.

Respecto a la influencia del movimiento feminista en la elaboración de políticas públicas, ya existen diversos estudios que dan cuenta de ello, considerando la coyuntura política particular del Estado de Chile y en el resto de los estados latinoamericanos postdictaduras durante la segunda mitad del siglo XX (Fernós, 2010, p. 10; Kirkwood, 1986; Ríos et al., 2003; Ruiz, 2015, p. 60). A su vez, también se ha dado cuenta de la influencia del movimiento feminista en la agenda internacional (Lamus, 2008, p. 266; Frías y Lacramette, 2013, p. 55). Sin embargo, no se han realizado estudios suficientes respecto a la transferencia de la agenda internacional en materia de género al Estado de Chile. El objetivo de este artículo es analizar la transferencia de elementos de la agenda internacional en materia de derechos de las mujeres al Estado de Chile durante el período 1990 a 2019 desde las posiciones de actores relevantes en el proceso y recalcar hitos que se consideran relevantes. Se utilizará como metodología el rastreo de procesos desde un enfoque de difusión. Primero se analizará la agenda internacional en materia de género y el contexto sociopolítico de los años, para luego presentar los resultados de la investigación.

I. Agenda internacional de género y transferencia a los estados

La agenda internacional en materia de derechos de las mujeres ha sido vista desde las Relaciones

¹ Ley número 20.820, publicada en el Diario Oficial el 20 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica. El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) pasa a ser el Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SERNAMEG).

Internacionales como parte de los temas blandos de la agenda internacional no siendo prioritario para los estados (Ruiz, 2015, p. 57). Sin embargo, desde las últimas décadas del siglo pasado esta ha tenido un alto grado de desarrollo a nivel global y regional, debido a la demanda de los movimientos feministas y organizaciones de mujeres (Ruiz, 2015, p. 58). Así, la década del setenta y cinco al ochenta y cinco es declarada la Década de la Mujer en Naciones Unidas (Lamus, 2008, p. 266), celebrándose la I Conferencia Mundial de la Mujer el año 1975 en México y adoptándose el año 1979 la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (en adelante *CEDAW*), que incorpora a las mujeres en el ámbito de los derechos humanos y de la responsabilidad estatal (Rico, 1996, p. 11), lo que se consagra en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos en que se reconoce que las violaciones a los derechos de las mujeres son violaciones a derechos humanos (Facio, 2011, pp. 15-17). Los instrumentos internacionales entienden por género aquella construcción sociocultural de la diferencia biológica, viéndose influenciado por una visión binaria del género, sin perjuicio del reconocimiento de las posibilidades de transformación o de interpretación que existen en el derecho internacional que permite ampliar los conceptos (Otto, 2015; Jindy Pettman, 2004) o recalcar el potencial transformador de las nociones de igualdad incluidas en algunos (Raday, 2012).

La agenda internacional está compuesta por elementos vinculantes y compromisos no vinculantes. Los primeros, que emanan del sistema de protección universal (ONU) y regional de derechos humanos (OEA) en la materia son la *CEDAW* (1979) y la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer o Belém do Pará* (1994), respectivamente. En el caso de la primera, el Comité *CEDAW* es el encargado de hacer cumplir las disposiciones de la Convención, para lo cual emite recomendaciones generales y evalúa a los estados a través de un proceso de seguimiento que se caracteriza por ser un diálogo constructivo (Englend, 2011; Abril Stoffels, 2019)² que culmina con observaciones finales, hasta el siguiente informe. Para la *Convención Belém do Pará*, la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante, CIM) será el organismo encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones, para lo cual crea un mecanismo de seguimiento (MESECVI) constituido por un Comité de Expertas de los distintos estados y la Conferencia de Estados Parte (Medía, 2012, p. 210; Martínez, 2018).

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha emitido resoluciones respecto al tema mujeres, paz y seguridad (Resoluciones 1325 y 1820³). Respecto a los compromisos políticos adoptados por los estados encontramos a nivel universal declaraciones sobre violencia a principios de los noventa, la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* (1995) y los *Objetivos de Desarrollo Sostenibles* (2015) que incluyen el ODS número cinco sobre igualdad de género además de incluir la perspectiva de género en forma transversal en los distintos objetivos (Naciones Unidas, 2015, párr. 20; Bidegain, 2017, p. 13), entre otros. A nivel regional, el año 1977 se celebra la Primera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (como órgano subsidiario de la CEPAL) con el objetivo de evaluar la situación a nivel regional y presentar recomendaciones (CEPAL, 2017a) que se expresan en los compromisos emanados de cada conferencia, se destaca la *Estrategia de Montevideo* adoptada el año 2016 en Uruguay, basada en los consensos previos

² Además, el *Protocolo Adicional* de la *CEDAW* permite las comunicaciones individuales.

³ Posterior a la Resolución 1325 y 1820, fueron adoptadas también las Resoluciones 1888 y 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2242 (2015) por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Para ver la influencia de las resoluciones y las estrategias feministas, ver O'Rourke (2017). Lee (2013) realiza una crítica a las resoluciones señalando que la visión del género que poseen es reducida, y Harry (2021) sobre la noción de víctima asociada a la violencia sexual que se refleja en las resoluciones.



(CEPAL, 2017b).

Cada agenda posee mecanismos de seguimiento particulares que implican informes de los estados, de la sociedad civil y recomendaciones particulares dirigidas para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos adoptados. El desarrollo de dicha agenda ha sido gracias a la visibilización y a las luchas del movimiento feminista y las organizaciones de mujeres que han buscado levantar temas y demandas a nivel internacional (Facio, 2011, p. 14) y de la posibilidad de actores multiposicionados en el activismo y la diplomacia para institucionalizar ciertos contenidos en la agenda internacional (Englehart y Miller, 2020, p. 365) para que los estados se comprometan a avanzar en políticas de género transformadoras⁴.

2. Contexto político y movimiento feminista

El período de 1990 a 1994, está marcado por el retorno a la democracia, la recuperación del estado y su institucionalidad luego de diecisiete años de dictadura. Llega al gobierno la coalición Concertación de Partidos por la Democracia de centroizquierda, asumiendo la Presidencia el año 1990 Patricio Aylwin del partido político de la Democracia Cristiana (en adelante, DC). Durante su gobierno se crea la institucionalidad que se va a hacer cargo de las políticas de la mujer, a raíz de las demandas del movimiento feminista⁵ y organizaciones de mujeres que luchaban contra la dictadura, que en el manifiesto del año 1988 señalaron como uno de los puntos centrales la creación de una institucionalidad particular de los derechos de las mujeres. Si bien no se creó un ministerio, se formó el Servicio Nacional de la Mujer, cuya directora poseía el cargo de directora ministra, la primera directora fue Soledad Alvear, del partido político DC quien asume el año 1991, hasta el término del gobierno. El año 1994, asume la Presidencia Eduardo Frei Ruiz Tagle, del mismo partido, quien designa a Josefina Bilbao como Ministra Directora del SERNAM, independiente y cercana al colectivo, ejerce su cargo hasta el año 2000. Durante su mandato representa a Chile en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. En su gestión debió enfrentar un país conservador y una resistencia férrea en el Congreso a la participación de Chile en ese tipo de actividades.

El año 2000 asume la Presidencia de la República Ricardo Lagos (del partido político Partido Socialista, en adelante PS). Al llegar al gobierno designa como Ministra Directora a Adriana Delpiano, del Partido por la Democracia (en adelante, PPD), quien había participado de la Concertación de Mujeres por la Democracia en los años ochenta y en la formación del PPD. Estuvo hasta el año 2003, y luego su puesto es asumido por Cecilia Pérez Díaz, independiente cercana al conglomerado de la Concertación. Durante estos años, el movimiento feminista y las organizaciones de mujeres que habían luchado contra la dictadura en Chile —en un movimiento plural y heterogéneo—, se enfrentan a la discusión entre quienes buscan actuar desde el estado y la institucionalidad y quienes buscan constituirse como una presión autónoma (Forstener, 2019, p. 37). Justamente, las negociaciones de la transición a la democracia develaron la doble militancia de algunas (mujeres que eran parte de los partidos políticos que se empiezan a recomponer y

⁴ Elizabeth Prugl utiliza el concepto *femocrats* para hacer referencia a la incorporación de feministas en las instituciones.

⁵ Y que luego marcará uno de los grandes cismas del movimiento feminista y de mujeres en Chile, relativo a quienes ingresan a la institucionalidad y quienes no (Forstener, 2019).

que buscaban incorporar las demandas a sus partidos) que se oponían a aquellas que querían mantenerse alejadas de la institucionalidad del estado por poseer justamente, un carácter patriarcal. Esto da paso, durante los gobiernos de la Concertación a la profesionalización/institucionalización del feminismo y la consolidación del feminismo de estado, pues muchas feministas ingresan a trabajar al creado Servicio Nacional de la Mujer y se profesionalizan los centros de estudio feministas y las ONG dedicadas al tema y a la marginalización del espacio político del feminismo autónomo (Forstener, 2019, p. 38).

El año 2006 llega a la Presidencia de Chile, Michelle Bachelet, primera presidenta de la historia del país, integrante del Partido Socialista, posicionando los derechos de las mujeres y el género como un elemento central del programa de gobierno, no remitido solo a una división particular. Designa como Ministra Directora a Laura Albornoz, de la DC, quien ejerce su cargo hasta el año 2009, asumiendo posteriormente Carmen Andrade (hasta el año 2010), del Partido Socialista. Como se expondrá a continuación, el Gobierno de Michelle Bachelet y la decisión de la alta autoridad de incorporar el tema de género junto con agendas internacionales, provocó un clima propicio para la incorporación de la agenda de género en el país, así como para aumentar los intercambios y la representación de Chile en organismos internacionales sobre el tema. El año 2010 se cierran los veinte primeros años de la Concertación, en que muchas feministas de los partidos que componían la coalición ingresan al estado y asumen roles clave en el SERNAM⁶.

Ese mismo año llega por primera vez la derecha al gobierno —desde el retorno de la democracia—, asumiendo como Presidente Sebastián Piñera, quien designa a Carolina Schmidt, independiente, como Ministra Directora de la Mujer hasta el año 2013, y luego a Loreto Seguel, perteneciente al partido político llamado Unión Demócrata Independiente (en adelante “UDI”) hasta el año 2014. El año 2014 retorna Michelle Bachelet a la Presidencia del Gobierno, ahora por la coalición Nueva Mayoría (la ex Concertación reformada luego de crisis producto de la derrota anterior, incluyendo ahora al Partido Comunista entre sus filas, y con un giro más hacia la izquierda) y designa a Claudia Pascual, del Partido Comunista, quien ejerce su cargo de Ministra Directora hasta el año 2016, año en que se crea el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, asumiendo hasta el año 2018 el cargo de Ministra propiamente tal. El año 2018, vuelve a la Presidencia Sebastián Piñera, asumiendo Isabel Plá, del partido político UDI, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, hasta marzo del año 2020. En mayo del año 2018 el movimiento feminista adquiere una relevancia fundamental, producto del silencio ante casos de acoso sexual contra estudiantes, varias universidades son ocupadas por ellas mismas; durante ese año y en los próximos surgirán asociaciones feministas (de abogadas, docentes y audiovisuales, entre tantas otras), apelando a la institucionalidad como un surgimiento autónomo y de movilización social (Forstener, 2019, p. 44). El 8 de marzo de 2019 tienen lugar marchas masivas en todo Chile. En octubre del año 2019 ocurre el *estallido social*, hecho que ya queda fuera del análisis buscado en este artículo, pero que implicó una puesta en jaque a las instituciones y tuvo un cauce institucional a través de la reforma constitucional que permitió la elaboración de una propuesta de nueva constitución para el país, a través de una convención constitucional integrado en forma paritaria debido a las presiones del movimiento feminista (Pérez, 2022), y cuya aprobación se realizará en

⁶ Nicole Forstener señala que esto privilegió justamente la profesionalización del feminismo, estableciéndose relaciones de privilegio entre algunas ONG y las feministas burócratas.



un plebiscito nacional⁷.

3. Transferencia de ideas desde lo internacional a lo nacional

Para poder investigar el cómo se traspasan las agendas internacionales en materia de género al Estado de Chile, fue utilizado el enfoque de difusión que busca determinar cómo a través de la transferencia de determinadas ideas (no sólo internas), las personas encargadas de tomar las decisiones de políticas públicas las van adoptando (Meseguer y Milardi, 2008, p. 318; Osorio y Vergara, 2016, p. 238). Es decir, se busca determinar qué ideas plasmadas en la agenda internacional de género han influido en el Estado de Chile desde las posiciones de los actores relevantes, considerando que el conocimiento que se tiene de ellas puede, efectivamente, influir en el comportamiento y generar una influencia en las políticas públicas (Osorio, 2015, p. 39)⁸.

Ahora bien, por transferencia de políticas públicas se comprende el proceso a través del cual los conocimientos y las ideas acerca de una determinada política o disposiciones administrativas o institucionales que ocurren en un lugar determinado pueden ser utilizadas para una política en otro contexto (Becerra, 2002, p. 76). Que la experiencia comparada en ese sentido y aquella emanada de organismos supranacionales sea traspasada a organismos nacionales ha resultado una práctica común en los últimos años, en la que intervienen diversos agentes, tales como partidos políticos, burócratas, grupos de presión, expertos y expertas, organismos internacionales y la sociedad civil (Ruiz, 2015, p. 67). Esto resulta un proceso complejo cuyo estudio permite identificar factores que lo propician o lo dificultan y las motivaciones e intereses de quienes actúan (Becerra, 2002, p. 78).

Los mecanismos a través de los cuales se realiza dicho proceso de difusión pueden ser coacción, emulación, competencia y/o aprendizaje (Meseguer y Gilardi, 2008, p. 320; Osorio, 2016, p. 240). La coacción implica la imposición de ideas de organismos internacionales a gobiernos nacionales, el mecanismo de emulación consiste en la imitación de ciertas prácticas que otorgan legitimidad y estatus; la competencia entre diversos estados por acceder a ciertos beneficios y el mecanismo de aprendizaje consiste en el conocimiento primero, de determinada política o decisión y luego, la adopción de dicho camino (Osorio, 2016, p. 240). Dichos mecanismos no han estado exentos de crítica, ya que al estar cada uno anclado en una posición teórica, se ha dificultado la existencia de un modelo único de difusión (Meseguer y Gilardi, 2008, p. 321). Sin embargo, Dolowitz y Marsh, elaboraron un modelo para entender el proceso de transferencia (2000, pp. 7-8), considerando quiénes intervienen, qué es lo que se transfiere, desde dónde, los distintos tipos, y qué elementos facilitan o limitan el proceso, terminando con una evaluación del éxito o fracaso de la política.

Con relación a quiénes se encuentran involucrados en este proceso, juegan un rol

⁷ El cuatro de septiembre de este año se realizará un plebiscito nacional en Chile que tendrá como objetivo aprobar o rechazar la propuesta de nueva constitución.

⁸ Autoras como Zwingel han criticado justamente la visión unidimensional que pueden tener los estudios de difusión, entendiendo el proceso solo de arriba hacia abajo (Zwingel, 2012). Si bien compartimos su visión sobre el proceso en general, en tanto el proceso de impacto de las recomendaciones internacionales es mucho más complejo y multidimensional, el artículo tiene por objetivo analizar un aspecto particular del proceso. En ese sentido, resultan interesantes también los estudios desde la apropiación de las normas internacionales (Grobkalus, 2015) o del proceso bidireccional entre las instituciones y la cultura (Gray et al., 2006).

relevante las comunidades epistémicas —aportando con información y asesoría, ante la demanda de comunidades particulares (Hass, 1992, p. 4)—; las organizaciones internacionales, que apoyan la transmisión de ideas sea en forma directa o generando los espacios de intercambio de información y producción de conocimiento (Osorio, 2015, p. 37); las autoridades políticas y burócratas, grupo también relevante en la formulación de políticas (Araya, 2016). El rol que pueden jugar aquellas funcionarias consideradas *burócratas* puede tener un impacto concreto, estando su rol relacionado no sólo con la ejecución de ciertas políticas sino también con su elaboración.

Se utilizó la metodología de *rastreo de procesos*, herramienta cualitativa que busca explorar procesos causales y analizar procesos de toma de decisión compleja (Molina, 2016, p. 3; Englehart y Miller, 2020, p. 368). A través de ella podemos determinar las motivaciones y percepciones de quiénes intervienen y qué las llevó a actuar de determinada forma (Cunial, 2018, p. 5; García Holgado, 2016, p. 89; Molina, 2016, p. 2; Bril-Mascarenhas, 2017, p. 661). La variante de dicha metodología utilizada se basa en *explaining outcome*, esto es, a partir de las experiencias y relatos recogidos producir una explicación suficiente (Beach y Peterson, 2011, pp. 6-7), y ser capaz de relacionar lo micro con lo macro —en tanto la acción individual configura un elemento importante pero los factores institucionales también—, considerando factores cognitivos, contextuales y relacionales, alejándose del individualismo metodológico y del estructuralismo (Leonidas, 2017, p. 154).

La recolección de información se basó en análisis de fuentes documentales y entrevistas semiestructuradas a personas clave según las tipologías identificadas más arriba, a saber: autoridades políticas del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, funcionarias públicas, funcionarias de organismos internacionales relacionadas con la agenda internacional de género, integrantes del movimiento feminista institucional y expertas⁹. En cuanto a la revisión documental de fuentes secundarias, se revisaron aquellos informes desde el estado y organismos internacionales en relación a ciertos hitos claves en la agenda internacional de género: la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* (1994), la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (en relación a Chile), Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe; y *Convención Belém do Pará* e informes del MESECVI, principalmente. A continuación, se presenta la tabla con las personas entrevistadas y sus cargos.

⁹ Las entrevistas fueron realizadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2020, en forma virtual, como medida de protección producto de la pandemia.



Cuadro I. Identificación entrevistas

| | Rol entrevistas | Nombre | Cargo | Años |
|----|-------------------------------------|----------------------------|---|----------------------------|
| 1 | Alta autoridad SERNAM | Josefina Bilbao | Ministra Directora | 1994-2000 |
| 2 | Alta autoridad SERNAM | Adriana Delpiano | Ministra Directora | 2000-2003 |
| 3 | Funcionaria SERNAM/MMEG | Patricia Rojas | Distintas funciones a lo largo de los años, actualmente en la División de Políticas de Igualdad del MMEG. | 1991-2020 |
| 4 | Funcionaria SERNAM/MMEG | Andrea Reyes | Distintas funciones a lo largo de los años, actualmente en la División de Políticas de Igualdad del MMEG. | 1991 hasta la actualidad |
| 5 | Funcionaria SERNAM | Pamela Villalobos Koeniger | Asesora Departamento de Relaciones Internacionales. Asesora de Género Ministerio de Defensa | 1999-2002 2004-2010 |
| 6 | Funcionaria SERNAM | Maricel Sauterel | Asesora y luego Jefa del Departamento de Relaciones Internacionales | 2006-2010 |
| 7 | Funcionaria SERNAM | María Teresa Rodríguez | Jefa Departamento de Relaciones Internacionales | 1995-2001 |
| 8 | Funcionaria Organismo Internacional | Nicole Bidegain | Asesora División de Asuntos de Género de la CEPAL | 2016 a la actualidad |
| 9 | Funcionaria Organismo Internacional | Maricel Sauterel | Asesora ONU Mujeres | 2018 a la actualidad |
| 10 | Sociedad civil | Verónica Matus | Corporación La Morada | 1994 a la actualidad |
| 11 | Sociedad Civil | Carolina Carrera | Corporación Humanas | 2004 a la actualidad |
| 12 | Experta | Virginia Guzmán | Centro de Estudios de la Mujer, Dra. En Sociología | Fundadora del CEM en 1984. |

Del análisis de cada entrevista se hicieron importantes hallazgos en torno a la transferencia de la agenda internacional al Estado de Chile desde 1990 a 2019, en particular, considerando las distintas posiciones de los actores, los que serán expuestos a continuación.

4. Resultados de investigación, actores relevantes, posiciones y posibilidades: relevancia de las agendas internacionales sobre derechos de las mujeres para las actoras según sus posiciones

El proceso de transmisión de la agenda internacional al Estado de Chile y la aplicación de políticas de género desde el gobierno no ha sido lineal, ha sido un proceso complejo relacionado con la ideología de quienes están en el gobierno (encontrándose posturas más conservadoras y posturas transformadoras, y respecto al rol que cumple el derecho internacional). Los resultados de la investigación basados en las entrevistas y en la revisión documental reflejan que, según la posición que ocupen las personas (alta autoridad política, funcionarias públicas, integrantes de organismos internacionales o parte de la sociedad civil), se atribuyen roles diferentes a la agenda internacional y se reconocen diversos grados de importancia a las convenciones y declaraciones.

A nivel general, se reconocen como hitos relevantes que han jugado un rol en la transmisión de ideas desde la agenda internacional al Estado de Chile, por parte de todas las entrevistadas, la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (ocurrido en el segundo gobierno desde el retorno a la democracia, cuyo proceso desde la institución fue dirigido por Josefina Bilbao, Ministra Directora de la Mujer) y los informes elaborados para el Comité CEDAW en relación con el cumplimiento de las obligaciones de la convención (esto está presente en todos los gobiernos desde el retorno a la democracia, siempre liderado desde el Servicio Nacional de la Mujer, y luego desde el MMEG), respecto a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (cuya implementación fue en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet), se reconoce como hito por parte de las funcionarias públicas, la alta autoridad política y organismos internacionales, no así por parte de las entrevistadas del movimiento feminista.

A nivel regional, todas las entrevistadas reconocen la relevancia de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer*, que fue aprobada durante el mandato de Josefina Bilbao, pero no se reconoce la influencia de los organismos que derivan de ella, tales como la CIM y el MESECVI, en particular posterior a la aprobación de la *Convención Belém do Pará*. Por parte de funcionarias y las integrantes de organismos internacionales se ha reconocido la importancia de la *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* que emana de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe —en particular cómo a través del papel realizado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL se transmitieron ideas al *Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030*—; dicha estrategia fue adoptada durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, que a su vez elaboró el plan nacional en comento. Las entrevistadas de la sociedad civil no atribuyen mayor relevancia a la *Estrategia de Montevideo*.

En relación con cada hito en específico, el año 1995 se realiza la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Chile en ese momento era gobernado por la coalición de centroizquierda (Concertación de Partidos por la Democracia). En un momento en que eran sólo tres mujeres en el gabinete, una de ellas era Josefina Bilbao, quien tuvo que enfrentarse a una serie de dificultades respecto a la agenda de igualdad. Beijing marcó un hito noticioso en Chile, debiendo la Ministra Directora de ese momento, rendir cuentas al Senado previo a la **participación de Chile en dicha instancia** —enfaticando que los documentos finales a adoptar por los estados en la



Conferencia constituyen recomendaciones para los estados y no obligaciones (Senado, 1995)—, sin embargo, no se reconoce por parte de la autoridad un cambio de paradigma respecto a la políticas postBeijing, como sí es reconocido por funcionarias públicas y por el movimiento feminista. La entonces Ministra Directora, señala respecto a la influencia de dicha agenda

“No estoy tan segura, porque en Chile ya había un grupo feminista importante, y ese grupo feminista se movía bien, tenía buenas relaciones conmigo, entonces hacía fácil que ellas influyeran, la experiencia... más que los resultados de Beijing, y las discusiones que se tenían influyó en la apertura que tuvimos después para seguir conversando, pero decir que hubo un antes y un después yo creo que no. No es un hito que uno diga, qué manera de cambiar las cosas, volvimos con mucho ánimo, nos llenó de fuerza, pero no por las propuestas que ahí salieron (...) y en la posibilidad de intercambio, nosotros aparecíamos un poquito de avanzada, éramos vistos para replicar lo que nosotros hacíamos, más que al contrario” (Josefina Bilbao, entrevista personal).

En relación con la alta autoridad se reconoce a la conferencia internacional una función mediadora en que se compartían experiencias con países con menos desarrollo en el tema y como refuerzo para continuar la implementación de políticas nacionales que en ese momento se relacionaban con la eliminación de discriminaciones legales, el refuerzo de la autonomía económica y la violencia intrafamiliar, pero no se considera la existencia de un antes y un después. Es decir, la conferencia pasaba a ser una plataforma de intercambio de buenas prácticas, en tanto actividad mediadora por parte de los organismos internacionales y apoyaba la consolidación de ideas que ya se encontraban en el ámbito nacional. Sin embargo, para las entrevistadas que en ese momento trabajaban como funcionarias públicas en el SERNAM, Beijing marcó sin duda un antes y un después y permitió incorporar el tema de la transversalización de género en el estado en el *Plan de Igualdad de Oportunidades*, hecho que no podría haber ocurrido si no hubiese existido la IV Conferencia. Así, señala Patricia Rojas en entrevista que

“en Beijing: se asume la transversalidad de género en el estado. Si tú vas al plan, con el mandato de Beijing incorporamos en el primer plan de igualdad de oportunidades, el tema de la transversalización de género en el estado había un capítulo de violencia, de derechos sexuales y reproductivos, y de trabajo que fue muy potente (...) la agenda de Beijing fue asumida por el Estado de Chile, se formó un departamento de coordinación intersectorial (mandatada por Beijing)”.

En relación con otro hito en materia internacional, la CEDAW también ha ido generando influencia en las funcionarias, reconociéndose que —principalmente durante la década de los noventa—, dicha convención fue señalando el camino para las políticas del SERNAM. Las entrevistadas reconocen que la CEDAW aportó contenido e ideas nuevas que eran aprehendidas

por las funcionarias y luego aplicadas, al igual que ocurrió con el tema de violencia contra la mujer a partir de la *Convención Belém do Pará*. En relación al seguimiento, es reconocido como hito la presentación de informes por parte del Estado de Chile al Comité CEDAW, proceso que incorpora su elaboración (coordinado por el SERNAM y luego por el MMEG), la presentación de respuestas a la *Lista de Cuestiones Previas* y la asistencia a un diálogo constructivo con el comité que realiza su evaluación y que queda expresada en las *Observaciones Finales*, documento que recoge aspectos positivos, aspectos negativos de la evaluación y recomendaciones al estado para que sean implementadas. No obstante, el ser reconocido como hito no implica que las recomendaciones finales realizadas por el Comité CEDAW posean la misma importancia, las cuales no necesariamente son incorporadas en las políticas nacionales, quedando al arbitrio de quienes están elaborando las políticas, lo que termina dependiendo del conocimiento que posean los y las funcionarias respecto a las recomendaciones y el derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres¹⁰. Lo anterior da cuenta de la ausencia de mecanismos institucionales que permitan una adecuada difusión de las recomendaciones y una incorporación a la política pública, que no es sino una forma de mejorar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la convención, documento vinculante para el Estado de Chile. Lo señalado respecto a las recomendaciones del Comité CEDAW es reforzado por la entrevista de otra funcionaria del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile que señala

“se contesta cada cuatro años, se da cuenta cada cuatro años, se olvidan los años siguientes y cuando hay que informar nos acordamos (...) si una quiere hacer un trabajo académico se usa, pero en la vida cotidiana de la institución no se habla”
(Andrea Reyes, entrevista personal).

Esto marca una diferencia con el rol que la sociedad civil le atribuye a las recomendaciones, para quienes representan una herramienta fundamental para presionar a los poderes del estado en el avance y fortalecimiento de los derechos de las mujeres.

Otras agendas que parecen no tener mayor relevancia a nivel nacional —en el tema de estudio—, son las declaraciones realizadas anualmente por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que no son conocidas al interior del ministerio y servicio (más allá de quiénes asisten, generalmente una funcionaria del Departamento de Relaciones Internacionales) y tampoco son utilizadas en la práctica para la elaboración o mejoramiento de políticas. Esto es reconocido tanto por funcionarias como por la propia sociedad civil en las entrevistas. Por otro lado, una agenda identificada a nivel institucional por parte de funcionarias, pero no por parte de la sociedad civil, es la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que implicó que Chile fuera uno de los primeros países en contar con un *Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad* (Gauché, 2017, p. 210). La resolución tenía como objetivo otorgar un marco general que permitiera a los estados incorporar elementos de género en las tareas de mantenimiento de paz (Magallón, 2007, p. 67), continuando con la tarea emprendida por la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* sobre transversalización de género (Lombardo, 2003, p. 1). Podemos identificar el rol que juega la administración pública, pues el

¹⁰ Entrevista a Maricel Saturel, señala “en ciertas áreas se usaban las recomendaciones, pero eso por el conocimiento de las personas que trabajaban en el área”, exfuncionaria del Servicio Nacional de la Mujer.



espacio en el que la burocracia realiza su labor constituye un espacio en que diversos principios, ideas y valores se articulan y rearticulan (Alfama, 2015, p. 271). Recientes investigaciones han dado cuenta de la influencia que la burocracia tiene en la creación de las políticas públicas (Araya, 2016, p. 278), superando la visión tradicional que consideraba a este grupo solo como ejecutores de decisiones que son adoptadas a un nivel superior. Por lo mismo, al elaborar planes o políticas existe un grado de discrecionalidad que permite la actuación de la burocracia no sólo como mera ejecutora de decisiones.

Las entrevistadas que forman parte del movimiento feminista no dejaron de manifestar su extrañeza con la introducción de dicha agenda a nuestro país, en tanto no fue producto de una demanda del movimiento feminista, sino que respondió a otros elementos, que se relacionan directamente con la influencia de la burocracia para transformar ciertas ideas de la agenda internacional en política pública. En este caso, Pamela Villalobos era asesora de género del Ministerio de Defensa, en entrevista señaló que la aplicación de la resolución en Chile y la decisión de impulsarla se debió principalmente a sus conocimientos previos, considerando que la solicitud desde cancillería de implementar también había sido recibida en ocasiones anteriores sin que fuera considerada. ¿Por qué fue considerada en este momento? Porque la persona que recibió dicha comunicación había trabajado previamente en el SERNAM y contaba con una formación en defensa y género que la hizo considerar la importancia de dicha resolución para el país¹¹, haciendo sentido en su marco cognitivo.

A nivel regional, la *Convención Belém do Pará* fue identificada por parte de las funcionarias como un hito relevante, que marcó en mayor medida a aquellas funcionarias que no venían del movimiento feminista —en tanto la discusión en el movimiento feminista respecto a los conceptos de violencia era de larga data—, para las cuales efectivamente contribuyó a un traspaso de ideas en torno a conceptos clave y obligaciones de los estados, lo cual se refleja en la normativa, en los planes nacionales contra la violencia y las políticas elaboradas a través de dispositivos de atención. Sin embargo, no se percibe una influencia posterior de los organismos de seguimiento en la política nacional, si bien se asiste a las reuniones, suelen asistir funcionarias de departamentos particulares y no la más alta autoridad política (como sí lo hace para los informes ante el Comité CEDAW)¹².

Las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe constituyen otros hitos identificados por las funcionarias, en particular la *Estrategia de Montevideo (EM)* adoptada en la XIII Conferencia el año 2016, durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. Si bien desde el año 1977 dichos encuentros concluían en consensos adoptados por los estados, estos no parecen haber influido mayormente —lo que se refleja en ciertos temas que ya venían discutiéndose hace años en las conferencias, como los cuidados, pero en Chile no tenían mayor eco en la política, sí en el movimiento feminista que siempre va más adelantado que la institución—. Desde la sociedad civil es reconocido que las conferencias tienen buenas declaraciones, pero que no influyen mayormente en Chile. A diferencia de lo que ocurre con la EM que, además, cambia

¹¹ Ella misma comenta en la entrevista que se habían recibido (cuando trabaja en el SERNAM) las mismas solicitudes pero que el conocimiento en defensa adquirido posteriormente jugó un rol clave para que efectivamente fuera incorporada.

¹² Se realizó una revisión de las listas de asistencia y la conformación de delegaciones chilenas ante dichos organismos internacionales. La presentación ante el Comité CEDAW siempre cuenta con la más alta autoridad política del mecanismo para el adelanto de la mujer. En cambio, para la asistencia a organismos regionales como la Conferencia de Estados Parte del MESECVI no se cuenta con la asistencia de la alta autoridad, no así las reuniones del MESECVI (Conferencia de Estados parte).

el eje de trabajo pues está dirigida a estrategias de intervención para avanzar en los temas que ya se venían discutiendo desde hace años. La influencia es destacada por las funcionarias públicas quienes señalan que se incluyó en el *Plan Nacional de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2018-2030*—que contó con asistencia técnica desde la División de Asuntos de Género de la CEPAL—; no obstante, desde la sociedad civil se señala que en Chile la influencia no ha sido tal, en particular porque Chile no cuenta con un plan de desarrollo en el cual se pueda incorporar lo establecido en la EM, a diferencia de otros estados de la región. Ahora bien, el espacio de las conferencias sí es visto como una plataforma de transmisión de ideas, en particular cuando pueden asistir las funcionarias encargadas de elaborar la política pública y que pasan a formar parte de lo que se está discutiendo a nivel internacional.

Cada uno de los hitos mencionados cumple una función distinta según el rol que las personas desempeñan. Las respuestas obtenidas por parte de las autoridades políticas en relación con las agendas mencionadas anteriormente les otorgan un rol complementario, que puede apoyar o reforzar las ideas que ya existen a nivel nacional. Por lo mismo, no son ideas nuevas que emanan de dichos eventos las que serán transmitidas a la política nacional, sino que —al ser un cargo de confianza directa de la Presidenta de la República—, su objetivo es implementar un programa ya existente que puede coincidir o no coincidir con aquellas ideas o conocimientos que surgen de las conferencias internacionales. No obstante, es reiterado y agradecido por las entrevistadas el rol de refuerzo que cumplen las agendas internacionales para implementar dichas políticas en el país, sobre todo considerando la resistencia de ciertos grupos conservadores por avanzar en políticas públicas de género.

En ese sentido, para las ministras y directoras el contar con instrumentos internacionales fueran vinculantes o no, que establecieran obligaciones o compromisos para los estados sí constituye un apoyo fundamental para poder discutir y avanzar en ciertos temas. Lo relevante de esta distinción es que, para ellas, la agenda internacional y lo que ocurre a nivel de país son carriles paralelos que pueden o no pueden coincidir. Así lo expresa Adriana Delpiano, Ministra Directora durante el año 2000 al 2003, quien señaló en entrevista que

“van en paralelo, no diría que nos comprometemos y tenemos que hacer esto, es un clima internacional que te da fuerza y que levanta en los temas de mujeres (...), es un camino internacional que pesa sobre los presidentes, va en paralelo, después la vida te va moviendo con los ritmos más internos”.

A la vez, se reconoce a las instancias internacionales en su rol mediador, de intercambio de información y de colaboración con otras encargadas de mecanismos de adelanto para la mujer en Latinoamérica y otros países, como instancias de coordinación y de apoyo, en las cuales es posible identificar los mismos problemas de aplicación de políticas públicas de género y comparar las formas de enfrentarlos.

Por el contrario, en las entrevistas a funcionarias públicas se le otorga un rol mucho mayor a la agenda internacional de género que el otorgado por las autoridades políticas. En este caso, se ven ciertos avances en la política pública chilena como posibles gracias a la agenda internacional de



género, en tanto fuente de la cual emanan ciertas ideas que son transmitidas a la política nacional. Se señala que si bien hay ciertas ideas que debido a la realidad nacional no tienen eco en Chile (por ejemplo, temas de mutilación genital femenina o matrimonio infantil), el resto de las ideas (igualdad en distintos ámbitos, participación política, violencia de género) sirven para que en Chile se cree la política pues existen mandatos internacionales a los que hay que responder (Patricia Rojas, entrevista personal). Las funcionarias a nivel de burocracia estatal construyen los planes y programas que serán implementados posteriormente, por lo que se genera una oportunidad para la transformación. En ese sentido, la transmisión de ideas de la agenda internacional debe potenciarse a nivel de burocracia si se busca su mayor influencia.

Dentro del MMEG, el Departamento de Relaciones Internacionales ha sido identificado por las funcionarias y autoridades como la unidad que establece el vínculo entre la agenda internacional de género, los organismos internacionales y el interior de la institución nacional. Sin embargo, no existen procesos de difusión establecidos ni de incorporación de la agenda internacional de género ni en particular de las recomendaciones que emanan de los organismos internacionales o los comités de tratados. Dichas observaciones y recomendaciones son difundidas e incorporadas según la voluntad de las funcionarias, señalándose en las entrevistas que estas son utilizadas sólo cuando hay que volver a informar en el siguiente período.

Conclusión

Los resultados presentados en la investigación buscaron dar cuenta en forma exploratoria de los procesos de transferencia de la agenda internacional en materia de derechos de las mujeres al Estado de Chile desde los años 1990 hasta 2019, logrando visibilizar ciertos hallazgos generales enfocados principalmente en el rol y las posiciones que ocupaban los distintos actores. Se identificaron las principales agendas internacionales durante el período y quiénes participaban de estos procesos, tales como organismos internacionales, funcionarias del ex SERNAM ahora Ministerio de la Mujer y Equidad de Género —jugando un rol particular el Departamento de Relaciones Internacionales—, altas autoridades del ministerio y el movimiento feminista institucional. Cada posición le atribuye a la agenda internacional un rol particular: la sociedad civil y el movimiento feminista la utiliza como herramienta y fundamento de las demandas hacia el estado. Las funcionarias públicas la utilizan como respaldo de las políticas, al igual que las autoridades políticas; sin embargo, para las primeras la agenda internacional conlleva la introducción de ideas nuevas y de transformación de la política interna, no así para las segundas, quienes le atribuyen un rol limitado solo en tanto es útil para las políticas que ya se buscaba implementar. Los organismos internacionales y sus integrantes actúan mediando entre las ideas internacionales y los estados, entre la agenda internacional y la institucionalidad nacional buscando facilitar los procesos de integración. En dicho proceso, también encontramos elementos que facilitan justamente la apropiación de la agenda internacional por parte de las distintas actrices, el nivel de conocimiento respecto a la agenda internacional es uno de los elementos que efectivamente permite su implementación. De todas maneras, esta iniciativa individual no es aislada, sino que se encuadra en marcos cognitivos, con lo cual la educación y formación se tornan necesarias, pues contribuyen al fortalecimiento de las capacidades estatales. Temas de género, feminismo y derechos humanos no deben ser exclusivos de un círculo de expertos y expertas. Esto plantea desafíos a futuro a nivel de educación y de políticas públicas,

que incluye hacer del sentido común uno feminista.

El desafío hoy, en vista del proceso constituyente que está viviendo el país, se relaciona con la ausencia de un diseño institucional claro en materia de jerarquía y recepción del derecho internacional de los derechos humanos y en relación a la formalización de ciertos procedimientos al interior del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, relacionado con la difusión e incorporación —en forma transversal en el estado—, de las recomendaciones que emergen de organismos internacionales y que no son sino, una forma de mejorar el cumplimiento por parte del estado de las obligaciones a las que se encuentra vinculado y a los compromisos políticos que ha adoptado. Hoy el desafío es adoptar un texto constitucional que incorpore estos elementos. Nos encontramos en un momento histórico, a la fecha de corrección de este artículo se están realizando campañas para aprobar o no el nuevo texto constitucional, que incorpora de forma clara la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos y la jerarquía que adquiere en el derecho interno, además de transversalizar el enfoque de género en el estado. En caso de ser rechazado el nuevo texto constitucional nos veremos enfrentados justamente a los problemas de diseño institucional comentado en este artículo que tornan más difícil la adopción de recomendaciones internacionales en materia de género.

Surge entonces la pregunta ¿es posible pensar un estado no patriarcal? Los movimientos feministas han presionado al estado por cambios, entendiéndolo como una *palanca de propulsión de esas transformaciones estructurales* (Reverter, 2011, p. 223; Roth, 2002; p. 59), pero a su vez reconociendo muchas veces su carácter patriarcal y el papel que juega en el mantenimiento de las relaciones de género, creándolas y reproduciéndolas (Guzmán y Montaña, 2012, p. 13; Alfama, 2015, p. 269). Sin embargo, el estado es posible utilizarlo para mantener las relaciones de género o para transformarlas (PNUD, 2019, p. 160), es posible un feminismo desde el estado que desestabilice las estructuras y jerarquías de género que están consolidadas, haciendo eco de la necesidad no sólo de incorporar políticas de género sino de transformar la estructura que las elabora (Alfama, 2015, p. 277); por lo mismo, cómo conformamos el estado y cómo las agentes individuales son capaces de influir en este resulta fundamental. En ese sentido, la acción de agentes multiposicionados en el activismo y en la burocracia pueden ir moldeando y transformando la estructura en la que habitan¹³, rol que podría tener la burocracia activista según los resultados de esta investigación.

El once de marzo asumió en Chile el Presidente, Gabriel Boric, de la Coalición Apruebo Dignidad, coalición de izquierda, que incluye al feminismo como un eje central de gobierno. Se designó como Ministra de la Mujer a Antonia Orellana, militante de Convergencia Social y feminista, y si bien existen muchos obstáculos (la conformación del congreso que incluye a representantes del Partido Republicano de ultraderecha, y aún la difícil incorporación de estos temas, entre muchos otros), es una oportunidad histórica para poder ver el verdadero poder transformador del feminismo de estado cuando se cuenta con una alta autoridad alineada y con funcionarias/os multiposicionados en el activismo y en la burocracia. Quizás luego de este gobierno tengamos una respuesta más clara respecto a la posibilidad de transformación del estado. ●

¹³ Englehart y Miller (2020) arriban a esas conclusiones al analizar el proceso de institucionalización de las normas de género en la CEDAW.



Referencias

- Abril Stoffels, R. (2019). The role of the CEDAW Committee in the implementation of public policies on gender issues: analysis through a study of the protection of girls' rights in Spain. *International Journal of Human Rights*, 23 (8), 1317-1336. <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1603144>
- Alfama, E. (2015). Género, poder y administración pública: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de literatura. *Revista Española de Ciencia Política*, 39, 263-287.
- Araya, J.P. (2016a). Influencia burocrática en la formulación de políticas públicas: el caso del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 54 (2), 277-298.
- Araya, J.P. (2016b). La burocracia como élite: el eslabón perdido en los estudios sobre elites gubernamentales en Chile. *Revista de Gestión Pública*, 2 (V), 253-282.
- Beach, D. y Pedersen, R. (septiembre, 2011). What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations. Ponencia presentada en el *APSA Annual Meeting Seattle*, Washington.
- Becerra, M. (2002). Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas. *Gaceta ecológica*, 63, 75-83.
- Bidegain, N. (2017). La agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe. *Serie Asuntos de Género CEPAL*, 143, 1-75.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A. y Mayaux, P.L. (2017). Process traicing: inducción, deducción e inferencia causal. *Revista Ciencia Política*, 37 (3), 659-684.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017a). *40 años de la agenda regional de género (LC/G.2682/REV.1)*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017b). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (LC/CRM. 13/5)*. CEPAL.
- Cunial, S. (2018). Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina. *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 123-149.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: an international journal of policy and administration*, 13 (1), 5-24.
- Engelhart, N.A. y Miller, M.K. (2020). Women's Rights in International Law: Critical Actors, Structuration, and the Institutionalization of Norms. *Politics & Gender*, 16 (2), 363-387. <https://doi.org/10.1017/S1743923X19000242>
- Engle Merry, S. (2011). Gender justice and CEDAW: The convention on the elimination of all forms of discrimination against women. *Hawwa*, 9 (1-2), 49-75. <https://doi.org/10.1163/156920811X575505>
- Facio, A. (2011). Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos humanas. *Pensamiento Iberoamericano*, 9, 3-20.
- Fernós, M. (2010). National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region. *Serie Mujer y Desarrollo CEPAL*, 102, 1-63.
- Forstener, N. (2019). Feminismos en el Chile Post-Dictadura: Hegemonías y Marginalidades. *Revista Punto Género*, 11, 34-50.
- Frías, L. y Lacrapette, N. (2013). Feminismos, género y derecho. En Lacrapette, N. y Nash, C. (Eds.). *Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica* (pp. 33-65). Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile.
- García, B. (2016). Vencedores y vencidos: surgimiento y éxito de la coalición golpista antiperonista dentro de las Fuerzas Armadas (1946-1955). *Postdata*, 21 (1), 85-128.
- Gauché, X. (2017). Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad. Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno. *Revista de Derecho*, 30 (2), 203-223.
- Gray, M., Caul Kittilson, M., y Sandholtz, W. (2006). Women and globalization: A study of 180 countries, 1975-2000. *International Organization*, 60 (2), 293-333. <https://doi.org/10.1017/S0020818306060176>
- Großklaus, M. (2015). Appropriation and the dualism of human rights: understanding the contradictory impact of gender norms in Nigeria. *Third World Quarterly*, 36 (6), 1253-1267. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1047206>
- Guzmán, V. (2002). Las relaciones de género en un mundo global. *Serie Mujer y Desarrollo CEPAL*, 38, 1-33.
- Guzmán, V. (2011). Procesos políticos-institucionales e igualdad de género, Chile 1980-2010 (Tesis doctoral), Universidad Autónoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2011/hdl_10803_83982/vgb1de1.pdf
- Guzmán, V. y Montañón, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). *Serie Mujer y Desarrollo CEPAL*, 118, 1-39.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1), 1-35.
- Kirkwood, J. (1981). Chile: la mujer en la formulación política. *Documento de Trabajo FLACSO*, 109, 1-16.
- Lamus, D. (2008). La agenda global de las Naciones Unidas para 'La Mujer'. *Revista Polis*, 20 (7), 261-283.
- Leonidas, J. (2017). Mecanismos causales y process tracing. Una introducción. *Revista SAAP*, 11 (1), 145-175.
- Ley número 19.023, que crea el Servicio Nacional de la Mujer. Diario Oficial del 3 de enero de 1991.
- Ley número 20.820, que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica. Diario Oficial del 20 de marzo de 2015.
- Lombardo, E. (2003). El mainstreaming de género en la Unión Europea. *Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 10-15, 6-11.
- Magallón, C. (2007). Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325. *Seminario de Investigación para la Paz*,

- 63-77.
- Martin, S. (2016). Una mirada, distintas propuestas: género y políticas públicas. *Investigaciones feministas*, 1 (7), 289-311.
- Martínez, E. (2018). *Atlas de las luchas de las mujeres: 90 años de la Comisión Interamericana de Mujeres, un camino de luchas, logros y desafíos*. OEA.
- Mejía, L. (2012). La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención Belém do Pará. Impacto en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista IIDH*, 56, 189-213.
- Meseguer, C. y Gilardi, F. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y gobierno* 15 (2), 315-351.
- Molina, C. (2016). Potencialidades del trazado de procesos como herramienta para analizar políticas de salud. Trabajo presentado en las *Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la UN Cuyo*, 1-13.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015). En https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- Olea, R., Grau, O. y Pérez, F. (2000). *El género en apuros*. Santiago de Chile: LOM editorial.
- Osorio, C. (2014). La difusión de programas de transferencia condicionada en América Latina 1990-2010 (Tesis Doctoral). Universidad Pompeu Fabra. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/286738/tcog.pdf;jsessionid=4C4B704AB4C2943029D7E11CF838A265?sequence=1>
- Osorio, C. (2015). Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 53, 31-48.
- Osorio, C. y Vergara, J.M. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 54 (2), 235-254.
- Pérez, D. (28.02.2022). *Proceso constituyente chileno ¿Acaso la primera constitución feminista del mundo?* Recuperado de: <https://www.globalens.mx/post/proceso-constituyente-chileno-acaso-la-primer-constituci%C3%B3n-feminista-del-mundo>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Desarrollo Humano en Chile. Género: los desafíos para la igualdad*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. PNUD
- Reverter, S. (2011). Los retos del feminismo institucional. *Revista Internacional de Filosofía*, 4, 223-229.
- Rico, N. (1996). Violencia de género, un problema de derechos humanos. *Serie Mujer y Desarrollo*, 16. CEPAL.
- Ríos, M., Godoy, L. y Guerrero, E. (2003). *¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile postdictadura*. CEM/Ed. Cuarto Propio.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora
- Ruiz, P. (2015). La transferencia de políticas globales en género y su puesta en agenda. *Revista Ópera*, 16, 55-75.
- Senado (1995). *Discusión y exposición ante el Senado por el Proyecto de Acuerdo de la Conferencia Mundial de la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz*. Recuperado de: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=22621&nrobol=s21712_P&tema=Proyecto&legiid=&parl_ini=60&tagid=43
- Troncoso, C. (18.10.2020). Entrevista a Adriana Delpiano, ministra directora del Servicio Nacional de la Mujer 2000-2003.
- Troncoso, C. (05.11.2020). Entrevista a Andrea Reyes, funcionaria del Servicio Nacional de la Mujer (1991-2015) y Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (2015-2020).
- Troncoso, C. (04.11.2020). Entrevista a Carolina Carrera, integrante Corporación Humanas (2004 a la actualidad).
- Troncoso, C. (16.10.2020). Entrevista a Josefina Bilbao, ministra directora del Servicio Nacional de la Mujer (1994-2000).
- Troncoso, C. (21.10.2020). Entrevista a Maricel Saturel, funcionaria del Servicio Nacional de la Mujer (relaciones internacionales) (2006-2010) y asesora de ONU Mujeres (2018 a la actualidad).
- Troncoso, C. (16.12.2020). Entrevista a María Teresa Rodríguez, jefa del departamento de relaciones internacionales del Servicio Nacional de la Mujer (1995-2001).
- Troncoso, C. (23.10.2020). Entrevista a Nicole Bidegain, asesora División de Asuntos de Género de la CEPAL (2016 a la actualidad).
- Troncoso, C. (30.11.2020). Entrevista a Pamela Villalobos, asesora Departamento de Relaciones Internacionales (1999-2002) y asesora de Género Ministerio de Defensa (2004-2010).
- Troncoso, C. (20.10.2020). Entrevista a Patricia Rojas, funcionaria del Servicio Nacional de la Mujer (1991-2015) y Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (2015-2020).
- Troncoso, C. (16.10.2020). Entrevista a Verónica Matus, integrante de Corporación La Morada (1994 a la actualidad).
- Troncoso, C. (22.10.2020). Entrevista a Virginia Guzmán, integrante Centro de la Mujer (1984 a la actualidad).
- Zwingel, S. (2012). How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective. *International Studies Quarterly*, 56 (1), 115-129. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00701.x>

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 01/06/2022
Válido hasta: 02 de julio de 2023