



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN: 0719-3653
Vol. 7 / Nº 1
Primer semestre 2019

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Visita nuestro sitio web





UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN : 0719-3653

Vol. 7 / N° 1

Primer semestre 2019

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
Facultad de Administración y Economía – UTEM
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

ISSN-L 0719-3653

ISSN online 0719-3688

ISSN print 0719-3653

Volumen 7, Nº 1, primer semestre 2019

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Leonardo Gatica V.
Director

Dr. Hugo Inostroza S.
Fundador

Mg. Paola Aceituno O.
Editora

Comité Editorial:

Nacional

- Dr. Roberto Contreras M.
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
- Dr. Arturo Vallejos R.
Universidad de la Frontera, Chile.
- Dr. Christopher Martínez N.
Departamento de Sociología y Ciencia Política
Universidad Católica de Temuco, Chile.
- Mg. Violeta Montero B.
Departamento de Administración Pública
y Ciencia Política,
Universidad de Concepción, Chile.
- Dr. Zenobia Saldivia Maldonado
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
- Dra. Claudia Heiss Bendersky
Universidad de Chile

Internacional

- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita
Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales, Universidad de Alicante, España.

- Mg. Juan Pablo Romero R.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de México, México.
- Dr. Daniel Cravacuore L.
Institute for Public Management and
Community Service, Florida International
University, USA
Unidad de Gobiernos Locales, Universidad
Nacional de Quilmes, Argentina.
- Dr. Francisco Mojica S.
Universidad de Externado, Colombia.
- Dr. Gustavo Blutman
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Fabricio Monteiro Neves
Universidad de Brasilia, Brasil.
- Dr. Aldo Ponce Ugolini
Centro de Investigación y Docencias
Económicas A. C., México.
- Dra. Sabrina Evangelista Madeiros
Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.

Comité Asesor Científico:

- DEA. Mariela Ferrada
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Guillermo Toro
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Julio Santillan Aldana
Universidad de Brasilia, Brasil

COMITÉ TÉCNICO:

Coordinación editorial

- Nicole Fuentes
- Cristián Jiménez
Ediciones UTEM

Revisores 2018

- Dra. Andrea Gartenlaub G.
Universidad de Chile
- Dr. Santiago Leiras
Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Dra. (c) Erika Madariaga G.
Universidad Bernardo Ohiggins, Chile
- Dr. Luis Miguel Buitrago Roa
Justicia y Paz, Tribunal superior de Bogotá,
Colombia
- Dr. Raphael Lana Seabra
Universidad de Brasilia

- Dr. Carlos Mejias Sandia
Universidad de Talca
- Dr. Christopher Martínez Nourdin
Universidad Católica de Temuco
- Dra. Ana Slimovich
Instituto de Investigaciones Gino Germani
CONICET-UBA, Argentina
- Dr. José Ignacio Nuñez Leiva
Universidad Finis Terrae
- Dr. Gustavo Blutman
Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Mg. Javier Vitale
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina
- Mg. Marcelo Muñoz Quezada
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Dr. Zenobio Saldivia M.
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita
Universidad de Alicante, España.
- Dra. Karolina Monika Gilas
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación , México
- Dra. Claudia Heiss Bendersky
Universidad de Chile.
- María L. Quintero Rizzuto Universidad de Los
Andes, Venezuela
- Dr. Jorge Sabatin Ortega Universidad de
Santiago, Chile

Corrección de estilo

- Gonzalo López
 - Erick Pezoa
 - Siujen Chiang
- Ediciones UTEM

Coordinador de diseño, web y difusión

- Fabian Flores
- Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y
Extensión, UTEM

Diseño y diagramación

- Nathaly Pizarro
- Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y
Extensión, UTEM

En esta edición colaboró como ayudante de editor Ana María Saldivia S., estudiante de la carrera de Bibliotecología, UTEM.

INFORMACIONES

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana

revistaepe.udem.cl
pepputem.blogutem.cl
www.udem.cl

Dirección: Dr. Hernán Alessandri nº722,
Providencia, Santiago, Chile
Código Postal: 7500998
Teléfono: (56-2) 27877995

Distribución impresa y digital

Si tiene interés en adquirir la publicación comuníquese a:
sec.pepp@udem.cl
editorial@udem.cl

Contacto

Correo electrónico:
paola.aceituno@udem.cl
politicaspUBLICAS@udem.cl
Teléfono: (56-2) 27822995
“Revista Estudios Políticos y Estratégicos
Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la
Licencia Creative Commons de Atribución – No
Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción
Internacional).”

Impresión: xxxxxx
Santiago de Chile, xxxxx de 2019.

Políticas Editoriales

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación académica del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

La revista EPE, creada en el año 2013, es una publicación arbitrada por pares, de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico.

Idioma de la Publicación

La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

Política de acceso a los contenidos

La revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

Objetivos y Alcance

La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidisciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión, proposición, análisis o interpretación asociados a

la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

Envío de manuscritos

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben ser redactadas según las normas de la American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

Identificación de autor

Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

Cesión de derechos de autor

Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos. Descargar modelo desde sitio web.

Cobro por recepción de manuscritos

La revista exime a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

Acerca de posibles conflictos de interés o de ética

La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE).

Disponible en: <http://publicationethics.org/>

Indexación en bases de datos

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Emerging Sources Citation Index (ESCI, Estados Unidos); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Noruega); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, México); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, España); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, España); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México); Political Science Complete (EBSCO Information Services, Estados Unidos); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, Estados Unidos).

Editorial Policy

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is an academic publishing of the Program of Public policies attached to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

Publication Language

The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

Content Access Policy

The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

Objectives and Scope

The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of *Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos* published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic phenomena, review, proposition, analysis or in-

terpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others. The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world.

Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

Submission of manuscripts

The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests.

Download form from the journal's website

Author Identification

Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier. <https://orcid.org/>

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

Copyright transfer

Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

Manuscripts reception fee

The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

Provisions for possible conflicts of interest and ethics

Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). <http://publicationethics.org/>

Indexation of data bases

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is present in different indexes and repositories, among them: Emerging Sources Citation Index

(ESCI, USA); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Norway); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, Mexico); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, Spain); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, Spain); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, Mexico); Political Science Complete (EBSCO Information Services, USA); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, USA).

Tabla de Contenidos

Editorial Leonardo Gática	VAMOS, QUE SE PUEDE	10-16
autores Richard Gálvez Patricio Navia	DETERMINANTES DEL DESEMPEÑO ELECTORAL DE CANDIDATOS POCO CONOCIDOS EN ELECCIONES DE BAJO IMPACTO POPULAR: EL CASO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES EN CHILE EN 2008	18-40
autora Raluca Georgiana Săftescu	OPORTUNIDADES PARA UN NUEVO COMPONENTE DE LA DIPLOMACIA: DIPLOMACIA BASADA EN EL EMPRENDIMIENTO EMPRESARIAL	42-58
autora Lucila Dora Mezzadra	EL ANÁLISIS ESTRUCTURAL COMO ESTRATEGIA PARA (RE)PENSAR LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA: UN ESTUDIO DE CASO EN EL MUNICIPIO DE QUILMES, ARGENTINA	60-80
autor Miguel Muñoz Asenjo	IMAGINARIOS Y TRANSICIÓN SOCIO-TÉCNICA: ESTUDIO DE LOS IMAGINARIOS DE ACTORES POLÍTICOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE SANEAMIENTO EN SANTIAGO DE CHILE (1869-1931)	82-103
autores David G. Miranda Marla Freire, María Jervis	ASIMETRÍA, PODER Y CONSTRUCCIÓN DE GÉNERO, ¿UN CAMINO PARA CONSEGUIR IGUALDAD?	104-121



Leonardo Gatica Villarroel
Director

EDITORIAL

VAMOS, QUE SE PUEDE

Al revisar, a manera de diagnóstico, la situación del país en los ámbitos político, social, económico, tecnológico, ambiental y de convivencia social, sin perder de vista las interrelaciones profundas entre ellos y que definen nuestra sociedad, podremos anticipar qué nos falta por hacer para acercarnos a un país que ofrezca más oportunidades a sus habitantes y les proporcione mayores niveles de confianza hacia sus instituciones.

¿CÓMO ESTAMOS?

Al observar la *cuestión política*, con la derogación de la ley del voto obligatorio y el reemplazo del sistema binominal por un sistema proporcional moderado, la realidad política y electoral en Chile ha generado cambios significativos que se expresan en:

- Multipartidismo, regresando a la situación previa al quiebre democrático de 1973, con diversos partidos políticos. Hoy en Chile tienen representación parlamentaria 14 partidos políticos y no resulta absurdo pensar, debido a la polarización de la política, que pasemos de los tres tercios a los cuatro cuartos o incluso a más sectores con determinada relevancia.
- Se reiteran unos y aparecen otros temas en la agenda política, entre otros, cuestionamiento del modelo económico, defensa de las minorías étnicas y sexuales, defensa del medio ambiente, corrupción y probidad pública, monopolios e ineficiencias en prestación de servicios básicos,

modernización del Estado, desigualdad social y económica y recientemente y con fuerza, inmigración, entre otros.

- La ciudadanía espera y exige mayores estándares de transparencia, debido a sucesos sobre corrupción ocurridos tanto en Chile como en otros países de la región y a nivel mundial, lo que ha incrementado el descrédito de la labor política. Lo anterior denota un antes y un después en la forma de hacer política y significará de ahora en adelante mayores controles, mayores exigencias éticas, en definitiva, mayores estándares de probidad, pero no solo en el ámbito de la política, sino también en otros, como el judicial, fuerzas armadas, carabineros e iglesia católica, entre otros.

Asimismo, los chilenos cada día exigen más eficiencia en el quehacer de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyo letargo y en oportunidades apatía e indolencia generan crisis en nuestra democracia cuando los servicios que prestan distan mucho –en oportunidad y calidad– de las demandas y necesidades de la ciudadanía. La acción gubernamental no se caracteriza por ser proactiva ni menos anticipatoria a los problemas fruto del análisis de escenarios posibles, unido ello a un proceso legislativo lento y que aprueba leyes que suelen contener errores y carencias que obligan a rehacerlas en breve plazo o a dejar su interpretación y corrección en los hechos a los tribunales de justicia como ocurre, por ejemplo, con las legislaciones ambiental y laboral. Se suma un sistema judicial que a ojos de la ciudadanía es ineficiente en la lucha contra la delincuencia y la corrupción. En fin, una democracia que no responde a las necesidades actuales.

Por su parte, no obstante el progreso social experimentado por nuestro país en el siglo XX y en

los primeros años del XXI, aún subsisten algunos problemas importantes en este ámbito. En efecto, según la encuesta CASEN de 2017, todavía existe un índice de analfabetismo cercano al 7%; es decir, en Chile, aproximadamente 500.000 personas mayores de 15 años no son capaces de leer ni escribir un párrafo breve de forma coherente y progresiva. Si consideramos que estamos inmersos en la era digital, el porcentaje de analfabetos aumenta drásticamente, ya que existen numerosas personas mayores de 15 años sin capacidades que les permita desenvolverse frente a un computador, lo que es preocupante y que acrecienta las grandes brechas sociales, económicas y educacionales que existen en el país.

La encuesta citada informa también que existe un significativo grupo de trabajadores con bajo nivel de educación y capacitación y, por tanto, baja productividad y remuneraciones, fenómeno que se acentuará con la actual revolución tecnológica en marcha, en que ya no solo sus remuneraciones seguirán siendo bajas, sino quedarán fuera de la fuerza de trabajo, pudiendo transformarse en desempleados crónicos.

A su vez, otra importante preocupación en el ámbito laboral, dice relación con el trabajo informal. En el último boletín elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas, período enero a marzo de 2019, la ocupación informal asciende a 28,6%, es decir, casi 1 de 3 trabajadores en Chile está desprovisto de toda protección desde el punto de vista de la contratación formal, por ejemplo, remuneración mínima, vacaciones, jornadas de trabajo conforme a la ley, cotizaciones previsionales y de salud y seguro de cesantía.

En cuanto a la *cosa económica* es preciso considerar que Chile se ubica entre los países con ingresos medios. En efecto, el PIB per cápita con paridad

de poder de compra según el Fondo Monetario Internacional, alcanza a US\$ 25.978, siendo a nivel de Latinoamérica el más alto, seguido de Panamá y Uruguay; en relación con los países europeos, se acerca a países como Rumania y Croacia, con US\$ 27.000, y es menor al de países como Portugal y Grecia, con niveles del orden de los US\$ 30.000.

Otro aspecto importante al caracterizar la economía es la distribución del ingreso; es decir, cómo se reparte lo producido entre los ciudadanos. En ese aspecto el coeficiente de Gini, que muestra resultados de distribución del ingreso monetario en un rango de 0, cuando cada ciudadano recibe exactamente el mismo monto y 1, extremo en que todo el ingreso lo recibe una sola persona, Chile presenta un valor en el año 2017 de 0,466, que se compara favorablemente con Brasil, 0,533, y Costa Rica, 0,483, pero desfavorablemente con la mayor parte de los países de Latinoamérica, como Argentina, 0,406, México, 0,434 y Uruguay 0,395, de acuerdo con las cifras del Banco Mundial. Es un ámbito en que aún queda bastante camino por recorrer. Sin embargo, en materia de reducción de la *pobreza absoluta* los resultados son interesantes, pues Chile ha venido reduciendo sostenidamente desde 1990 la población pobre medida por niveles de ingreso. En efecto, comparativamente Chile tiene junto a Uruguay el liderazgo en Latinoamérica (datos del periodo 2015-2016), con 11,7% y 9,4% de su población en situación de pobreza, respectivamente. Ello contrasta con los niveles de Argentina, 30,3%, México, 50,6% y Brasil, 24,3%.

Lo anterior fue posible gracias al crecimiento económico acelerado y sostenido de nuestro país entre 1990 y 2013, proceso que se ralentizó fuertemente a partir de 2014. Lo señalado, junto al surgimiento de una clase media—antes pobre—que se incorpora masivamente al consumo, seducida también por el crédito fácil, impacta con demandas crecientes al

sistema político y económico. Adicionalmente, el lento crecimiento económico de los últimos años contrasta con las expectativas generadas por el gobierno respecto del PIB (el Fondo Monetario Internacional, en el reciente informe de julio de 2019, recorta la estimación del PIB para el año a un crecimiento de 3,2%, pero con sesgo a la baja. Para el 2020 estima el crecimiento en 3,4%), lo que incrementa la desconfianza y el descrédito de las instituciones desde la ciudadanía.

En materia ambiental hay que destacar que los recursos naturales han sido y seguirán siendo un pilar de la economía chilena: cobre, litio, molibdeno y otros minerales, productos forestales, agrícolas y pesqueros, lo que ha producido una presión creciente sobre el medio ambiente, generando un creciente consumo de agua, contaminación del aire y del suelo, todo lo cual ha impactado en el cambio climático.

Desde el punto de vista de la calidad de vida, el crecimiento económico trajo aparejado mayor acceso al agua potable y a los sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, con un estándar de país desarrollado.

Por otra parte, el cambio climático también se hace presente en la forma de una sequía prolongada y desastres naturales como inundaciones, marejadas, aluviones, tornados, incendios. Desde este punto de vista, el crecimiento económico también trajo aparejado una mayor emisión de gases de efecto invernadero; según la OCDE (Evaluaciones de desempeño ambiental, 2016), las emisiones aumentaron un 23% en el período 2000-2010, aparejado con una pérdida de la biodiversidad, fenómenos que están ocurriendo a una escala planetaria.

Para enfrentar estos grandes desafíos Chile ha fortalecido su institucionalidad, creando en 2010

el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente y un Servicio de Evaluación Ambiental.

En la reforma tributaria de 2014 se creó un impuesto a la compra de vehículos nuevos que emiten contaminantes y a las fuentes fijas de dióxido de carbono. El año 2018 entró en vigencia la ley que prohíbe la entrega de bolsas plásticas en el comercio.

Además, Chile se comprometió en la XXI Conferencia Mundial de Cambio Climático efectuada en París en 2015, a reducir en un 30% las emisiones de gases de efecto invernadero al año 2030. Parte importante de estas emisiones se relaciona con la matriz energética, pues la capacidad instalada en el país tiene a los combustibles fósiles –carbón y petróleo– como la principal fuente energética. Sin embargo, se ha logrado incorporar en forma creciente a la matriz energética la utilización de energías renovables no convencionales.

Son desafíos en materia ambiental convertirnos en carbono neutrales; es decir, compensar las emisiones de dióxido de carbono y, en general, de gases de efecto invernadero, y también, compatibilizar el cuidado del medio ambiente con el crecimiento económico, problema de antigua data y que se intentó resolver con el concepto de *desarrollo sustentable* pero cuya aplicación tiene interpretaciones muy diversas y contradictorias entre los diversos agentes económicos.

Por otra parte somos testigos del impacto de la tecnología en el empleo de las personas. Datos actuales confirman el despido de miles de personas en Estados Unidos, Europa y Latinoamérica, un proceso paulatino que finalmente llevará al cierre definitivo de oficinas y lugares de venta a clientes en forma física. Los clientes prefieren los distintos canales electrónicos como internet y sucursales

digitales, lo que obliga a instituciones financieras y grandes tiendas a robotizar sus procesos, para que los usuarios accedan a todos los servicios mediante sistemas computacionales. Junto con ello, motiva aún más la realización de transacciones de forma virtual, el nivel desarrollado en temas de seguridad como la biometría, que permite verificar identidades mediante la huella digital, o bien, a través del iris ocular. Aunque sean innegables los beneficios que los nuevos avances técnicos han brindado al desarrollo de los países, es indudable que han influido en la cesantía y lo harán en el futuro de no mediar estrategias de capacitación y especialización impulsadas desde la política pública. Ello, no obstante, las afirmaciones del Premio Nobel de Economía (1973) Wassily Leontief, señaladas en un artículo publicado por la revista *Información*, de la Organización Internacional del Trabajo en 1978, a saber “[...] la tecnología elimina más puestos de trabajo que los que puede crear” y la analogía hombre-caballo que en el mismo artículo expresa al señalar que “[...] alegar que los trabajadores desplazados por las máquinas encontrarán empleo, no es mucho más sensato que considerar que los caballos desplazados por los vehículos pueden ser empleados en la industria automotriz”.

Manuel Castells (“Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa”, primer capítulo del libro del autor *La transformación del trabajo*, Ediciones La Factoría, Madrid, 1999), por su parte, llama *trabajo autoprogramable* a aquel en el cual el trabajador debe redefinir constantemente sus capacidades conforme cambia la tecnología, por cuanto lo que la gente aprende en su formación académica, e incluso en sus primeros años profesionales, va quedando obsoleto, “tanto desde el punto de vista de tecnologías que se aprenden, como desde el punto de vista de qué tipo de empresa, qué tipo de gestión, qué tipo de mercado se toca”.

En consecuencia, sin la capacitación continua que permita desarrollar habilidades y mantenerlas actualizadas en el tiempo, se fomentará el desempleo, marginando a quienes se han quedado atrás en el manejo de las nuevas técnicas.

Si se aprecia con una mirada ética los efectos que produce el progreso tecnológico en el mundo actual, podemos afirmar que un problema mayor es la dificultad que tiene el ser humano para eliminar sustancias contaminantes, que se depositan en distintas zonas de la tierra y el mar o circulan en el medio ambiente. Tal es el caso de los residuos nucleares, que tienen la particularidad de conservar su potencialidad nociva casi indefinidamente.

El progreso de la tecnología, conducido hacia el bienestar o el perjuicio, es compromiso ético exclusivo de quienes la aplican y son ellos los que deben responder ante las sanciones morales correspondientes.

En otro orden de cosas, existe una sensación general de que la convivencia social se ha ido deteriorando, entre otros motivos, producto de la multiplicación de los conflictos a nivel político entre gobierno y oposición, entre los partidos políticos y dentro de los propios partidos políticos. Se suma el descrédito en que han caído numerosas instituciones pilares antaño de una buena convivencia social y los abusos observados por parte de empresas privadas y de entidades públicas. Finalmente, han contribuido a dañar la convivencia social la pérdida de influencia de la familia, el incremento del individualismo de las personas y la búsqueda del éxito personal como logro principal en la vida, entre otros asuntos como el incremento de la delincuencia.

La pregunta que cabe es si estos son fenómenos propios del mundo actual o si, por el contrario,

siempre han existido y solo se trata de una época mucho más transparente en que todo se sabe rápidamente producto del desarrollo tecnológico que ha permitido la existencia de las redes sociales, la transformación de cada ciudadano en un reportero dotado de la posibilidad de captar fotos y videos en todo momento con su teléfono móvil, la exacerbación de los hechos negativos por parte de los noticieros y programas de televisión, entre otros.

Para dar la respuesta a esta interrogante con mayor objetividad, podemos revisar la última Encuesta Bicentenario de la UC-GFK Adimark del año 2018. Algunos resultados en relación con la percepción de un conflicto entre diversos agentes nacionales son: - El 60% de los encuestados opina que sí existe hoy conflicto entre gobierno y oposición; el 48% opina que sí existe un conflicto entre empresarios y trabajadores y el 48% opina que sí existe un conflicto entre ricos y pobres, pero la sorpresa es que en cada caso se trata del porcentaje más bajo desde el año 2008, año de inicio de esta encuesta. El 44% opina que sí existe un conflicto entre chilenos e inmigrantes, siendo el único indicador que aumenta respecto del año 2017, primer año en que se incluye esta pregunta.

Respecto de la confianza en las instituciones, los encuestados manifiestan confiar poco o nada en un 53% en las Fuerzas Armadas, en un 74% en la Iglesia Católica, en un 59% en las empresas, en un 69% en el gobierno, en un 75% en los Tribunales de Justicia y en un 91% en los partidos políticos.

Finalmente, al solicitárseles una comparación entre su vida y la de sus padres a su misma edad, las respuestas fueron:

En el ámbito económico, un 67% opina que su nivel de ingresos es mejor o mucho mejor que el de sus padres, un 65% que su casa lo es respecto de la de

sus padres y un 61% que su trabajo lo es respecto del de sus padres, con una fuerte tendencia al alza de las 3 variables.

En el ámbito personal, el 68% considera que su vida familiar y el 66% que su tiempo libre son mejores o mucho mejores que los alcanzados por sus padres. En síntesis, los números muestran una paradoja que se ha venido repitiendo en diversas encuestas: las personas están contentas de su vida personal y familiar, pero, al mismo tiempo, descontentas con la convivencia social y las instituciones tanto públicas como privadas que regulan y organizan en buena parte las relaciones sociales.

¿QUÉ NECESITAMOS PARA ESTAR Y SENTIRNOS MEJOR?

- Una economía que crezca a buen ritmo para permitir la eliminación de la pobreza y la satisfacción de las demandas de la clase media emergente. Ello requiere:

- i. Aumentar la productividad: para ello se requiere, entre otros aspectos, mejorar las calificaciones de la fuerza de trabajo sobre la base de mejorar la calidad y rediseñar los procesos educativos en función de los desafíos actuales, la capitación continua y aplicación de mejoras tecnológicas continuas en los procesos productivos.

- ii. Reducir la dependencia de productos basados en recursos naturales que tienen alta volatilidad de precios y escaso valor agregado: ello requiere de un Estado promotor de nuevas tecnologías en algunos sectores productivos, por ejemplo, minería (litio: baterías, electromovilidad); agua (desalinización, reutilización, aprovechamiento

eficiente, etc.), entre otros, pero también de una preocupación prioritaria del Estado por la innovación y el emprendimiento. Nuevamente el eje central es la educación, cuyo objetivo debería ser desde la primera infancia el desarrollo de una personalidad dotada de curiosidad.

- Una democracia eficiente y eficaz que permita abordar oportunamente los problemas que enfrenta una sociedad compleja, lo que supone un profundo rediseño de nuestros poderes e instituciones públicas y de sus interrelaciones que les permitan actuar en un clima de armonía en torno a objetivos comunes como, por ejemplo, mejorar la distribución del ingreso y de las oportunidades de los más desfavorecidos. Exige también, por cierto, la erradicación de la corrupción en todos los niveles a través de la mayor transparencia, de un diseño institucional que desconcentre y despersonalice el poder al interior de las instituciones, de una fiscalización interna y externa a las instituciones públicas y sanciones civiles y penales ejemplarizadoras y, más importante aún, una sanción social implacable y definitiva hacia los corruptos.

- Proteger el medio ambiente requiere de proyectos que reduzcan las emisiones o las compensen. Lo primero es medir la huella de carbono para luego establecer compromisos de reducciones de emisiones y desarrollar actividades que capturen los gases de efecto invernadero; todo lo cual necesita el establecimiento de metas con planes de acción y seguimiento. Asimismo, es preciso actualizar la legislación ambiental en búsqueda del equilibrio entre crecimiento y cuidado del medio ambiente.

- Poner el desarrollo tecnológico al servicio de las personas y de la sociedad. En primer término, esto es un asunto ético, por cuanto es preciso observar lo que significa en la vida de las personas la incorporación de tecnología que viene

a imponer cambios de conductas, modificación de hábitos e incluso formas de pensar. En ello, se debe velar porque los principios y valores que protegen la libertad y dignidad de las personas no sean vulnerados por el uso de nuevas tecnologías que posterguen la capacidad innata del hombre de crear, pensar, admirar y razonar respecto de todo lo que le rodea. Por ello, se requiere del desarrollo de políticas públicas que se hagan cargo de los rezagados por el avance tecnológico; es decir, los que quedan fuera del mercado del trabajo por su bajo nivel educacional y quienes quedan fuera de los beneficios por analfabetismo digital. La capacitación y transferencias de recursos directos debieran ser la base de dichas políticas públicas.

- Una buena y armónica convivencia social es posible de alcanzar mediante la práctica de la fraternidad y la tolerancia, entendidas como valores inculcados desde la primera infancia mediante la educación, para garantizar respeto por las minorías, por los que piensan distinto, por los inmigrantes, pero también para acordar como sociedad el logro de objetivos que nos motiven a todos a actuar y ser compañeros de lucha por causas comunes.

¡Vamos, que se puede!

DETERMINANTES DEL DESEMPEÑO ELECTORAL DE CANDIDATOS POCO CONOCIDOS EN ELECCIONES DE BAJO IMPACTO POPULAR: EL CASO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES EN CHILE EN 2008

*THE DETERMINANTS OF ELECTORAL PERFORMANCE OF
LESSER KNOWN CANDIDATES FOR LOW INFORMATION
ELECTIONS: THE CASE OF COUNCILMEMBER ELECTIONS
IN CHILE IN 2008*

autores
Richard Gálvez*
Patricio Navia**

Artículo recibido el 28 de noviembre de 2018
y aceptado el 23 de enero de 2019.

RESUMEN

La evidencia que sostiene que el desempeño electoral de un candidato es función de su condición de incumbencia, de su gasto en campaña y de las leyes electorales se basa en elecciones en que los candidatos pueden aprovechar su reconocimiento de nombre para competir por cargos en elecciones a las que la gente presta atención. Aquí evaluamos si esos determinantes también influyen en elecciones de bajo impacto, a las que la gente presta menos atención. Con datos de gasto para 7.823 candidatos a concejal en la elección municipal de 2008 en Chile, evaluamos el efecto de la incumbencia, del gasto de los candidatos y de la magnitud de distrito sobre su desempeño electoral. Reportamos que, si bien la incumbencia y la magnitud de distrito influyen sobre el desempeño electoral y sobre la probabilidad de salir electos, el gasto en campaña solo tiene efectos significativos en la probabilidad de resultar electo.

PALABRAS CLAVE: gasto en campaña, elecciones municipales, efecto incumbencia, magnitud de distrito, éxito electoral, elecciones de baja información.

ABSTRACT

The evidence used to claim that electoral performance is a function of incumbency advantage, campaign spending and electoral laws is based on elections can use their name recognition when competing for positions that people consider important. We assess if those determinants also affect lesser known candidates in low information elections. With data for 7823 candidates for local councilmember elections in Chile in 2008, we analyze the effect of incumbency, campaign spending and district magnitude on electoral performance. We report that, though incumbency and district magnitude affect the electoral performance and the probability of winning a seat, campaign spending only has a positive effect on the probability of winning a seat.

KEY WORDS: expenditure on campaign, municipal elections, effect of incumbency, magnitude of district, electoral success, low information elections.

* Licenciado en Ciencia Política, Universidad Diego Portales. Investigador Asociado, Observatorio Político Electoral, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Correo electrónico: r.galvez04@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7701-4908.

** Ph.D. en Ciencia Política, New York University. Profesor titular de Ciencia Política en Universidad Diego Portales y profesor titular de Estudios Liberales en New York University. Correo electrónico: patricio.navia@nyu.edu. ORCID: 0000-0001-9398-8393. Los autores agradecen el financiamiento del Proyecto Fondecyt Regular N° 1171051 y CONICYT/FONDAP/15130009, también agradecemos los comentarios y sugerencias de los dos revisores anónimos.

1. INTRODUCCIÓN

La ventaja de los incumbentes ha sido ampliamente demostrada en elecciones en distintos países y en distintos puestos de elección popular. Los incumbentes se benefician del mayor reconocimiento de nombre y del ejercicio del cargo que les permite usar recursos públicos para construir apoyos o generar lealtad entre los votantes y redes de apoyo. Pero ¿qué ocurre cuando se trata de una elección a la que la gente presta menos atención y el cargo otorga poca visibilidad al político que lo ostenta y entrega pocas oportunidades para acceder a recursos públicos para construir una base de apoyo? ¿Se mantiene la ventaja de los incumbentes?

Las leyes electorales también influyen en el desempeño de los candidatos y en la capacidad de construir bases de apoyo electoral personal (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987). Los sistemas de representación proporcional con lista abierta permiten que los candidatos cultiven un voto personal. En la medida que aumenta la magnitud del distrito —el número de escaños que se eligen en la unidad electoral— y disminuyen las barreras de entrada para ganar un escaño, el efecto del voto personal también debiera aumentar (Shugart, Valdini y Suominen, 2005). Pero ¿qué tanto se mantienen estas dinámicas en elecciones a cargos de menor notoriedad? ¿Pueden los candidatos menos conocidos en elecciones con bajos niveles de interés ciudadano construir también bases de apoyo personal?

También sabemos que el gasto tiene un efecto positivo sobre el desempeño electoral de los candidatos. Controlando por la condición de incumbencia, los incumbentes que más gastan tienen mejores chances de mantener sus cargos. De la misma forma, aunque en general tienen menos

chances que los incumbentes, los desafiantes que más gastan tienen mejores probabilidades de ser electos que aquellos desafiantes que gastan menos. Pero ¿es esto también cierto cuando el cargo en disputa es considerado de menor importancia y por lo tanto los electores prestan menos atención a esas campañas?

Con datos de elecciones a concejales en las 345 comunas de Chile, evaluamos si existe ventaja de los incumbentes en elecciones para cargos poco conocidos, si el tamaño de distrito influye sobre la capacidad de generar voto personal y si hay un efecto positivo de mayor gasto sobre el desempeño electoral de candidatos poco conocidos para cargos de menor importancia. Utilizando datos de incumbencia y gasto de 7.823 candidatos en las elecciones para concejales municipales en 2008, analizamos tres hipótesis que construimos a partir de la discusión teórica y que aplicamos a este caso de candidatos poco conocidos a cargos de menor importancia: si los incumbentes tienen una ventaja sobre los desafiantes, si la magnitud de distrito influye sobre la probabilidad de ser electo y si el gasto en campaña aumenta la probabilidad de ser electo.

En lo que sigue, presentamos primero la teoría que relaciona la condición de incumbencia con el desempeño electoral, la que analiza el efecto de las reglas electorales sobre el desempeño de los candidatos y la teoría que discute el efecto del gasto sobre el desempeño electoral. Después de plantear las hipótesis, justificamos por qué estudiamos un caso de candidatos poco conocidos para cargos considerados como menos importantes. Procedemos a discutir la metodología que utilizamos para obtener los datos y la forma en que construimos los indicadores. Luego presentamos el caso de las elecciones a concejales en Chile en 2008. Posteriormente realizamos un análisis descriptivo de los datos para luego proceder a un análisis inferencial

que nos permite verificar la validez de las hipótesis. Terminamos con una reflexión sobre el porqué de los resultados y sobre cómo seguir avanzando para aplicar las teorías sobre el desempeño electoral a elecciones a cargos considerados como de menor importancia en las que participan candidatos que a su vez son poco conocidos.

1.1 El efecto de la incumbencia

Está ampliamente establecido que los candidatos titulares en sus cargos —incumbentes—poseen ventajas sobre los desafiantes al enfrentar una elección (King, 1991; Desposato y Petrocik, 2003). Ya que tienen más reconocimiento de nombre en sus distritos, mayor acceso a recursos públicos para hacerse conocidos y para direccionar recursos hacia programas en sus distritos, los incumbentes pueden ganar reputación por los logros del gobierno, por las políticas sociales implementadas y por las mejoras en calidad de vida que observa la población. Es cierto que los incumbentes también pueden ser castigados cuando la situación es mala o la gente percibe que el gobierno no ha hecho un buen trabajo. Pero aun en esas circunstancias, los incumbentes pueden reclamar responsabilidad por las políticas de mitigación que adoptan los gobiernos para enfrentar las crisis o por los reducidos éxitos que tenga el gobierno en algunas políticas sociales. La evidencia es concluyente respecto de que los incumbentes poseen ventajas respecto de los desafiantes al enfrentar una elección (King, 1991; Desposato y Petrocik, 2003). Esa ventaja también se ha observado en Chile (Bunker y Navia, 2015). Parte de las razones que explican la ventaja del incumbente es el reconocimiento de nombre que alimenta la presencia del voto personal (Cain et al., 1987; Carey y Shugart, 1995; Cox y Katz, 1996). En sistemas electorales mayoritarios —como el caso del congreso estadounidense— los legisladores titulares

o incumbentes aprovechan su mayor conocimiento de nombre y los recursos a los que tienen acceso en el ejercicio de sus cargos para construir una base de apoyo personal que disuade a potenciales desafiantes y que, por cierto, explica las altas tasas de reelección. Pero en elecciones que la gente considera poco importantes o en situaciones en que la gente no sabe quiénes son los incumbentes, la ventaja de los incumbentes presumiblemente debiera ser menor en tanto hay menos posibilidades de construir un voto personal. Si el incumbente se presenta a reelección a un cargo que la gente no considera importante, es menos probable que las personas conozcan su nombre o que asocien su desempeño a la implementación de determinadas políticas públicas o programas sociales. Si no hay reconocimiento de nombre, parecería razonable esperar que la ventaja del incumbente desapareciera, o al menos fuera sustancialmente menor.

Entre todos los cargos que se eligen democráticamente, los miembros de los concejos de gobiernos locales, conocidos como concejales o regidores en la mayoría de los países de América Latina, están entre los menos conocidos. Estudios previos sobre la ventaja de los incumbentes en distintos países de América Latina han reportado resultados contradictorios. Analizando resultados nacionales, Dix (1984) tempranamente advirtió que no existía una clara ventaja de los incumbentes en elecciones en América Latina. Córdova Aquino e Incio Coronado (2013) muestran que no hay tal ventaja en elecciones locales y provinciales en Perú. A su vez, Brambor y Ceneviva (2011) rechazan la existencia de ventaja del incumbente para el caso de elecciones municipales en Brasil, aunque De Magalhaes (2015) relativiza esas conclusiones al mostrar que los incumbentes, si bien tienen pocas chances de ganar, sus chances son superiores a las que tienen los desafiantes que se vuelven a presentar a una elección. En parte, el hecho que en Brasil se permita solo una reelección

de alcaldes y que haya una alta tasa de cambios de partidos entre los políticos pudiera ayudar a explicar la menor ventaja de los incumbentes. Pero el caso de Chile parece ser una excepción. Edwards, Morales y Schuster (2012) muestran una alta ventaja de los incumbentes en elecciones de alcaldes, y Bunker y Navia (2013) muestran datos similares para el caso de los diputados en el periodo post 1990. A partir de esta discusión, nuestra primera hipótesis es que *los concejales incumbentes tienen una ventaja sobre los desafiantes*.

1.2 El efecto de las leyes electorales

Las leyes electorales son las reglas del juego que influyen en el comportamiento de los candidatos y de los votantes. De todas las leyes electorales, la magnitud de distrito –el número de cargos que se eligen en cada unidad electoral para cada tipo de elección– es probablemente la que más afecta el comportamiento de los candidatos y de los votantes.

En términos generales, la magnitud de distrito se diferencia entre elecciones uninominales y plurinominales. En las primeras, se elige un cargo por unidad electoral –como los alcaldes o presidentes–. En las elecciones plurinominales se elige más de un cargo. En este segundo caso, la posibilidad de resultar electo depende, entre otras cosas, de si la elección es con lista cerrada o con lista abierta. En lista cerrada, el orden de los candidatos en el voto está establecido por cada partido y los electores solo pueden votar por un partido. En cambio, cuando hay lista abierta, los electores pueden escoger a cualquier candidato en la lista de un partido y, si bien los escaños se asignan a cada partido, los candidatos que reciben esos escaños son los que más votos individuales obtuvieron en cada partido.

Naturalmente, la probabilidad de resultar electo depende de la magnitud del distrito y del tipo de lista –abierta a cerrada. En elecciones con representación proporcional con lista abierta, un candidato puede resultar electo gracias a la alta votación recibida por sus compañeros de lista, aunque el candidato haya obtenido una votación personal muy baja. Adicionalmente, buena parte de la literatura señala que el gasto de los incumbentes es menos efectivo en un contexto de elección uninominal. Benoit y Marsh (2008) sostienen que el gasto de incumbentes es considerablemente menos efectivo que el gasto de los desafiantes de otras listas, pero no es menos efectivo que el gasto de los desafiantes de la misma lista del candidato.

En cambio, en elecciones con alta magnitud de distrito no se encuentran diferencias significativas entre el gasto de los incumbente y el gasto de los desafiantes. Por ejemplo, en Brasil, Samuels (2001) determinó que el gasto en ambas categorías de candidatos es igual de efectiva. Asimismo, Maddens et al. (2006), al estudiar las elecciones en Flandes, bajo un método de elección proporcional con listas cerradas, concluyeron que el rendimiento del gasto en campaña es similar tanto para incumbentes como para desafiantes. La paridad en el rendimiento de gasto es un efecto “típico” en el contexto de un sistema electoral de elección proporcional. Luego, en elecciones proporcionales con lista abierta donde hay una mayor magnitud de distrito –y donde un candidato puede resultar electo pese a tener baja votación gracias a la alta votación que recibieron otros candidatos en su misma lista– mientras mayor sea la magnitud de distrito, menos efectos debiese tener el gasto de cada candidato. Además, como la proporcionalidad de un sistema electoral aumenta el número de candidatos electos, a mayor magnitud de distrito, mayor la probabilidad de que un candidato salga electo.

Ahora bien, en elecciones que la gente considera poco importantes en las que compiten candidatos poco conocidos, el efecto de una mayor magnitud de distrito debiera ser todavía mayor. Si la gente le presta poca atención a una elección y no sabe quiénes son los candidatos, una mayor magnitud de distrito debiera aumentar la posibilidad de todos los candidatos de resultar electos—especialmente de aquellos que menos gastan. Luego, nuestra segunda hipótesis es que, *a mayor magnitud de distrito, mayor probabilidad de ser electo para los candidatos a concejales que más gastan.*

1.3 Efectos del gasto

Hay explicaciones contradictorias respecto del efecto del gasto en campaña sobre el desempeño electoral. Jacobson (1978, 1981, 1990) distingue entre incumbentes y desafiantes. Los primeros se benefician menos por el gasto en campaña, debido a que ya poseen un mayor reconocimiento de nombre y otros beneficios asociados al cargo que ostentan. Eso explica que su gasto rinda menos que el de los desafiantes, quienes obtienen mayores retornos marginales en su gasto debido a que poseen menos conocimiento inicial y no cuentan con los recursos y herramientas adicionales que poseen los incumbentes. Benoit y Marsh (2008) también encuentran que el gasto en campaña puede ser más favorable para desafiantes que para incumbentes, aunque, de cualquier manera, los candidatos que más gastan, independiente de su condición, tienen más probabilidad de ser electos. Levitt (1994) y Levitt y Wolfram (1994) sostienen que, al cuantificar el nivel de gasto, los incumbentes tienen una clara ventaja electoral en comparación a los desafiantes. Con una visión opuesta del efecto del gasto, Green y Krasno (1988) sostienen que los incumbentes pueden beneficiarse electoralmente al aumentar su nivel de gasto. Al no tener asegurada su victoria,

un mayor gasto favorecería su competitividad e incluso mejoraría su imagen.

En Chile, distintos estudios han producido evidencia mixta. Agostini (2011) sostiene que existe una dimensión del gasto que se vincula de manera positiva con los candidatos incumbentes de los partidos mayoritarios con respecto de los candidatos desafiantes, quienes tendrían mayores dificultades de ser electos. Edwards et al. (2012) apuntan a que el gasto impacta más significativamente en los desafiantes que en los incumbentes. Por cada peso adicional que gasta un desafiante, su porcentaje de votos aumenta con mayor velocidad que el de un incumbente, quienes ya son rostros conocidos para el electorado. Aparentemente, este efecto es aún mayor entre los indecisos. Morales y Piñeiro (2010) también afirman que los desafiantes gastan para hacerse conocidos y los incumbentes gastan para mostrar los frutos de su administración. Asimismo, Díaz et al. (2006 y 2011) identifican diferencias fundamentales entre incumbentes y desafiantes en elecciones legislativas. El gasto en campaña se correlaciona positivamente con la probabilidad de ser electo, pero importa más en los desafiantes.

El argumento de que el dinero importa se basa en que el acceso a recursos permite llegar a más electores que están interesados en la campaña y que votarán en la elección. Pero si los electores no están muy interesados en la campaña, porque los cargos en juego son considerados de poca importancia, el efecto del gasto en campaña pudiera ser irrelevante. De qué sirve gastar más si la gente no le pone atención a la campaña. O, por el contrario, el gasto pudiera ser todavía más significativo. Precisamente porque la gente no le pone atención a la campaña, incurrir en mayor gasto da una ventaja a aquellos candidatos que pueden atraer la atención de electores desatentos y desinteresados. De hecho, aquí sugerimos

que, dado que se trata de elecciones a puestos considerados como poco importantes en las que participan candidatos que en general son poco conocidos, el efecto del gasto debiese ser mayor precisamente porque la gente no le pone atención a la campaña y por lo tanto aquellos candidatos que tienen más recursos pueden llegar a más votantes desinteresados en el proceso.

Por lo tanto, la tercera hipótesis postula que *un mayor gasto en campaña aumenta la probabilidad de ser electo de los candidatos a concejales*.

2. PRESENTACIÓN DEL CASO

Después del retorno de la democracia en 1990, Chile realizó por primera vez elecciones municipales en 1992. Desde ese año, y cada cuatro años hasta 2000, los chilenos escogieron a los miembros del consejo municipal en forma conjunta con la elección de alcaldes. A partir de 2004, los chilenos votan de forma simultánea, pero en elecciones concurrentes, por los alcaldes de las 345 comunas del país y por los miembros del Concejo Municipal.

Las elecciones de concejales se rigen por un sistema de representación proporcional con lista abierta. Cada comuna elige, dependiendo de su población, a seis, ocho o diez concejales. Los electores escogen a un candidato en una lista presentada por un partido o por una coalición de partidos. Los votos se cuentan por listas, ordenando a los candidatos de acuerdo con su votación individual. Los escaños se asignan proporcionalmente a las listas, usando el método D'Hont, conocido en Chile como cifra repartidora. Dada la forma en que D'Hondt distribuye escaños, las listas más votadas son sobrerrepresentadas. El hecho que Chile utiliza un sistema de lista abierta

para elecciones a concejales también estimula la proliferación de candidaturas individuales y el cultivo del voto personal. Aunque como los escaños se asignan a las listas, los candidatos independientes a menudo prefieren ser patrocinados por listas de partidos para aumentar sus posibilidades de ganar un escaño por su votación propia o al ser arrastrados por compañeros de lista que obtuvieron mayor votación. Por cierto, como los escaños se asignan por lista, también hay casos de candidatos con una alta votación individual que forman parte de listas que reciben baja votación y, por lo tanto, esos candidatos no alcanzan a conseguir un escaño, por lo que no logran ser electos. A su vez, hay candidatos que obtiene una votación individual baja pero que se benefician de la alta votación de compañeros de lista y son *arrastrados* –término que se usa comúnmente en Chile– al cargo por la popularidad de sus compañeros de lista.

En general, desde el retorno de la democracia, las elecciones municipales han generado una menor participación electoral que las elecciones presidenciales o legislativas. A su vez, desde 2004, cuando se separaron las elecciones de concejales y alcaldes, la tasa de votos nulos y blancos ha sido mayor para la contienda de concejales que para la de alcaldes. Es razonable asumir, por lo tanto, que las elecciones de concejales en Chile corresponden a lo que se conoce como elecciones de baja información –*low information elections*–. En este tipo de contiendas, los electores muchas veces desconocen los nombres de los candidatos. En parte, el hecho que las elecciones a concejales se realicen con un sistema de representación proporcional con lista abierta en la que se escogen seis, ocho o diez concejales por unidad electoral contribuye a que la gente tenga más dificultades para familiarizarse con los nombres de los candidatos a concejales que con los nombres de los

candidatos a alcaldes. Después de todo, si en una comuna hay 4 o 5 candidatos a alcalde, fácilmente habrá más de 30 candidatos a concejales.

En la contienda de 2008, las dos coaliciones que tradicionalmente habían dominado la política chilena –la centroizquierdista Concertación, en el poder continuamente desde el retorno de la democracia en 1990, y la centroderechista Alianza– se mantuvieron con las dos coaliciones más votadas. Pero la Concertación se presentó en dos listas para la contienda de concejales –Concertación Democrática y Concertación Progresista. Como en la mayoría de las comunas cada coalición solo puede presentar hasta 6 candidatos –la cantidad de escaños a repartir– la Concertación optó por presentarse en dos listas para poder proponer más candidatos y así acomodar al mayor número de partidos que componen esa coalición (aunque esto llevara a la dispersión de su votación

y, presumiblemente, disminuyera la cantidad de concejales electos de esa coalición).

El Cuadro 1 muestra los resultados de la contienda de concejales en Chile en 2008. La Alianza obtuvo la primera mayoría relativa de votos y escaños. Pero al sumar la votación de sus dos listas, la Concertación obtuvo tanto la primera mayoría relativa de votos (45,1%) como una mayoría de concejales electos (51,3%). La gran mayoría de los escaños (87%) fue para los candidatos de la Alianza y las dos listas de la Concertación. De los 9486 candidatos que compitieron en esa elección, 2146 (22,6%) ganaron un escaño en alguna de las 345 comunas del país. Por cierto, en promedio, cada comuna tuvo 27,5 candidatos a concejales, lo que fundamenta la aseveración de que, en general, este tipo de elección corresponde a lo que se conoce como una elección con bajos niveles de información.

Cuadro 1. Resultado de elecciones a concejales en Chile en 2008

Coalición	Número de votos	% de votos	# candidatos	Candidatos electos	% candidatos electos
Alianza	2.194.521	36,1	2.123	861	40,6
Concertación Democrática	1.694.121	27,8	2.092	677	32,3
Concertación Progresista	1.052.333	17,3	2.013	393	19,5
PC y aliados	555.253	9,1	1.589	79	4,9
Otros e independientes	590.650	8,7	1.669	136	8,1
Total votos válidos	6.086.878	100	9.486	2146	22,6

Fuente: autores con datos del Servicio Electoral (Servel).

Ya que la adopción de un sistema de elecciones simultáneas pero separadas de concejales y alcaldes generó un periodo de ajuste mientras los partidos se adaptaban a las nuevas reglas, optamos por no analizar la contienda de 2004 sino que usamos los datos de la contienda municipal de 2008 cuando los actores ya habían tenido la oportunidad de participar en una elección bajo las nuevas reglas electorales y de financiamiento. Adicionalmente, como en 2012 se adoptó un sistema de inscripción automática y votación voluntaria, la elección de 2008 (con votación obligatoria, pero inscripción voluntaria) presentó incentivos particulares para los electores. Eso hace que el efecto del gasto en los resultados de la elección a concejales de 2008 no sea comparable con el de elecciones posteriores en 2012 y 2016.

3. METODOLOGÍA

Evaluamos los determinantes del desempeño electoral de candidatos poco conocidos en elecciones de baja información. Nos centramos en elecciones locales, que en general presentan una participación electoral menor que las elecciones nacionales. Esto en parte se debe a que, a menudo, los gobiernos locales tienen menos poder que los nacionales o regionales. Además, ese poder tiende a concentrarse en el alcalde democráticamente electo. Por eso, el cargo de concejal o regidor comunal aparece como uno de los menos apetecidos. De hecho, en el caso de Chile, de todos los cargos de elección popular, los concejales son los menos conocidos por la población —y, además, son los que reciben una menor remuneración por sus servicios que, por cierto, no requieren dedicación exclusiva ni constituyen un trabajo de tiempo completo—. A nivel nacional, a fines de 2008, en Chile había 38 senadores en el país, 120 diputados, 345 alcaldes y 2146 concejales. Resulta fácil predecir que la gente

estaba mucho más familiarizada con los nombres de sus legisladores o alcaldes que con los nombres de los seis, ocho o diez concejales que representaban a sus respectivas unidades electorales.

Para evaluar el desempeño electoral de los candidatos a concejales —nuestro tipo de elección de candidatos poco conocidos en elecciones de menor importancia— utilizamos dos indicadores para la variable independiente. En primer lugar, consideramos el porcentaje de votos que obtuvo cada candidato. En segundo lugar, evaluamos dicotómicamente si el candidato fue electo o no resultó electo. Ya que el sistema electoral proporcional de lista abierta permite que algunos candidatos resulten electos por su votación personal y otros sean electos por el remanente de votos de la lista —lo que, coloquialmente en Chile se conoce como *candidato arrastrado*— usamos estos dos indicadores de desempeño electoral como variable dependiente. Un candidato con más votación personal tiene más posibilidades de ser electo, pero hay candidatos que resultan electos habiendo recibido una baja votación personal. Al estimar una correlación de Pearson entre los dos indicadores, encontramos que ese valor es de 0,727, lo que confirma una correlación alta entre el porcentaje de votos de un candidato y su probabilidad de resultar electo.

Nuestras variables independientes de interés son la condición de incumbencia de los candidatos, la magnitud de distrito de las comunas en que compitieron y el gasto en campaña de los candidatos.

Para identificar la condición de incumbencia, utilizamos los resultados por candidatos de 2004 y marcamos a todos los concejales ganadores en 2004 que se presentaron como candidatos en 2008. Adicionalmente, usamos otras variables de control, como la militancia del candidato en partidos de la Alianza o Concertación (en cualquiera

de sus dos listas) y la tasa de ruralidad y pobreza de las comunas en que competía cada candidato. Estos últimos datos los obtuvimos del Sistema Nacional de Información Municipal (www.sinim.cl) para el año 2008.

Nuestra segunda variable independiente es la magnitud de distrito. El número de concejales que se escogen en cada comuna depende de la población inscrita en la comuna. Aquellas comunas con menos de 75 mil electores escogen seis concejales. Las comunas de 75 o más electores y menos de 150

mil escogen ocho concejales. Las comunas con 150 mil o más electores escogen diez concejales. El Cuadro 2 muestra el número de comunas que escogieron seis, ocho y diez concejales en 2008. También muestra la población promedio de cada grupo de comunas y la desviación estándar de la población. La mayoría de las comunas escogían solo seis concejales. Ya que solo hay cuatro comunas que en 2008 escogieron diez concejales, recodificamos el número de concejales como una variable dicotómica –seis concejales o más–.

Cuadro 2. Distribución de tamaños del Concejo Comunal en las 345 comunas de Chile, 2008

# concejales	# comunas	Población inscrita promedio	Desviación estándar de población
2008			
6	311	15.331	16.143
8	30	88.946	34.119
10	4	168.392	5.278
Total	345	23.507	31.799

Fuente: autores con datos del Servicio Electoral (Servel).

El Cuadro 3 muestra los datos descriptivos para las variables dependientes e independientes. Usamos una variable *dummy* para identificar a los candidatos de la Concertación y otra para los de la Alianza, en tanto ambas coaliciones concentran la mayor cantidad de concejales electos –51,8 y 40,6 respectivamente. De esta forma, la categoría

tácita de referencia son los candidatos de partidos menores y los independientes–. También usamos, siguiendo lo que hacen otros estudios sobre el efecto del gasto sobre el desempeño electoral en Chile, la ruralidad y la pobreza de cada comuna como variables de control.

Cuadro 3. Estadísticas descriptivas de variables dependientes e independientes en elecciones a concejales, Chile, 2008

Variable	N	Media	Mínimo	Máximo	Desviación estándar
% de votos recibido	7.823	3,85	0	35,3	3,5936
Dummy candidato electo	7.823	,25	0	1	,433
Incumbencia	7.823	,24	0	1	,429
Dummy comuna con 6 concejales	7.823	0,67	0	1	,085
Dummy Concertación	7.823	,4082	0	1	,4915
Dummy Alianza	7.823	,2486	0	1	,4322
Ruralidad	7.823	33,8	0	100	29,16
Pobreza	7.823	17,03	0	44,6	7,79

Fuente: autores con datos de Servel y del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim).

Nuestra tercera variable independiente de interés es el gasto en campaña. Desde que en 2003 se adoptó también en Chile una ley que regulaba y parcialmente transparentaba el gasto en campaña, a partir de 2004, los candidatos deben reportar al Servicio Electoral (Servel) los gastos en que incurrieron en sus campañas. Servel entiende gasto electoral como “todo desembolso en que se incurra para el financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los partidos políticos y candidatos, con ocasión y a propósito de actos electorales” (Artículo 2, inciso 1°, Ley 19884).

En la página web del Servel se puede acceder a una base con información sobre el gasto que reportaron los candidatos. Esta base tiene información de 7.823 candidatos a concejal en 2008, lo que equivale al 82,5% de los 9.486 candidatos que compitieron en esa elección de acuerdo con la información que entrega, también en su página web, el Servel. Pese a que la ley establece que reportar gasto es obligatorio, el resto de los candidatos no reportó gasto. Esto pudiera ser porque no realizaron gasto o bien porque, habiendo realizado gasto en campaña,

simplemente no reportaron. Pero dado que la base de gasto del Servel solo incluye a 7.823 candidatos en 2008, nuestra muestra está inevitablemente truncada por la falta de información.

Fusionamos la base de los 9.846 candidatos a concejales que entrega Servel con la base de gasto de los 7.823 candidatos también entregada por Servel, a partir de los nombres de los candidatos y de las comunas en las que compitieron. El proceso de fusión resultó en la identificación de 7.817 candidatos para los que encontramos información de su gasto y de su votación. Identificamos seis casos de candidatos que, presumiblemente por error en el tipeo de nombres o de identificación, aparecen como reportando gastos, pero no aparecen como candidatos en la base del Servel de las elecciones de concejales de 2008.

De la información válida para los 7.817 candidatos que reportaron válidamente gasto en 2008, el gasto total varió entre un mínimo de 0 (463 candidatos declararon no haber gastado en sus campañas) a un máximo de \$48 856 256 de pesos de la época (US\$75

163; a US\$1 = \$650). La media del gasto fue de 1,08 millones de pesos. La mediana fue de \$447.380, con una desviación estándar de 2,1 millones. Esto es, la mitad de los candidatos gastaron menos de 450 mil pesos. De hecho, solo 2.130 candidatos (27,3%) reportaron haber gastado más de un millón de pesos.

Siguiendo a Acevedo y Navia (2015), utilizamos tres formas distintas de evaluar el gasto en campaña. Primero, analizamos el gasto de cada concejal dividido por la cantidad de votos obtenida. Este indicador, al que llamamos *gasto por voto*, permite una comparación simple y precisa respecto de cuánto gastó cada candidato. Pero este indicador tiene algunos problemas. En primer lugar, endogeniza la efectividad del gasto en campaña. Un candidato que gastó mucho dinero, pero obtuvo pocos votos, aparece con una alta tasa de gasto por voto, independientemente de la cantidad de votantes que había en esa comuna. Así, por ejemplo, un candidato que gastó \$10 millones, compitió en una comuna con 50 mil votantes y obtuvo el 10% de los votos, aparece con un gasto de \$2.000 por voto obtenido. A su vez, un candidato que gastó \$200.000 en una comuna de 1.000 votantes y recibió el 10% de la votación tiene la misma tasa de gasto por voto, \$2.000 pesos por voto obtenido. Pero este indicador no aísla el efecto de la eficiencia en el gasto de cada candidato. Así, si dos candidatos gastaron \$10 millones en una comuna de 50 mil votantes, pero uno de ellos obtuvo el 10% de los votos y el otro solo el 5%, al usar el indicador de gasto por voto, el primero tendrá una tasa de \$2.000 por voto y el segundo una tasa de \$4.000 por voto. La diferencia en la tasa es la efectividad en el gasto.

Como el retorno por el gasto no es lineal respecto de la cantidad de votantes en cada comuna, este indicador produce distorsiones especialmente en comunas con pocos habitantes. Por ejemplo, en la comuna de General Lagos, el candidato del Partido

Comunista, Manuel Órdenes, reportó haber gastado \$622.880 y solo recibió 0,39% de la votación, lo que en esa comuna equivale a cinco votos, por lo que su gasto por voto fue de \$124.576 pesos, una cifra especialmente alta. Si ese candidato hubiera gastado el mismo dinero en una comuna con tres veces el número de votantes y hubiera obtenido la misma votación porcentual, su gasto por voto hubiera sido \$41.000.

Para controlar por la eficiencia en el gasto de cada candidato, la segunda forma de analizar el gasto es mediante un indicador que asocia el *gasto de cada candidato a la cantidad de votantes* en la comuna. De esta forma, ignoramos la efectividad en el gasto de cada candidato. Siguiendo el ejemplo anterior, los dos candidatos gastaron la misma cantidad y por lo tanto su gasto por voto emitido en la comuna fue el mismo. Cada candidato gastó \$10 millones en una comuna donde votan 50 mil personas, por lo que el gasto por voto emitido fue de \$200 pesos para cada candidato.

La tercera forma de medir el gasto busca combinar las fortalezas de los dos mecanismos anteriores. Así medimos el *gasto por voto de cada candidato y lo ponderamos por el tamaño de la comuna*. Esto es, por la cantidad de votos emitidos en cada comuna. De esta forma, normalizamos el gasto tomando en cuenta el número de votantes en cada comuna. El Cuadro 4 muestra el gasto por voto para todos los candidatos que obtuvieron votos (hubo seis candidatos que no recibieron ningún voto en sus comunas respectivas) y reportaron gasto (incluidos los que reportaron 0 pesos). Como queda en evidencia, la varianza es mayor cuando usamos el indicador de gasto por voto obtenido. La varianza es menor cuando usamos el tercer indicador de gasto, aquel que considera el gasto por voto obtenido ponderado por los votos válidamente emitidos en la comuna.

Cuadro 4. Estadísticas descriptivas del gasto electoral en la campaña de 2008

Categoría	N	Media	Mínimo	Máximo	Desviación estándar
Rendimiento del gasto individual (Gasto por voto obtenido)	7.817*	2342,3	0	124.576	3995,5
Gasto por voto válidamente emitido en la comuna	7.823	69,3	0	1309,5	89,98
Gasto por voto obtenido, ponderando por votos válidamente en comuna	7.817	,5991	0	137,6	3,638

*Hay 6 candidatos a concejales que incurrieron en gasto, pero no obtuvieron ningún voto.

Fuente: autores con datos obtenidos del Servicio Electoral.

4. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

De los 7.823 candidatos para los que tenemos información sobre su gasto en campaña y sus resultados electorales, identificamos 1.902 incumbentes y 5.921 desafiantes. El Cuadro 5 muestra una tabla cruzada con la condición de incumbencia y el resultado electoral para esos candidatos. Un 24,3%

de los candidatos resultaron electos. Pero entre los incumbentes, esa cifra llegó al 53,4%. Si bien los incumbentes tienen mayores probabilidades de ser electos que los desafiantes, la tasa de reelección de los concejales incumbentes en Chile es menor a lo que se observa en elecciones de diputados (Bunker y Navia, 2015) y alcaldes (Edwards, Morales y Schuster, 2012).

Cuadro 5. Condición de incumbencia y probabilidad de ser electo, elección de concejales en Chile, 2008

	Electo N (%)	No electo N (%)	Total N (%)
Incumbente (N)	1.018 (53,4%)	890 (46,6%)	1.908 (100%)
Desafiante (N)	884 (14,9%)	5.031 (85,1%)	5.915 (100%)
Total (N)	1.902 (24,3%)	5.921 (75,9%)	7.823 (100%)

*La suma es de 7.809, porque no poseemos de su condición de incumbencia para 8 candidatos.

Fuente: autores con datos del Servicio Electoral (Servel).

Para indagar sobre el efecto de la condición de incumbencia, el gasto en campaña y el tamaño de distrito sobre el desempeño electoral, primero mostramos algunos datos descriptivos que dan cuenta de la relación de cada una de esas variables sobre el desempeño de los candidatos a concejales. La probabilidad de un incumbente de ser reelecto es mayor que la probabilidad de ganar que tiene un desafiante. De hecho, un 53,4% de los concejales incumbentes fue reelecto. Si bien esa cifra es sustancialmente superior al 15% de probabilidades de ganar que presentan los desafiantes, la tasa de éxito de los concejales incumbentes es menor que la de los incumbentes en otros cargos de elección popular en Chile (Bunker y Navia, 2015).

Adicionalmente, como la mayoría de los concejales pertenecen a las dos principales coaliciones –Alianza y Concertación– comparamos la tasa de éxito de los concejales incumbentes con los desafiantes

distinguiendo por pertenencia a esas coaliciones y comparándola con candidatos independientes y de partidos menores. La tasa de éxito de los incumbentes de la Concertación es de 50%, mientras que en la Alianza es de un 40,2%. Sorpresivamente, la tasa de éxito de los incumbentes independientes o de partidos menores es superior, 67,8%. Esto parece indicar que los concejales independientes o de coaliciones menores construyen una fuerte votación personal y no dependen, por lo tanto, de su afiliación a alguna de las coaliciones dominantes. Es más, pudiera ser que los concejales populares incluso renuncien a sus coaliciones y se presenten como independientes porque, debido a su popularidad, tienen mejores opciones de ser electos. Con todo, los incumbentes tienen mejores chances de ser electos que los desafiantes, ya sea para los que militan en las dos principales coaliciones como para los incumbentes independientes o de partidos alternativos.

Cuadro 6. Condición de incumbencia y probabilidad de ser electo por militancia en coalición política. Elección de concejales en Chile, 2008

	Electo (%)	No electo (%)	Total % (N)
Concertación			
Incumbente	50,0	50,0	100 (778)
Desafiante	15,3	84,7	100 (2.415)
Total	23,7	76,3	100 (3.193)
Alianza			
Incumbente	40,2	59,8	100 (497)
Desafiante	15,8	84,2	100 (1.448)
Total (N)	22,1	77,9	100 (1.945)
Otros			
Incumbente	67,8	32,2	100 (633)
Desafiante	13,9	86,1	100 (2.052)
Total (N)	26,6	73,4	100 (2.685)
Total			
Incumbente	53,4	46,6	100 (1.908)
Desafiante	14,9	85,1	100 (5.915)
Total (N)	24,3	75,9	100 (7.823)

*La suma es de 7.809, porque no poseemos de su condición de incumbencia para 8 candidatos.

Fuente: autores con datos del Servicio Electoral (Servel).

El Cuadro 7 muestra diferencias de medias del gasto entre incumbentes y desafiantes a partir de si resultaron electos. Usamos dos indicadores de gasto, el gasto por voto obtenido y el gasto por voto obtenido ponderando por la cantidad de votos válidamente emitidos en la comuna. Debido a que tienen reconocimiento de nombre, los incumbentes debieran gastar menos que los desafiantes. La evidencia muestra que los desafiantes efectivamente gastan más que los incumbentes en ambos indicadores. Eso en principio confirma nuestra segunda hipótesis. A su vez, la evidencia también muestra que, cuando analizamos el gasto por voto obtenido, los candidatos ganadores gastan menos que los perdedores. Esto es cierto tanto para desafiantes como para incumbentes. Pero cuando analizamos el gasto por voto obtenido ponderando por los votos válidamente emitidos, hay diferencias en el gasto de los electos y no electos dependiendo de si son incumbentes o desafiantes. Los incumbentes electos gastan más que los no electos, pero los desafiantes electos gastan menos que los desafiantes no electos.

En el caso del total de los candidatos, si analizamos el rendimiento del gasto por voto obtenido ponderando por votos válidamente emitidos, se desprende que los candidatos electos efectivamente gastan más. Es más, los candidatos electos duplican su gasto ponderando por votos válidos en la comuna respecto de quienes no fueron electos. En este sentido, el resultado se vincula con el hecho de los desafiantes son los candidatos que tienen mayor incentivo a gastar que los incumbentes. Pero también parece confirmarse que un mayor gasto aumenta la probabilidad de ganar.

Cuadro 7. Rendimiento del gasto para candidatos electos y no electos según condición de incumbencia, 2008

	Promedio	N	Desviación estándar
Incumbentes	Rendimiento del gasto por voto obtenido		
Electo	1538,0	1.018	1432,0
No electo	1815,3	889	1835,0
Total	1667,3	1.907	1637,7
	Rendimiento del gasto por voto obtenido, ponderando por votos válidamente emitidos en la comuna		
Electo	,3450	1.018	1,6764
No electo	,2780	889	1,0579
Total	,2138	1.907	1,4219
Desafiantes	Rendimiento del gasto por voto obtenido		
Electo	1707,4	884	1728,6
No electo	2711,0	5.018	4789,9
Total	2560,7	5.902	4481,2
	Rendimiento del gasto por voto obtenido, ponderando por votos válidamente emitidos en la comuna		
Electo	,5250	884	2,2697
No electo	,7211	5.018	4,3473
Total	,6917	5.902	4,1041
Todos los candidatos	Rendimiento del gasto por voto obtenido		
Electo	1.586,29	1.961	1521,49
No electo	2.595,45	5.856	4503,33
Total	2.342,29	7.817	3995,47
	Rendimiento del gasto por voto obtenido, ponderando por votos válidamente emitidos en la comuna		
Electo	123,86	1.961	115,78
No electo	51,05	5.862	70,67
Total	69,30	7.823	89,98

Fuente: autores con datos obtenidos del Servicio Electoral y del Observatorio Político-Electoral de la Universidad Diego Portales.

El Cuadro 8 muestra el gasto de los candidatos agrupando por la cantidad de concejales que se eligen en cada comuna. En general, en las comunas más grandes, los candidatos gastan menos por voto obtenido. Los concejales electos en las comunas con diez escaños gastan \$1.459 por voto. Cuando se eligen ocho concejales, el gasto aumenta a \$1.751 pesos por voto. Cuando se eligen seis concejales, el gasto es de \$1.607 por voto. Esto parece indicar que hay economías de escala en el gasto. En el caso del gasto de cada candidato por votos emitidos, el indicador sugiere que los concejales electos de comunas con diez escaños (10) gastan cerca de un 60% menos que los concejales electos en comunas con 6 escaños. A su vez, los ganadores (electos)

gastan bastante más que el total de los candidatos. Esto indica que el mayor gasto personal parece aumentar la probabilidad de ser electo.

Sin embargo, en el caso del gasto por voto ponderando por número de votos válidos en la comuna, nuevamente los concejales electos en las comunas con mayor número de escaños son los que menos gastan. En este caso, el gasto ponderado por votos válidos es de \$0,0110 por voto. Mientras que, en el caso de los concejales electos en comunas con seis escaños, es ampliamente superior, \$0,4728 pesos por voto. Los concejales electos gastan menos que el total de los candidatos cuando se pondera por votos válidos emitidos en la comuna.

Cuadro 8. Gasto por comuna respecto de la cantidad de concejales electos, 2008

Número de concejales electos	Gasto por voto obtenido	Gasto por votos emitidos	Gasto por voto ponderando por votos válidos
Electos			
6	\$1.607	\$128,59	,4728
8	\$1.751	\$95,64	,0357
10	\$1.459	\$78,67	,0110
Todos los candidatos			
6	\$2.460	\$74,06	,6940
8	\$1.686	\$42,96	,0451
10	\$1.436	\$31,60	,0118

Fuente: autores con datos del Servicio Electoral (Servel).

5. ANÁLISIS INFERENCIAL

Para evaluar el efecto de las variables de interés sobre la probabilidad de ser electo, presentamos dos tipos de regresiones. Primero, mostramos una regresión de mínimos cuadrados ordinarios, MCO, en la que la variable dependiente es el porcentaje de votos que obtiene cada candidato. Por razones de espacio, no mostramos las pruebas estadísticas realizadas a los modelos de regresión. Las variables

independientes de interés son la condición de incumbencia, el número de concejales que se eligen en esa comuna y el gasto del candidato, medido de dos formas, como gasto total ponderando por votos válidos y como gasto por voto obtenido. Además, presentamos cuatro variables de control, la tasa de pobreza en la comuna, el porcentaje de población rural y si el candidato pertenece a la Alianza o a la Concertación.

Los resultados del Cuadro 9 muestran que el gasto no tiene efectos sobre el porcentaje de votos de cada candidato. Gastar más en la elección de concejales en 2008 no ayudó a los candidatos a recibir más votación. La condición de incumbencia importa mucho. Los incumbentes tienen más posibilidades de obtener mayor votación. Esto resulta especialmente decidor en tanto sabemos que los concejales tienen un reconocimiento de nombre mucho menor que el que tienen los alcaldes o legisladores. Aun así, ser incumbente influye positivamente en el porcentaje de votos que obtiene un candidato a concejal.

Los candidatos en comunas que eligen menos concejales –seis, en vez de ocho o diez– también tienen más chances de obtener una mejor votación, en tanto hay menos candidatos en total que se distribuyen el 100% de los votos de la comuna. Ser candidato de la Alianza o la Concertación –en comparación con candidatos de otros partidos o independientes– no ayuda a tener una mejor votación. Esto porque cada coalición puede nombrar tantos candidatos como concejales se eligen en la comuna, por lo que resulta común que esas coaliciones nombren a algunos candidatos a sabiendas que van a obtener una baja votación. A diferencia de lo que ocurría en esos años en las elecciones legislativas, donde se elegían dos candidatos por distrito y por lo tanto ambas coaliciones tendían a nombrar solo candidatos competitivos, en comunas que elegían 6 o más concejales, las coaliciones podían darse el lujo de nombrar candidatos que no fueran competitivos. A su vez, especialmente cuando hay candidatos incumbentes independientes que han construido una votación personal, su alta votación deprime la votación que recibe el conjunto de candidatos de las dos coaliciones dominantes.

Los resultados del Cuadro 9 confirman la primera y tercera hipótesis. Ser incumbente y ser candidato en comunas que eligen menos concejales contribuye a un mejor desempeño electoral. Pero la evidencia no permite confirmar nuestra segunda hipótesis. Un mayor gasto en campaña no contribuye a aumentar el porcentaje de votos que obtienen los candidatos a concejales.

Cuadro 9. Modelos MCO sobre el porcentaje de votos de los candidatos a concejal en Chile en 2008

	Modelo 1 % de votos del candidato	Modelo 2 % de votos del candidato
Gasto por voto ponderando por votos validos	,020 (,178)	---
Gasto por voto obtenido	---	-0,000 (,000)
Dummy comunas con seis concejales	-22,838** (2,669)	-22,827** (2,669)
Pobreza comunal	,046 (,090)	,046 (,089)
Ruralidad	-,109** (,025)	-,107** (,026)
Incumbencia dummy	39,159** (2,022)	39,084** (2,026)
Alianza Dummy	,663 (1,851)	,672 (1,851)
Concertación Dummy	1,559 (1,625)	1,559 (1,625)
Constante	26,816 (2,817)	26,943 (2,829)
F	67,438	67,474
R2 ajustado	,068	,068
N	6408	6408

Fuente: autores con datos de Servel y del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim).

** Estadísticamente significativo al 0.01

Ahora bien, la votación de un candidato es solo una de las variables que influye sobre su posibilidad de salir electo. Un candidato con baja votación puede ser electo si es arrastrado por un compañero de lista más popular. Por eso, también evaluamos el efecto de la condición de incumbencia, del tamaño de distrito y del gasto de los candidatos sobre su probabilidad de salir electo. Para ello usamos modelos de regresión logística binaria en los que la variable dependiente es si el candidato resultó

electo, independientemente de su votación personal. El Cuadro 10 muestra esos resultados.

En ambos modelos, y a diferencia del Cuadro 9, usando los dos indicadores de gasto, el gasto por voto tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la posibilidad de resultar electo. Luego, da la impresión de que, aunque no haya relación entre el gasto y la votación obtenida, sí hay relación entre el gasto y la probabilidad de ser

electo. Esto pudiera ser porque los candidatos que más gastan logran beneficiarse de ser arrastrados por compañeros de lista más conocidos que gastan menos. Las otras variables se comportan de la forma esperada. La incumbencia aumenta la probabilidad de ser electo, al igual que competir en comunas con menos concejales. La pertenencia a la Alianza también aumenta las probabilidades de ser electo, respecto de los candidatos de coaliciones

menores o independientes, lo que parece indicar que en la Alianza hay más candidatos a concejales arrastrados por la alta votación de compañeros de lista más populares. Luego, en este segundo set de modelos, podemos confirmar las tres hipótesis. La condición de incumbencia, un mayor gasto y una mayor magnitud de distrito aumentan las probabilidades de resultar electo.

Cuadro 10. Modelos de regresión binaria sobre la probabilidad de resultar electo concejal en Chile en 2008

	Modelo 3 Dummy si el candidato resulta electo	Modelo 4 Dummy si el candidato resulta electo
Gasto por voto ponderando por votos válidos	-0.42* (.018)	--
Gasto por voto obtenido	---	0.000** (.000)
Dummy comunas con seis concejales	.467** (.094)	.466** (.094)
Pobreza comunal	-.004 (.004)	-.003 (.004)
Ruralidad	.006** (.001)	.007** (.001)
Incumbencia dummy	1.987** (.061)	1.951** (.062)
Alianza Dummy	.179* (.075)	.179* (.076)
Concertación Dummy	.012 (.067)	.014 (.068)
Constante	-2.362 (.109)	-2.137 (.111)
-2-Log Likelihood	7516.354	7416.551
Cox & Snell R Square	.137	.148
Negelkerke R Square	.205	.221
% predicho correcto	78.7	79.1
N	7809	7809

Fuente: autores con datos de Servel y del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim).

**Estadísticamente significativo al 0.01 * Estadísticamente significativo al 0.05

Los Cuadros 9 y 10 muestran que la condición de incumbencia tiene un efecto importante tanto en la votación que obtienen los concejales como en su probabilidad de salir electo. Como ya hemos dicho, ya que el sistema electoral chileno es de representación proporcional con lista abierta, muchos concejales salen *arrastrados* por la alta votación de algunos compañeros de lista. Pero pese a que existe ese fenómeno, la condición de incumbente ayuda a tener más votación y aumenta la probabilidad de salir electo.

Pero el gasto en campaña, medido de dos formas distintas, no parece tener efecto sobre el porcentaje de votos que obtienen los candidatos. Gastar más como candidato a concejal no parece aumentar la votación que recibe el candidato. Ahora bien, el gasto sí tiene efecto sobre la probabilidad de que el candidato resulte electo. Si bien el efecto es marginal, resulta decidor que los candidatos que más gastan por voto obtenido tienen más probabilidad de resultar electos, ya sea por su votación propia o porque son arrastrados por la votación que obtuvieron en conjunto todos los miembros de la lista de ese candidato.

Finalmente, el número de concejales que se eligen en cada comuna también importa. En las comunas con menos concejales (seis, en vez de ocho o diez), también aumenta la probabilidad de obtener más votación –lo que no debiese sorprender en tanto hay menos candidatos entre los que se distribuye el 100% de los votos– y de salir electo, por la misma razón.

6. CONCLUSIÓN

Las elecciones a concejales constituyen casos especiales de competencia electoral, en tanto esta es una elección a la que los votantes prestan

menor atención y porque los votantes en general desconocen los nombres de los candidatos y por lo tanto resulta más difícil construir una votación personal. En consecuencia, las variables que explican la probabilidad de victoria de los candidatos en elecciones competitivas donde los candidatos son conocidos pudieran no explicar el desempeño electoral y la probabilidad de victoria en estas elecciones para cargos de menor importancia.

Con datos de 7.823 candidatos que declararon gasto en la elección a concejales en Chile en 2008, y con información sobre su militancia partidista y su condición de incumbencia, evaluamos el efecto del número de concejales a elegir en cada comuna, de la condición de incumbencia y del gasto en campaña sobre el desempeño electoral de los candidatos y sobre su probabilidad de ser electos.

Encontramos que la incumbencia tiene un fuerte poder explicativo tanto sobre la votación que reciben los candidatos como sobre su probabilidad de ser electos. A su vez, reportamos que el gasto en campaña no afecta el desempeño electoral pero sí tiene un efecto positivo sobre la posibilidad de ser electo concejal. Finalmente, los candidatos tienen más posibilidades de tener mejor votación y de ser electos en comunas que eligen menos concejales.

Concluimos que, en elecciones que generan menor interés entre los votantes, importa más la condición de incumbencia que el gasto en campaña para explicar el desempeño electoral. Aunque el gasto en campaña ayuda a aumentar la probabilidad de ser electo. Por eso, incluso en elecciones para cargos de menor importancia y con candidatos que en general son menos conocidos, la condición de incumbencia y el gasto en campaña aumentan las probabilidades de ser electo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO, S. y NAVIA, P. (2015). Un método no endógeno para medir el gasto electoral en Chile, 2005-2009. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LX, 225, septiembre-diciembre, 111-136. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/52068>

AGOSTINI, C. (2011). *Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

BENOIT, K. y MARSH, M. (2008). Incumbent and Challenger Campaign Spending Effects in Proportional Electoral Systems: The Irish Elections of 2002. *Political Research Quarterly*, 63(1), 159-173.

BUNKER, K. y NAVIA, P. (2015). Incumbency Advantage and Tenure Length in the Chilean Chamber of Deputies, 1989-2009. *Revista de Ciencia Política*, 35(2).

BRAMBOR, T. y CENEVIVA, R. (2011). Incumbency advantage in Brazilian mayoral elections. Paper presented at the 2011. American Political Science Association Conference. Seattle, Washington, Estados Unidos.

CAIN, B., FERREJOHN, J. y FIORINA, M. (1987). *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.

CAREY, J. M. y SHUGART, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.

CÓRDOVA AQUINO, B. P. y INCIO CORONADO, J. L. (2013). La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú. *Papel Político*, 18(2), julio-diciembre, 415-436.

COX, G. W. y KATZ, J. N. (1996). Why Did the Incumbency Advantage in US House Elections Grow? *American Journal of Political Science*, 40(2), 478-497.

DE MAGALHAES, L. (2015). Incumbency effects in a comparative perspective: Evidence from Brazilian mayoral elections. *Political Analysis*, 23(1), 113-126.

DESPOSATO, S. W. y PETROCIC, J. R. (2003). The variable incumbency advantage: New voters, redistricting, and the personal vote. *American Journal of Political Science*, 47(1), 18-32.

DÍAZ, D., GIANNINI, P.; LUNA, J. P. y NUÑEZ, R. (2006). El secreto de mi éxito: Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 169-190.

DIX, R. H. (1984). Incumbency and electoral turnover in Latin America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 26(4), 435-448.

EDWARDS, S., MORALES, M. y SCHUSTER, M. (2012). ¿El dinero hace la felicidad? Efecto del gasto en campañas sobre el desempeño electoral de los candidatos a alcalde en Chile, 2004-2008. En Morales y Navia (2012). *Democracia Municipal en Chile, 1992-2012*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.

GELMAN, A. y KING, G. (1990). Estimating Incumbency Advantage Without Bias. *American Journal of Political Science*, 34(11), 42-64.

GREEN, D. y KRASNO, J. (1988). Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections. *American Journal of Political Science*, 32, 884-907.

JACOBSON, G. C. (1978). The effects of campaign spending in Congressional elections. *American Political Science Review*, 72(2), 469-491.

JACOBSON, G. C. (1981). Incumbents' Advantages in the 1978 U.S. Congressional Elections. *Legislative Studies Quarterly*, 6(2), 183-200.

JACOBSON, G. C. (1990). The effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments. *American Journal of Political Science*, 34(2), 334-362.

KING, G. (1991). Constituency service and incumbency advantage. *British Journal of Political Science*, 21(1), 119-128.

LEVITT, S. (1994). Using Repeat Challengers to Estimate the effect of Campaign Spending on Elections Outcomes in the U.S. House. *Journal of Political Economy*, 102(4).

LEVITT, S. y WOLFRAM, C. (1994). A Panel-Data Approach to Measuring the Incumbency Advantage in the U.S. House. Working paper, Department of Economics, MIT. Boston, Estados Unidos.

MADDENS, B., BRAUM, W., JO, N. y STEFAAN, F. (2006). Effects of campaign spending in an open list PR system: The 2003 legislative elections in Flanders/Belgium. *West European Politics*, 29(1), 161-68.

MORALES, M. y PIÑEIRO, R. (2010). Gasto en campaña y éxito de los candidatos a diputados en Chile 2005. *Revista de Ciencia Política*, 30(3), 645-667.

SAMUELS, D. (2001). Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *Journal of Politics*, 63(2), 569-584.

SHUGART, M. S., VALDINI, M.E. y SUOMINEN, K. (2005). Looking for locals: voter information demands and personal vote learning attributes of legislators under proportional representation. *American Journal of Political Science*, 49(2), 437-449.

OPORTUNIDADES PARA UN NUEVO COMPONENTE DE LA DIPLOMACIA: DIPLOMACIA BASADA EN EL EMPRESARIADO

*OPPORTUNITIES FOR A NEW
COMPONENT OF DIPLOMACY:
ENTREPRENEURSHIP-BASED
DIPLOMACY*

autora
Raluca Georgiana Săftescu (Coșcodaru)*

Artículo recibido el 26 de febrero
y aceptado el 3 de mayo de 2019.

RESUMEN

El siguiente trabajo tiene por objetivo presentar el impacto de la disrupción tecnológica en la diplomacia moderna, prestando especial atención al tema de agenda de habilidades para diplomáticos en la economía del conocimiento, el entorno empresarial y de negocios. Aprovechando la experiencia de Chile como centro de innovación en América Latina tras la apertura del programa Start-Up Chile, así como otros estudios de casos presentados en la literatura, el artículo propone algunas dimensiones que impulsan el surgimiento de un nuevo componente de la diplomacia, que llamo *diplomacia basada en el emprendimiento empresarial*. Se presenta un caso de estudio del programa Start-Up Chile y, a partir de esta información, se concluyen los beneficios de la integración del emprendimiento empresarial como instrumento de diplomacia.

PALABRAS CLAVE: diplomacia, emprendimiento empresarial, Start-Up Chile, innovación, economía del conocimiento.

ABSTRACT

The following work aims to present the impact of technological disruption on modern diplomacy, paying special attention to the topic of agenda skills for diplomats in the knowledge economy. Drawing from the experience of Chile of becoming a hub of innovation in Latin America after the opening of the Start-Up Chile programme, as well as from other case studies presented in the literature, the article proposes some dimensions which drive the emergence of a new component of diplomacy that I call entrepreneurship-based diplomacy. A case study of the Start-Up Chile programme is presented, and based on this information, the benefits of integrating entrepreneurship as a diplomatic instrument are concluded.

KEY WORDS: diplomacy, entrepreneurship, Start-Up Chile, innovation, knowledge economy.

* Candidata PhD, National University of Political Studies and Public Administration (SNSPA), Bucarest, Rumania. Correo electrónico: raluca.saftescu@gmail.com. ORCID: 0000-0002-9628-5332. Traducción al español con la ayuda de Irene Cătălina Horumba (h92_irene@yahoo.com) y Andreea Spiru (andreea.spiru@gmail.com).

INTRODUCCIÓN

La revolución tecnológica ha intentado definir la disrupción en la forma en que se lleva a cabo la diplomacia, tanto en términos de estructuras como de procesos. Una dimensión del cambio actual es que la “globalización, regionalización o localización” (Schmidt, 2014) orientan las interacciones entre los actores a nivel internacional y apoyan el cambio hacia acciones diplomáticas más complejas, al tiempo que descentralizadas, agregando tanto nuevos actores como nuevas actividades en el campo diplomático. A esto es importante agregar que el desarrollo de nuevas tecnologías se convierte en un tema de gran interés no solo para los actores activos en los campos de STEM¹ (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), sino también para los científicos sociales y, me atrevo a decir también, para los diplomáticos debido a las capacidades que estas nuevas tecnologías promueven en pos de contribuir a resolver los desafíos globales y fomentar el desarrollo socioeconómico (Hilpert, 2016). Por lo tanto, hay una necesidad de ir más allá de la práctica diplomática tradicional e ingresar en nuevas áreas para cumplir los objetivos de la política exterior. En este contexto, un factor clave para permanecer efectivamente en la nueva era es la adaptación de los enfoques diplomáticos a los nuevos cambios y evoluciones.

Debido a la evolución tecnológica, la conectividad entre las personas, las instituciones y las comunidades se ha disparado y el proceso de toma de decisiones se ha acelerado. Los gobiernos están presionados a convertirse en jugadores activos a nivel internacional (Potter, 2002).

En este trabajo, tomo en consideración el hecho de que actualmente la innovación es un aspecto central,

responsable del progreso económico y social. Me concentro en un pilar específico del mismo: el emprendimiento empresarial temprano como narración de la innovación, que resalta la importancia de los Start-Ups que se consideran “modelo de innovación” (De León y Donoso, 2017).

Así, presento el impacto de la disrupción tecnológica en la diplomacia moderna, prestando especial atención al tema de agenda de habilidades para diplomáticos en la economía del conocimiento y, aprovechando la experiencia de Chile como centro de innovación en América Latina tras la apertura del programa Start-Up Chile, así como otros estudios de casos presentados en la literatura, propongo algunas dimensiones que impulsan el surgimiento de un nuevo componente de la diplomacia que llamo diplomacia basada en el emprendimiento empresarial.

1. DIRIGIR LA DIPLOMACIA EN LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

1.1 Dinamismo y respuesta a la revolución tecnológica

El desarrollo tecnológico deja su huella en el presente y el futuro de la diplomacia. Aunque las formas, canales y herramientas tradicionales de la diplomacia son tan válidos hoy como lo eran hace un siglo, la novedad surge de la “democratización” de la diplomacia (Grant, 2004 en Westcott, 2008). La tecnología permite que un gran número de actores participen en el proceso de gobernanza en todo el mundo e influyan en la naturaleza de sus actividades mientras que la agenda internacional va más allá de cuestiones diplomáticas tradicionales como la cooperación o el comercio y la seguridad. En este

1. STEM es acrónimo en inglés.

contexto, la opinión pública se ha convertido en una de las metas principales para alcanzar objetivos y ganar poder blando (Nye, 2004).

Las nuevas tecnologías otorgan a las partes interesadas una nueva función, transformándolas en fuentes de información y estándares para medir el apoyo de las políticas gubernamentales. Esto ofrece una nueva perspectiva para los enfoques diplomáticos, ya que la colaboración y comunicación con personas extranjeras se convirtió en una parte importante del trabajo diplomático (Potter, 2002). Todo esto marca un nuevo dinamismo en las relaciones internacionales y la diplomacia también está cubierta por esta nueva tendencia. Los efectos de la tecnología se centran principalmente en el tiempo y el espacio, las ideas, los datos, las redes, los cambios institucionales y la prestación de servicios.

Varios analistas de la diplomacia moderna (Westcott, 2008; Potter, 2002; Cooper, Heine y Thakur, 2013; Barston, 2013) señalan que la evolución de Internet y la tecnología dieron forma a una nueva estructura en el proceso de persuasión e influencia de las opiniones tanto de líderes extranjeros como de la opinión pública, a través de la presencia en línea, participación y conexión. Por ejemplo, los ciudadanos se informan rápidamente y conocen las acciones, decisiones y declaraciones de su gobierno en el extranjero, mientras que las evoluciones internas de un país se reflejan inmediatamente en los debates internacionales, difundiendo ideas que son parte central de la obtención del poder blando fomentado por plataformas online o redes. Barston (2013) afirma que en la diplomacia moderna estas ideas pueden tomar tres formas principales: indicaciones generales de resultados preferidos (por ejemplo, soluciones a una crisis financiera internacional); definición de la agenda (por ejemplo, si el foco de una conversación debe

ser económico en lugar de ambiental); estructural/legal (por ejemplo, reforma institucional).

Además, el autor mencionado anteriormente subraya que las redes y el mantenimiento de la conexión con las personas, incluido el uso de herramientas en línea, es esencial una vez que los gobiernos tienen clara la necesidad de dirigirse también a la opinión pública internacional, no solo a los funcionarios extranjeros. Además, el efecto transfronterizo de las tecnologías cambió la relación entre la distancia y el tiempo. Debido a la rapidez de comunicación, la geopolítica de los medios de comunicación, las preferencias comerciales y los imperativos culturales, acontecimientos concretos que suceden a distancia captan la atención internacional. Incluso si todo esto subraya tanto la continuidad como el cambio en las estructuras y los procesos diplomáticos, las transformaciones son las que tienen un impacto en la efectividad de la diplomacia hoy en día.

Hay autores (Hocking et al., 2012; Martin y Jagla, 2013; Hocking y Melissen, 2015) que distinguen dos tipos principales de cambios en la diplomacia motivados por la evolución digital: procesos y estructuras. En términos de efectos en los procesos diplomáticos, los cambios se refieren al entorno de la política exterior, la gestión de los conocimientos y los recursos, la política cibernética y el gobierno y participación electrónica.

Desde la perspectiva de un entorno global complejo, afectado por los imperiosos desafíos socioeconómicos internacionales, Cooper, Heine y Thakur (2013) presentan un conjunto de cinco transformaciones para la diplomacia en el siglo XXI, argumentando que hay un cambio hacia la diplomacia *red*: i) expansión del número de actores, ii) extensión del dominio y alcance, iii) niveles múltiples de práctica, iv) actualización de la estructura diplomática (es

decir, *aparatos y maquinaria*) y v) surgimiento de nuevos estilos, tipos y métodos.

Considero que la complejidad del entorno global actual podría comprenderse mejor desde la perspectiva de su intersección e incluso de su solapamiento con la economía del conocimiento en la que vivimos, impulsada por la innovación (Hilpert, 2016). Existe un punto en que la revolución tecnológica parece afectar no solo el desarrollo económico, sino también la diplomacia, ya que tiene la capacidad de responder a los desafíos socioeconómicos que afectan al mundo entero y contribuye a la aparición de nuevos estilos, tipos y métodos diplomáticos que constituyen la quinta transformación de la diplomacia identificada por Cooper, Heine y Thakur (2013).

Según la literatura que investiga el enfoque y el contenido de la diplomacia en el siglo XXI (Cooper, Heine y Thakur, 2013; Constantinou, Kerr y Sharp, 2016), hay áreas más amplias en las que la agenda diplomática está interesada y que constituyen estilos de diplomacia, como por ejemplo: deporte, salud, ciudad, medio ambiente, ciencia, alimentos, refugiados, etc. Esto indica que la agenda, modos, tipos y técnicas de diplomacia están sujetos a ser adaptables a los desafíos y a la evolución del entorno internacional en el que opera la diplomacia. Siguiendo este razonamiento, las diplomacias temáticas (por ejemplo, diplomacia deportiva o diplomacia alimentaria) son clave en la diplomacia moderna y la gestión de la diplomacia se ve facilitada hoy en día por la detección de aquellas áreas con potencial para aumentar el poder blando.

1.2. Agenda de cualificaciones para diplomáticos en la economía del conocimiento

La forma en que las estructuras y procesos diplomáticos se redefinen en la actualidad depende en gran medida de qué conocimientos, habilidades y actitudes identifiquen los sistemas diplomáticos como relevantes para llevar a cabo el proceso diplomático en la actualidad y de cómo desarrollan estas habilidades.

Como se mostró en el capítulo anterior, los cambios en los entornos internacionales en los que opera la diplomacia fomentada por el desarrollo tecnológico, es decir la “personalización y popularización” (Adler-Nissen, 2016), desencadenaron la necesidad de que el personal diplomático actualice sus pautas de trabajo tradicionales. Las tecnologías de noticias generan un conjunto de desafíos para los diplomáticos, como por ejemplo la solicitud de mayor transparencia en la política mundial, mientras que las características confidenciales también deben ser cultivadas por un público transnacional más amplio que exige una interacción más proactiva e informal y evidencia la necesidad de ambos diplomáticos (representación, negociación y comunicación) y conocimientos especializados temáticos sobre el campo con el que trabajan y para las habilidades más conectadas con la comunidad (Hocking y Melissen, 2015; Cooper, Heine y Thakur, 2013; Adler-Nissen, 2016).

Sin embargo, como explica Heine (2013), la diplomacia del siglo XXI se encuentra en una paradoja, ya que varios diplomáticos están atrapados en el modo tradicional de *puertas cerradas* y aún se resisten al cambio de acuerdo con las nuevas dinámicas. Para evitar esto, es importante equipar a los diplomáticos actuales y especialmente a los futuros, con habilidades que les permitan actuar

en entornos desconocidos y cambiantes. En ese enfoque, junto con el conocimiento disciplinario (es decir, la diplomacia) y el conocimiento temático, adhiero a la idea de que las tres categorías de habilidades promovidas por la OCDE para el futuro de la educación (OCDE, 2018) contribuyen a completar la amplia gama de habilidades necesarias para los diplomáticos que operan en la era del conocimiento: i) habilidades cognitivas y metacognitivas (por ejemplo, pensamiento crítico y creativo), ii) habilidades sociales y emocionales (por ejemplo, empatía, colaboración), iii) habilidades prácticas y físicas (por ejemplo, usando nueva tecnología). En un sentido más amplio, una cultura de habilidades interdisciplinarias evolucionará, a medida que la trayectoria profesional de los diplomáticos actuales y futuros incluirá formaciones, para aprender a tener éxito en el cambiante entorno internacional.

Siguiendo la opinión de los representantes diplomáticos consultados durante el período 2015-2018², tanto de la U. E. como de América Latina, hoy en día existen dos perspectivas principales para desarrollar el conjunto de habilidades para las generaciones actuales y futuras de diplomáticos: aprendizaje informal y capacitaciones dedicadas. El primer planteamiento apuesta por el aprendizaje informal de habilidades cognitivas y metacognitivas, sociales, emocionales, prácticas y físicas que se consideran desarrolladas como hábitos naturales y un reflejo para integrarlos en la práctica diaria que surgirá. La segunda perspectiva se centra en los programas de formación y currículos dedicados dentro de las academias o mediante talleres específicos y sesiones de capacitación. También hay un enfoque doble según la categoría de diplomáticos o el objetivo de la capacitación: preparar a todos

los diplomáticos o únicamente a los que van a ir al extranjero.

Al correlacionar la literatura especializada (Hocking y Melissen, 2015; Cooper, Heine y Thakur, 2013; Adler-Nissen, 2016) con los hallazgos de las entrevistas y el marco del aprendizaje de la OCED para 2030 (OCDE, 2018), propongo las siguientes dimensiones centrales en la agenda de cualificaciones para diplomáticos modernos:

I. Conocimiento y cualificaciones:

a. Conocimiento temático y disciplinario: los diplomáticos modernos deberían estar equipados tanto con conocimientos disciplinarios específicos sobre diplomacia como temáticos sobre las áreas que cruzan la diplomacia en el entorno internacional, es decir los ámbitos cuya evolución tienen impacto en la diplomacia (por ejemplo, tecnología, innovación, temas medioambientales, etc.).

b. Habilidades cognitivas y metacognitivas, sociales y emocionales, prácticas y físicas: como los diplomáticos modernos operan en un mundo que cambia continuamente, es necesario que estén equipados con una gama de habilidades básicas para la era de la economía del conocimiento, lo que les permite adaptarse rápidamente para mantenerse competitivos y lograr con éxito objetivos.

II. Caminos hacia el desarrollo de cualificaciones

a. La identificación de conocimientos temáticos para aprender: a nivel internacional hay varias áreas que tienen un impacto en la diplomacia y cada sistema diplomático debe identificar los temas que afectan a la mayoría y profundizar el conocimiento acerca de ellos (por ejemplo, el desarrollo de medios sociales desencadena la necesidad de abrir el proceso de comunicación

2. Durante el periodo de investigación para mi doctorado.

hacia grandes audiencias que incluían tanto habilidades técnicas como cambiar la forma de comunicarse en comparación con el enfoque de puertas cerradas).

b. Identificar y ser parte o incluso formar redes: a medida que aumenta el número de actores con poder de influencia a nivel internacional, los diplomáticos deben seguir la tendencia y estar conectados con los movimientos y las redes que pueden ayudarlos a generar atracción positiva para sus países y a contribuir a aumentar el desarrollo regional y nacional mediante “una creciente interpenetración de las diferentes sociedades” (Heine, 2013).

c. Métodos de desarrollo de cualificaciones: aunque en este momento, a nivel de los servicios diplomáticos, existe un enfoque que apuesta por el desarrollo moderno de habilidades como un hábito natural, considero que es necesario un proceso sistemático e integral de capacitación de diplomáticos para asegurar el desarrollo adecuado de las habilidades necesarias en la economía del conocimiento. No solo los planes de estudio de las academias deberían actualizarse en esta dirección, sino que también se necesitan programas de capacitación a corto plazo, como talleres y/o seminarios o incluso eventos dedicados a redes de aprendizaje, tanto presenciales como en línea, ya que la tendencia hacia los continuos cambios internacionales es irreversible y cualquier diplomático debería poder enfrentarlos.

2. FUERZAS MOTRICES PARA EL SURGIMIENTO DE UN NUEVO COMPONENTE DE LA DIPLOMACIA: LA DIPLOMACIA BASADA EN EL EMPREDIMIENTO EMPRESARIAL

En el capítulo anterior vimos que la diplomacia moderna orienta su trabajo hacia campos temáticos con impacto a nivel global, y todas estas áreas se convierten en componentes de la misma. Los dominios mencionados con mayor frecuencia en la literatura son: digital, economía, religión, militar, medio ambiente, deporte, ciencia, alimentos, refugiados, salud (Cooper, Heine y Thakur, 2013; Constantinou, Kerr y Sharp, 2016). Aquí la brecha que identifiqué está relacionada con la ausencia de estudios sobre el potencial de la iniciativa empresarial como recurso y herramienta para la diplomacia. Los análisis existentes (Pigman, 2013; Ruel y Wolters, 2016) se centran en las empresas multinacionales y las grandes empresas, mientras que mi esfuerzo está orientado hacia el emprendimiento empresarial temprano, observando el potencial de integrar los movimientos empresariales en la diplomacia. Al respecto, solo hay algunos artículos en la prensa especializada acerca de la diplomacia inicial centrada en los EE. UU. (Killion, 2013; Harris y Ortman, 2014) y un artículo que se refiere al tema del “emprendimiento empresarial como herramienta diplomática” (Slaughter y Bayrasli, 2016), analizando la interacción entre equipos turcos y armenios durante un evento Start-Up Weekend en 2014. Por lo tanto, se debe realizar una investigación más profunda.

2.1. Una nueva faceta de apoyo empresarial - beneficios para la diplomacia: el caso del programa Start-Up Chile

El programa Start-Up Chile representa un acelerador de negocios que respalda a empresas en etapa temprana y de rápido crecimiento tanto en Chile como en el exterior, siendo esta última esencial para el crecimiento de negocios innovadores, ofreciendo apoyo a través de subvenciones, capacitación, visa de trabajo y acceso a espacios para oficinas y redes profesionales. Comenzó en marzo de 2010 con el objetivo de estimular el crecimiento económico de Chile y poner el país en el mapa, fomentando los ecosistemas empresariales y de innovación. En los primeros seis años de funcionamiento el número de nuevas empresas respaldadas superó los 1300 (Start-Up Chile, 2018).

A primera vista, la conexión entre este programa y la diplomacia no es obvia, pero un análisis más profundo a partir del impacto del programa refleja que se derivan beneficios colaterales para la diplomacia. En primer lugar, los objetivos de Start-Up Chile se cruzan con el objetivo de Chile de política exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores de Chile, 2017), ambos enfocados en cómo consolidar la posición de Chile en el ámbito global y ganar apreciación internacional: atraer y seducir en términos de Nye (2004).

Desde el principio, Start-Up Chile tuvo el propocito de transformar a Chile en un centro de innovación en América Latina. El nuevo objetivo establecido en 2016 fue mantener a Chile como un centro de innovación tecnológica mundial y ser conocido como uno de los motores de las empresas tecnológicas que impactan positivamente en la economía doméstica (de Start-Up Chile, 2018). En otras palabras, el proceso de formación de la

identidad de Chile que comenzó con la emergencia de Start-Up Chile, se encuentra ahora en la fase de consolidación. El surgimiento aún está en curso, entrando en la fase de consolidación.

Lo anterior representa una forma de aumentar el poder blando, ya que la buena percepción del programa Start-Up Chile se extiende a todo el país, siendo una fortaleza que podría ser utilizada por los diplomáticos, ya que la cultura empresarial es uno de los productos vendidos por Chile, en términos de marca (Van Ham, 2008, Anholt, 2010), a nivel internacional. De los empresarios extranjeros que se graduaron del programa, el 76% (sitio web de StartUp Chile) asegura el éxito de atraer a personas extranjeras. A esto debe agregarse la buena percepción de los líderes extranjeros, por ejemplo el presidente eslovaco, quien declaró que Start-Up Chile alcanzó la reputación de “el proyecto de puesta en marcha más exitoso de Latam” (Start-Up Chile, 2018).

En breve, Start-Up Chile refleja el potencial de los movimientos empresariales para apoyar la práctica diplomática desde dos perspectivas principales: i) el apoyo al emprendimiento empresarial tiene el gran potencial de atraer audiencias extranjeras, incluyendo no solo personas talentosas con el objetivo de desarrollar un negocio, sino también representantes oficiales extranjeros con intereses comunes o preocupados por los mismos problemas: desafíos globales, por ejemplo; (ii) la experiencia de Chile refleja que el apoyo al emprendimiento empresarial podría ser un activo importante para construir una reputación positiva para un país y su credibilidad.

En mi opinión, el caso de Start-Up Chile revela que el emprendimiento empresarial podría ser un recurso para la diplomacia y uno de sus contenidos, debido a su potencial para ganar el corazón y la mente de

públicos extranjeros. De alguna manera, afirmar que la práctica de Start-Up Chile fue una de las principales direcciones que le permitieron a Chile convertirse en una marca de cultura empresarial resulta natural.

2.2. ¿Qué forma puede tener la diplomacia basada en el emprendimiento empresarial? Explorando pilares e impulsores

La literatura identifica falta de capacidad para generar poder blando entre los gobiernos del mundo y explica que esto se debe principalmente a “su incapacidad para comprender y explicar los recursos que determinan el alcance del poder blando a su disposición” (McClory, 2016). Partiendo de estos y añadiendo los hallazgos presentados en las partes anteriores de este documento, dedico este capítulo al proceso de integración de los movimientos empresariales en la diplomacia y definiendo el surgimiento de un nuevo componente de diplomacia que llamo diplomacia basada en el emprendimiento empresarial. Para explicar esto, primero reviso los puntos en los que el emprendimiento empresarial podría cruzarse con la diplomacia: los impulsores. En segundo lugar, ubico el enfoque de la diplomacia pública. Luego, introduzco la presentación de los principales pilares de su ecosistema. Finalmente, basado en todas estas características, propongo una definición de la noción.

2.2.1. Puntos de intersección entre el emprendimiento empresarial y la diplomacia: impulsores de la diplomacia basada en el emprendimiento empresarial

En los últimos años, los académicos han dedicado su atención a la manera en que las prácticas diplomáticas evolucionan en el contexto del desarrollo

global. Como los diplomáticos tienen que manejar una agenda internacional compleja, actualizando el conjunto de herramientas diplomáticas de una manera innovadora, se considera necesario utilizar nuevos instrumentos capaces de mejorar el entendimiento mutuo entre los gobiernos y los ciudadanos de todo el mundo. Este es el primer punto en la conexión entre diplomacia y emprendimiento empresarial, teniendo este último un papel catalizador y un potencial para construir redes y comunidades que se cruzan con el trabajo de los diplomáticos.

El emprendimiento empresarial se encuentra actualmente en el centro de las estrategias nacionales e internacionales para crecimiento, empleo e innovación. Se basa no solo en finanzas y producción, sino también en relaciones personales, redes estratégicas y experiencias compartidas, principios que se destacan en gran medida en los programas de apoyo empresarial como conferencias, *pitching*, *hackathons*, *demo-days*, aceleradoras o incubadoras, etc. Lo impresionante en este contexto no son solo las empresas creadas con potencial para responder a los desafíos globales, sino que las comunidades orientadas internacionalmente determinaron qué el número de miembros aumente constantemente. Este es un segundo punto de la relación entre diplomacia y emprendimiento empresarial, ya que, a través de este lente, todo el espectro del apoyo empresarial, desde la validación de la idea hasta la recepción de fondos, es poderosamente atractivo y los diplomáticos pueden usarlo para influenciar la opinión pública en todo el mundo y, finalmente, para aumentar el poder blando de su país. Además, este enfoque otorga un camino hacia la colaboración que podría resultar en beneficios mutuos globales, que representan un tercer impulsor de la diplomacia basada en el emprendimiento empresarial.

Finalmente, el emprendimiento empresarial podría ser un recurso para resolver crisis diplomáticas. Como Slaughter y Bayrasli (2016) ilustran, un grupo de empresarios turcos y armenios colaboraron durante un evento Startup Weekend, en 2014, para diseñar un proyecto común independientemente de la falta de relaciones diplomáticas entre los dos países. Los autores argumentan:

El emprendimiento empresarial no es solo una opción comercial o económica para diplomáticos y legisladores. En un mundo con desafíos cada vez más acuciantes, desde pandemias hasta la pobreza y el agotamiento de los recursos hasta los extremistas religiosos, se está convirtiendo en una herramienta vital de la política exterior (p. 1).

Además, podría entenderse un nuevo punto de conexión entre el emprendimiento empresarial y la diplomacia en el contexto del recorte de los presupuestos de los ministerios de asuntos exteriores (Heine, 2013). En general, los movimientos de emprendimiento empresarial reciben apoyo de los presupuestos de otros ministerios e incluso de fuentes privadas. En otras palabras, podemos decir que la iniciativa empresarial ocurre de todos modos, ofreciendo oportunidades a los diplomáticos para aprovechar las ventajas de esto y construir sus propias estrategias a su alrededor.

Otro impulsor importante para la aparición de una diplomacia basada en el emprendimiento empresarial se refiere al potencial del emprendimiento empresarial para crear marcas. Como sugiere Van Ham (2008), la marca podría usarse en política para obtener una reputación positiva, teniendo la ventaja de causar emociones. En términos de Anholt, esto se refiere al respeto y afecto por la marca, enfatizando la importancia de políticas, productos e ideas *relevantes* para mejorar la re-

putación de un país (Anholt, 2010). Tomando el ejemplo de Start-Up Chile, esto colocó a Chile en el mapa global de la innovación, situándose en los “10 Mejores Aceleradores de Innovación en el mundo” (Start-Up Chile, 2018). Por lo tanto, el emprendimiento empresarial, la diplomacia y el poder blando se cruzan. Start-Up Chile promocionando Chile como un lugar favorable para la innovación. Debido a la exigencia de que los beneficiarios vivan en Chile e interactúen con la población local, este programa también representa una herramienta que afecta la percepción y la opinión de los empresarios extranjeros y también de las audiencias extranjeras.

2.2.2. Diplomacia basada en el emprendimiento empresarial como parte de la diplomacia pública

La diplomacia pública, entendida en la literatura (Melissen, 2005; Cull, 2009; Barston, 2013; Cooper, Heine y Thakur, 2013) como una serie de actividades llevadas a cabo en las áreas de información, educación y cultura con el propósito de influir en un gobierno extranjero a través de sus propios ciudadanos, se considera tanto una herramienta de gobierno postmoderna esencial que genera legitimidad (Van Ham, 2005) así como un elemento esencial del poder blando (Melissen, 2005). El papel principal de la diplomacia pública es moldear las opiniones públicas extranjeras que se convertirán en influencia sobre los gobiernos extranjeros. Esto es apoyado por interacciones de grupos privados e interesados a nivel internacional y por la comunicación intercultural (Cull, 2009).

Dicho enfoque enfatiza la importancia de la comunicación tanto a nivel estatal como a nivel de actores no estatales y la necesidad de usar valores para proyectar atracción hacia estados y públicos extranjeros. En la misma línea, Gregory (2011) muestra que la diplomacia pública es una

herramienta utilizada por los estados, asociaciones de estados, actores subestatales y actores no estatales para comprender la cultura, las actitudes y los comportamientos, para crear y gestionar relaciones e influir opiniones y movilizar audiencias para satisfacer sus intereses y promover sus propios valores.

Si miramos el ejemplo del programa Start-Up Chile, podemos observar que este propone una manera de afectar los sentimientos y la percepción de los empresarios extranjeros, ya que es obligatorio que los solicitantes realicen actividades con impacto social, como la interacción directa con chilenos a través de talleres, encuentros, tutoría de ciudadanos locales, enseñanza de una clase, etc. (Yeoh, 2015). En conversaciones con representantes diplomáticos chilenos, estos subrayaron que tales programas que permiten la interacción directa entre personas extranjeras y locales son herramientas para la diplomacia pública, ya que los empresarios apoyados por el programa transmiten su experiencia a sus connacionales e incluso a otros conocidos extranjeros.

En el contexto de la diplomacia pública, esta lógica estimula el surgimiento de redes internacionales consistentes que se basan en las relaciones personales e institucionales (Van Ham, 2008) entre extranjeros y chilenos activos en el emprendimiento empresarial y la innovación sobre la base de sus valores e intereses comunes. En cada uno de los seis años de funcionamiento hubo nuevos candidatos de nuevas partes del mundo que muestran que se formaron redes amplias alrededor de Start-Up Chile y que el programa atrajo la atención de empresarios de todo el mundo. Esta es una característica principal no solo para Start-Up Chile, sino también para todos los aceleradores de negocios que ofrecen a los emprendedores *una experiencia práctica* basada en aprender haciendo, trabajando

en espacios compartidos y en un entorno favorable para los negocios, siendo estos los principales impulsores de la estimulación de los Start-Ups para intercambiar ideas con otras Start-Ups (De Leon y Donoso, 2017) y también para gestionar redes de audiencias extranjeras. En este sentido, la proliferación de empresarios extranjeros brinda la oportunidad para que los diplomáticos de crear asociaciones con ellos para difundir su experiencia, lo que puede abrir la puerta para llegar a nuevos tipos de audiencias a las que no es fácil acceder.

Además, los emprendedores apoyados por el programa no solo comparten su experiencia, sino que también promueven el intercambio de ideas y pueden inspirar a otras personas y explicarles las políticas del Estado que las apoyaron. Es igualmente relevante el potencial de los empresarios para resolver, a través de sus ideas y proyectos empresariales, problemas que pueden desafiar a diferentes países. Esto fomentará el surgimiento de un interés mutuo entre las naciones para iniciar discusiones o incluso la colaboración en torno a estos temas. Siguiendo el razonamiento comercial, si hay un caso para un gran proyecto o ideas, aparecerán varios actores deseosos de ingresar a la cadena de suministro, consolidando las redes y aumentando su poder para influir en las políticas de su interés a nivel internacional.

Por lo tanto, el aumento de la importancia del emprendimiento empresarial a nivel internacional es un recurso creciente para la diplomacia pública, que contamina el acceso y la creación de redes extranjeras, así como estimula el surgimiento de la marca país, ganando una buena reputación e incluso determinando el potencial para influir en partes de la agenda internacional.

2.2.3. Diplomacia basada en el emprendimiento empresarial: una noción en evolución

Una expresión de diplomacia pública, inspirada también por la diplomacia empresarial (Ruel y Wolters, 2016), la noción de diplomacia basada en emprendimiento empresarial, podría entenderse como un uso instrumental de la iniciativa empresarial para obtener ventajas diplomáticas. Se refiere al proceso de integración de movimientos empresariales (por ejemplo, aceleradores e incubadoras, talleres, conferencias, hackathons, etc.) en la práctica de la diplomacia, vinculando la ejecución de los objetivos diplomáticos (que llamo faceta A) con los de apoyar el desarrollo empresarial (que llamo faceta B) en una relación de ganar-ganar.

El cuadro en el que el emprendimiento empresarial opera está marcado por la disrupción tecnológica y la innovación como motores del desarrollo socioeconómico. Por lo tanto, hay dos perspectivas principales en las que se puede llevar a cabo una diplomacia basada en emprendimiento empresarial: una se refiere a los países donde existe una cultura que lo respalda y la segunda a los países donde la cultura empresarial es poco propicia, pero donde existe el interés o el compromiso de poner el país respectivo en el mapa de la innovación.

En la primera perspectiva, de los países en los que existe una cultura de apoyo al emprendimiento empresarial, la diplomacia basada en emprendimiento empresarial tiene como objetivo aprovechar el derrame en torno a los movimientos empresariales e integrarlos en las estrategias diplomáticas. En tales casos, una de las direcciones del uso de la iniciativa empresarial como instrumento diplomático se refiere a fortalecer y promover la marca que evoluciona en torno a los movimientos de emprendimiento empresarial para avanzar como marca-país.

Un segundo uso se refiere a la creación de redes y acceso a nuevos tipos de público para compartir mensajes adicionales de interés para la diplomacia junto con la promoción de valores y programas de emprendimiento empresarial. En este sentido, una motivación para prestar atención a los eventos de apoyo empresarial bien conocidos es la gran cobertura de los medios y la gran cantidad de gente de alto potencial. Desde esta perspectiva, el país que alberga dicho evento se pone de relieve, tanto a nivel turístico como a nivel económico, ya que los empresarios son motores de crecimiento. Además, la diplomacia basada en emprendimiento empresarial podría ser una práctica para mejorar o incluso desarrollar las relaciones con otros países con los que existe una cooperación diplomática baja o difícil, ya que los empresarios están principalmente motivados por las oportunidades (GEM, 2017) y están dispuestos a movilizar sus recursos para obtener el apoyo necesario para desarrollar sus ideas o negocios ya que se sienten atraídos por conocer a otras personas talentosas, expertos y financiadores estarán abiertos a interactuar con personas de los países que ofrecen el tipo de apoyo que necesitan con una baja consideración sobre cuestiones políticas (ver grupo turco y armenio descrito en Slaughter y Bayrasli, 2016).

Otra dirección en la que la diplomacia basada en el emprendimiento empresarial podría llevarse a cabo se refiere a que las voces de los emprendedores influyan en la agenda internacional, ya que gozan de un estatus de alto nivel en las sociedades (GEM, 2017). Todo esto muestra que la primera perspectiva se adjunta a la faceta A de la diplomacia basada en emprendimiento empresarial vinculada a la implementación de objetivos diplomáticos con el apoyo de la iniciativa empresarial.

Por otro lado, en la segunda perspectiva, países donde existe poca cultura para apoyar el em-

prendimiento empresarial, pero con interés o compromiso para poner al país respectivo en el mapa de la innovación, la diplomacia basada en el emprendimiento empresarial se basa en la faceta B de apoyar el emprendimiento empresarial a través de diplomacia. Extendiendo el ejemplo de Silicon Valley, donde “la tecnología se convirtió en un símbolo socializado per se” (Bellini y Pasquinelli, 2016) y hubo un compromiso para el avance de tecnologías y no de individuos (Saxenian 1994, en Benner 2003, citado en Bellini y Pasquinelli, 2016), la diplomacia basada en el emprendimiento empresarial podría seguir el mismo razonamiento apoyando el surgimiento de grandes movimientos empresariales. Los diplomáticos podrían explorar el interés de las personas talentosas de todo el mundo en hacer negocios en entornos confiables y pueden atraer, utilizando canales diplomáticos, a más y más extranjeros deseosos de construir nuevos proyectos con impacto económico y social.

En este caso, algunos métodos para llamar la atención de los empresarios extranjeros podrían contemplar la organización de eventos temáticos de interés para los empresarios o la promoción de las políticas y activos de sus países en cada evento público que organicen o al que asistan. De esta manera, pueden mover el foco de la retórica en torno a sus países sobre el emprendimiento empresarial, que se considera un valor positivo a nivel internacional. En este contexto, los diplomáticos también pueden intercambiar buenas prácticas y aportar la experiencia extranjera de sus países al establecer alianzas con otros estados con buena reputación que tienen el potencial de impactar positivamente en la percepción que tienen a nivel internacional.

Por último, pero no menos importante, el compromiso de hacer de un país un centro de innovación basado en el apoyo empresarial ofrece a los di-

plomáticos nuevos recursos para llevar a cabo su trabajo. En este contexto, incluyendo la promoción del emprendimiento empresarial en sus estrategias contribuirá no solo a proyectar una buena imagen del país en el exterior, sino también a fomentar el desarrollo económico y encontrar soluciones innovadoras para los desafíos mundiales existentes.

Hay dos etapas en la conducción de la diplomacia basada en emprendimiento empresarial: en primer lugar, puede ser realizada por cualquier diplomático que pueda ser entrenado para comprender la lógica y las características del movimiento empresarial; la segunda forma, bastante alejada del presente, es el nombramiento de representantes temáticos que se ocupen del tema. Sin embargo, la idea principal es que los diplomáticos y los ministerios de asuntos exteriores deben ser los *administradores* de este estilo de diplomacia.

Finalmente, todo lo anterior indica que la diplomacia basada en el emprendimiento empresarial podría considerarse un componente de la diplomacia que respalde el cumplimiento de los objetivos diplomáticos, siendo una forma de aprovechar los beneficios del emprendimiento empresarial que está sucediendo por sí solo, como recurso para comprender mejor, comprometerse e incluso cambiar la opinión del público extranjero y ser parte activa de la conformación de la agenda en términos de innovación y emprendimiento empresarial a nivel internacional.

3. CONCLUSIONES

En una era donde la comunicación en línea, el desarrollo de la tecnología y la innovación dan forma el mundo, surge la cuestión de cómo evoluciona la práctica diplomática en el nuevo contexto. Cada vez es más difícil para los diplomáticos cumplir las

funciones diplomáticas diarias bajo un enfoque tradicional centrado en el secretismo. Entre las formas de prevenir esto, se encuentran los siguientes puntos generales: i) los diplomáticos, así como los sistemas diplomáticos en su conjunto, deben superar las suposiciones conservadoras y pensar fuera de la caja; ii) los diplomáticos deben ser conscientes de que los gobiernos extranjeros prestan atención a su voz nacional de opinión pública; iii) los diplomáticos necesitan establecer contacto y comunicación con audiencias extranjeras más allá de los procedimientos burocráticos.

Los resultados exitosos de Start-Up Chile, que difunde los beneficios también para la diplomacia, revelan que la innovación y el emprendimiento empresarial representan nuevos recursos para la diplomacia y tienen el potencial de fomentar el compromiso global. En general, existe una visión compartida a nivel internacional para la innovación como forma de estimular el desarrollo económico y responder a los desafíos globales. En este contexto, las personas con talento, los emprendedores y las nuevas empresas desempeñan un papel esencial para fortalecer la relación entre las naciones, incluidos tanto los ciudadanos como los funcionarios extranjeros.

En este artículo propuse algunas dimensiones que impulsan el surgimiento de un nuevo componente de la diplomacia que llamo diplomacia basada en el emprendimiento empresarial. Este es un enfoque de dos vueltas, teniendo en cuenta si los movimientos empresariales existentes en un país están más o menos desarrollados. Respecto de vincular la ejecución de los objetivos diplomáticos (faceta A) con los de apoyo al desarrollo empresarial (faceta B), la diplomacia basada en el emprendimiento empresarial propone una relación mutuamente beneficiosa entre los principales actores de su ecosistema: diplomáticos, otros ministerios com-

petentes, empresarios, partidarios de la iniciativa empresarial (por ejemplo, inversores, líderes de la innovación, mentores, etc.).

El principal riesgo de la diplomacia basada en el emprendimiento empresarial es que, una vez que comience, cualquier retroceso en las políticas nacionales relacionadas con el emprendimiento empresarial podría afectar negativamente e incluso destruir los logros alcanzados en la diplomacia pública. Por lo tanto, el éxito de dicho enfoque requiere un compromiso sistemático y el aumento de la colaboración entre todos los actores del ecosistema, así como un claro compromiso de la sede central para actuar en esta dirección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER-NISSEN, R. (2016). Diplomatic Agency. En: C. CONSTANTINOU, P. KERR y P. SHARP (2016). *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres, Reino Unido: Sage.

ANHOLT, S. (2010). Definitions of place branding – Working towards a resolution. *Place Branding and Public Diplomacy*, 6(1), 1-10.

BARSTON, R. (2013). *Modern Diplomacy*. Abingdon, Reino Unido: Routledge

BELLINI, N. y **PASQUINELLI, C.** (2016). Branding the innovation place. Managing the soft infrastructure of innovation. En: U. HILPER (2016). *Routledge Handbook of Politics and Technology*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.

CONSTANTINOU, C.; KERR, P. y **SHARP, P.** (2016). *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres, Reino Unido: Sage.

COOPER, A., HEINE, J. y **THAKUR, R.** (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

CULL, N. J. (2009). Public Diplomacy before Gullion. The evolution of a Phrase. En N. SNOW y P. M. TAYLOR. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.

DE LEÓN, I. y **DONOSO, J. F.** (2017). *Innovation, Startups and Intellectual Property Management. Strategies and Evidence from Latin America and other Regions*. Springer International Publishing.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP AND DEVELOPMENT INSTITUTE, (GEM) (2017). Global Entrepreneurship Index. Recuperado de <https://thegedi.org/global-entrepreneurship-and-development-index/>. [27 de enero de 2018]

GRANT (2004). Digital Diplomacy: The impact of the Internet on International Relations. En: N. WEST-COTT (2008). *Research Report*, (16). Oxford Internet Institute. Recuperado de: <http://www.oii.ox.ac.uk/research/publications/RR16.pdf> [27 de enero 2018]

GREGORY, B. (2011). American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation. *The Hague Journal of Diplomacy*. Recuperado de https://smpa.gwu.edu/sites/smpa.gwu.edu/files/downloads/BGregory_HJD_AmericanPD.pdf

HARRIS, D. y **ORTMANS, J.** (2014). *Startups as a form of diplomacy*. Recuperado de: <https://www.1776.vc/insights/startups-as-a-form-of-diplomacy/> [28 de enero 2018]

HEINE, J. (2013). From Club to Network Diplomacy. En: A. COOPER, J. HEINE y R. THAKUR (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

HILPER, U. (2016). *Routledge Handbook of Politics and Technology*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.

HOCKING, B. y MELISSEN, J. (2015). *Diplomacy in the Digital Age*. La Haya, Holanda: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

HOCKING, B. et al. (2012). *Futures for diplomacy Integrative Diplomacy in the 21st Century*. Holanda: Institute of International Relations- Clingendael.

Killion, D.T. (2013). Startup Diplomacy, the Next Big Thing for American Soft Power. *The Huffington Post*. Recuperado de: <https://bit.ly/2QH2BPK> [28 de enero 2018]

MARTIN, C. y JAGLA, L. (2013). *Integrating Diplomacy and Social Media. A Report of the First Annual Aspen Institute Dialogue on Diplomacy and Technology*. Washington D. C., Estados Unidos: Aspen Institute.

MCCLORY, J. (2016). *The Soft Power 30. A global ranking of soft power*. Portland, Estados Unidos: PR Limited.

MELISSEN, J. (2005). The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice. En J. MELISSEN (ed.). *The New Public Diplomacy, Soft Power in International Relations*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHILE (2017). *Intereses de la Política Exterior de Chile*. Recuperado de: <https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.html>

NYE, J. S. (2004). *Soft Power: The means to success in world politics*. Nueva York, Estados Unidos: Public Affairs.

OCDE (2018). *The future of education and skills. Education 2030*. Recuperado de [http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf). Último acceso: 1-6-2018.

PIGMAN, G. A. (2013). The Diplomacy of Global and Transnational firms. En: A. COOPER, J. HEINE y R. THAKUR (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

POTTER, E. (2002). *Cyber-Diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Montreal, Canadá: McGill-Queen's University Press.

RUEL, H. y WOLTERS, T. (2016). Business Diplomacy. En: C. CONSTANTINOU, P. KERR y P. SHARP, P. (2016). *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres, Reino Unido: Sage.

SAFTESCU, R. (2018). Benefits of Start-Up Chile Programme on Promoting Chile's Image Abroad. *Diplomacia*, (137). Santiago de Chile: Academia Diplomática de Chile Andrés Bello.

SCHMIDT, J. (2014). Between Irrelevance and Integration? New Challenges to Diplomacy in the 21st Century and the Role of the EEAS. *EU Diplomacy Papers* 8/2014. Brujas, Bélgica: College of Europe.

SLAUGHTER, A. M. y BAYRASLI, E. (2016). *Entrepreneurship as a Diplomatic Tool*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/entrepreneurship-as-a-diplomatic-tool-by-anne-marie-slaughter-and-elmira-bayrasli-2016-03>

START-UP CHILE. Recuperado de: <http://www.startupchile.org/>

VAN HAM, P. (2008). Place Branding: The State of the Art. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 616(1), 126-149.

YEOH, C. (2015). *Building a Startup Ecosystem: Lessons from Chile*. Recuperado de: <http://www.startupchile.org/building-a-startup-ecosystem-lessons-from-chile/>

EL ANÁLISIS ESTRUCTURAL COMO ESTRATEGIA PARA (RE)PENSAR LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA: UN ESTUDIO DE CASO EN EL MUNICIPIO DE QUILMES, ARGENTINA

*The structural analysis as a strategy to rethink the services
provided for women in cases of violence: a case study
developed in the municipality of Quilmes, Argentina.*

autora
Lucila Dora Mezzadra*

Artículo recibido el 25 de enero
y aceptado el 10 de mayo de 2019.

RESUMEN

El presente artículo analiza el funcionamiento de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia del municipio de Quilmes (provincia de Buenos Aires, Argentina) problematizando el vínculo entre las características estructurales del organismo y los servicios efectivamente brindados. En este sentido, se propone demostrar que los atributos institucionales de la organización inciden en la calidad de las prestaciones y, en consecuencia, en el acceso de las usuarias a sus derechos. El trabajo se sustenta a partir del relevamiento y análisis de diversas fuentes de información secundaria y de la información obtenida durante el trabajo de campo desarrollado en el año 2017 en la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad. A través del análisis estructural del área, se exponen los núcleos problemáticos de la atención brindada por el organismo y se presentan líneas para repensar los servicios de atención a mujeres en situación de violencia.

PALABRAS CLAVE: violencia contra las mujeres, violencia doméstica, políticas públicas, gobierno local, derechos humanos.

ABSTRACT

The present article analyses the functioning of the services for women in situations of violence in the municipality of Quilmes (province of Buenos Aires, Argentina), questioning the link between the structural characteristics of the organization and the services effectively provided. In this sense, it is proposed to demonstrate that institutional attributes of the organization affect the quality of the benefits and, in consequence, the access of the users to their rights. The paper is based on the review and analysis of diverse sources of secondary information and the information obtained during the field work developed in 2017 in the General Direction of Social Policies of Gender, Family and Diversity. Through the structural analysis of the area, the main problems of the attention given by the organization are exposed and the lines to rethink services for women in situations are presented.

KEY WORDS: violence against women, domestic violence, public policies, local government, human rights.

* Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. Filiación institucional: Centro de Derechos Humanos Emilio Mignone, Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: lucila.mezzadra@gmail.com. ORCID: 0000-0002-6204-9024.

INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres constituye una problemática que ha cobrado visibilidad en las últimas tres décadas, y cuya incorporación a la agenda de políticas públicas es relativamente reciente. En Argentina, la intervención estatal en la materia comienza a institucionalizarse a partir de la década de 1990, resquebrajando la frontera imaginaria que divide las cuestiones de orden público de aquellas consideradas privadas. En este período empiezan a formalizarse proyectos de organizaciones de la sociedad civil y se crean los primeros programas estatales, sobre todo a nivel municipal. Desde entonces, la defensa de los derechos de las mujeres, problemática considerada ajena a las incumbencias del gobierno local, comienza a ser asumida como competencia y responsabilidad propia.

El trabajo que a continuación se presenta se inscribe en una investigación de carácter cualitativa desarrollada en la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de la Municipalidad de Quilmes, provincia de Buenos Aires, durante el año 2017. La investigación reconoce como premisa principal que los derechos humanos constituyen el fundamento ético y objeto mismo de la acción del Estado, que tiene el deber de respetar, cumplir y proteger. La perspectiva de derechos debe ser transversal a cada una de las fases del desarrollo de las políticas públicas: los derechos humanos son el fin último de las políticas y, a su vez, el medio idóneo para su realización. La concreción de las obligaciones y deberes del Estado con la ciudadanía supone no solo el reconocimiento de los derechos humanos como principios rectores de la acción pública, sino también la promoción de aquellos recursos y capacidades públicas que requieren las políticas a las que se hace referencia. Diversos estudios han dado cuenta de las dificultades que supone la incorporación de la perspectiva

de género y derechos humanos en instituciones cuyas reglas, normas, procedimientos, roles y formas organizacionales responden a directrices de funcionamiento centralizadas, jerarquizadas y sectorializadas (Guzmán, 2001). En este sentido, el presente trabajo examina las cualidades institucionales de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de Quilmes a partir del análisis estructural propuesto por Richard Hall (1996) que considera como variables la complejidad, formalización y centralización de la organización. Se propone demostrar que dichas características entrañan fortalezas y debilidades que inciden en la calidad de los servicios brindados por el dispositivo y se expone el análisis estructural como una estrategia útil para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en la gestión pública.

El desarrollo del trabajo se expone en tres apartados. En primer lugar, se aportan precisiones teóricas acerca de la violencia contra las mujeres y se presenta el vínculo entre las políticas de atención a mujeres en situación de violencia y la propuesta de las políticas públicas con enfoque de derechos. En segundo lugar, se describe la labor desempeñada por la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de Quilmes en relación con la atención a mujeres en situación de violencia, particularmente, violencia doméstica. En tercer lugar, se presenta el análisis estructural del organismo, de acuerdo a la propuesta de Richard Hall (1996). Este diagnóstico permite, finalmente, arribar algunas explicaciones sobre el tratamiento de la violencia contra las mujeres en el nivel local, como así también vislumbrar posibles líneas para repensar las políticas públicas en la materia.

1. PRECISIONES SOBRE GÉNERO, VIOLENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El problema de la violencia contra las mujeres en el ámbito del hogar y/o la pareja ha sido estudiado, principalmente, desde dos perspectivas: una perspectiva micro, que privilegia el análisis del individuo y del núcleo familiar, y un enfoque macro, que analiza la influencia de los factores estructurales en el ejercicio de la violencia (Frías, 2008). Dentro de la primera perspectiva, que reconoce como unidad de análisis al individuo o la pareja, predominan las investigaciones que se ocupan de la violencia a partir de una aproximación biologicista (las conductas violentas responderían a la estructura biológica masculina), o bien psicológica-cognitiva (identifican una serie de factores de riesgo, vinculados con el desarrollo de la personalidad y/o las dinámicas familiares, que contribuirían a que un hombre ejerza violencia contra su pareja) (Alencar-Rodrigues y Cantera, 2012).

Por el contrario, las teorías macrosociales —entre ellas, las distintas vertientes teóricas feministas—, han estudiado los vínculos entre la estructura social patriarcal, su influencia sobre el comportamiento individual, los vínculos sexo-afectivos y las conductas violentas. En su obra *Política sexual* (2010), Kate Millet afirma que las relaciones de género en la sociedad patriarcal son relaciones de poder y dominación. La autora define el concepto de patriarcado como un sistema de relaciones sociales jerárquicas que coloca al varón en una posición privilegiada respecto de la mujer.

Desde esta perspectiva, se sostiene que son las normas de género las que legitiman la violencia del hombre contra la mujer, en tanto parte del privilegio de la dominación masculina (Contreras Urbina,

2008). Para Hannah Arendt (2006) la violencia se reconoce por su carácter instrumental, en tanto siempre es empleada como medio para imponer un fin: la dominación. El ejercicio de la violencia supone una relación de poder, sin embargo, según Michel Foucault (1980), no toda relación de poder implica el uso —explícito— de la violencia: mientras la relación de violencia, que actúa sobre el cuerpo, supone doblegar la resistencia del otro/a, la existencia de una relación de poder abre un campo de respuestas, acciones e intervenciones posibles. En el sistema patriarcal, los varones ejercen distintos niveles de poder para mantener su situación de privilegio, mientras las mujeres resisten y colaboran de distintas formas (Frías, 2008). En este marco, el ejercicio de la violencia masculina constituye la acción que posibilita sostener su supremacía y el sometimiento femenino.

Ahora bien, la utilización del concepto *violencia* para referir a determinadas conductas y prácticas implica afirmar que las mismas rebasan los límites de “lo aceptable” en un determinado momento y lugar (Marugán Pintos, 2012). La definición de aquellas conductas que vulneran los derechos de las mujeres y atentan contra su dignidad está ligada a procesos de disputas y acuerdos, tanto institucionales como sociales. En el plano internacional, la violencia contra las mujeres se convierte en un problema público e ingresa a la agenda de los organismos internacionales en la década de 1980. A partir de entonces, la problemática comienza a ser plasmada en distintas convenciones y declaraciones de orden internacional¹.

1. Entre ellas cabe mencionar: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (aprobada en 1979), la II Conferencia Mundial de la Mujer (Copenhague, 1980), la Declaración de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (1993); la Cuarta Conferencia de las Mujeres de Beijing (1995) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar

En 1994 la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará. El instrumento caracteriza la violencia como una “manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”. Asimismo, señala la existencia de otros factores que pueden profundizar la situación de vulnerabilidad de la mujer como, por ejemplo, la raza, orientación sexual, etnia, situación de migrante o refugiada, edad, discapacidad, embarazo, etc. De esta manera, comienza a generarse en el plano internacional cierto consenso en el entendimiento de la violencia de género, el cual reconoce su carácter estructural e interseccional.

Asimismo, cabe destacar que, si en la década de 1980 los organismos internacionales solo reconocían que la violencia contra las mujeres pudiese ser ejercida por particulares, la Convención Interamericana introduce, además, la violencia cometida por el Estado y sus agentes. En esta línea, el instrumento establece la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. En el año 2001 la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicó por primera vez la Convención en el Caso María da Penha² y responsabilizó al Estado brasileño por omisión, negligencia y tolerancia en relación con la violencia doméstica contra las mujeres. El Fallo de la Corte marca un antes y un después en el tratamiento de la violencia y la responsabilidad del Estado, en tanto establece que el deber de acción preventiva diligente aplica también a la actuación de actores no estatales (Abramovich, 2010). La atribución de

la responsabilidad estatal por actos de particulares puede darse cuando el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes, con su función de protección de los derechos humanos.

En Argentina, la Convención de Belém do Pará fue aprobada en 1996 por la Ley Nacional 24632. Sin embargo, más de diez años demoró la aprobación de una legislación que diera una respuesta integral a la violencia, tal como lo establece el Artículo 7 del instrumento normativo del sistema de protección americano. En el año 2009, Argentina aprobó la Ley 26485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, dando así un paso fundamental en el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel internacional.

La legislación nacional a la que se hizo referencia anteriormente define la violencia contra la mujer en su artículo 4 como:

[...] toda conducta, acción u omisión que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

Asimismo, la norma establece y define distintos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica), como así también las modalidades, entendidas como las formas en que la violencia se manifiesta en distintos ámbitos (doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática). A los fines del presente trabajo, es menester destacar que la legislación comprende la violencia doméstica de

la Violencia contra las Mujeres en Belém do Pará (1994).

2. Véase <http://www.cidh.oas.org/women/Brasil12.051.htm> (consultado por última vez 27/12/2018).

manera amplia: establece que es aquella ejercida por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio donde ocurra. Asimismo, el grupo familiar abarca no solo las relaciones de parentesco o convivencia vigentes, sino también, las relaciones finalizadas y aquellas que no impliquen cohabitación.

Respecto de la normativa provincial, Buenos Aires dispone de la Ley 12569, aprobada en el año 2001, que versa sobre la violencia familiar. La misma fue modificada en el año 2013 por la Ley 14509; sin embargo, se mantuvo la comprensión restrictiva de la violencia a aquella ejercida en el ámbito del hogar y/o la pareja. La utilización de la expresión “violencia en el hogar” entraña dos aspectos positivos. En primer lugar, el término desmitifica el hogar como espacio de realización femenina, para presentarlo como escenario de conflicto. En segundo lugar, otorga la entidad de problema público, que demanda la intervención del Estado, a un hecho que sucede en el –supuesto– ámbito privado. Sin embargo, la denominación también contribuye a mantener oculta la relación de género entre quien ejerce la violencia y quien la padece (Marugán Pintos, 2012). Además, mantiene el velo que invisibiliza las distintas violencias que las mujeres vivencian, no solo en el hogar, sino en la esfera pública y en instituciones distintas de la familia.

La creación de leyes supone un avance en una de las dimensiones del fenómeno jurídico, que es la que refiere al componente formal normativo. En consonancia con las iniciativas legales, resulta necesario que el Estado desarrolle estrategias que permitan prevenir y erradicar la violencia. En este sentido, cabe destacar que la Ley 26485 decreta la protección integral de las mujeres en dos niveles de intervención: uno, relativo al establecimiento de derechos y garantías en los procedimientos judiciales y administrativos; el otro, referido a la obligación de los tres poderes del Estado, en los

tres niveles de gobierno, de adoptar principios de transversalidad y perspectiva de género en el diseño e instrumentación de las políticas.

La implementación efectiva de la Ley Nacional de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, presupone la incorporación estratégica de la perspectiva de género a las principales decisiones gubernamentales, en tanto indica que se debe avanzar sobre las causas estructurales de las desigualdades y la violencia contra las mujeres. Las políticas públicas con perspectiva de género son aquellas que persiguen “distribuir recursos materiales y simbólicos con el fin de ampliar las oportunidades de elección de las mujeres, por lo cual la transformación de las relaciones jerárquicas de género constituye el núcleo fundamental de la intervención” (Rodríguez Gustá, 2008, p. 113). Por lo tanto, resulta indispensable abogar tanto por la transversalización como por la institucionalización de la perspectiva de género. En otras palabras, es necesario lograr que su permanencia en el tiempo no dependa de la voluntad de los actores involucrados (Zaremborg, 2013). Sin embargo, según afirman Verónica Genissel y Natalia Laski (2011, p. 5), en el contexto actual:

[...] nos encontramos frente a interpretaciones dispares del marco legal, a la ausencia de protocolos institucionales y de los resguardos éticos necesarios en las intervenciones, tanto en el campo de la sexualidad, como de la reproducción y la violencia hacia las mujeres. Las respuestas institucionales muchas veces quedan sujetas al libre arbitrio de los valores e ideologías de quienes intervienen, que suelen judicializar u omitir intervenciones afectando la atención integral, las exigencias de la ética y la responsabilidad profesional.

La efectiva incorporación de la perspectiva de género en los organismos públicos exige transformar las formas de operar y los marcos interpretativos que los rigen (Guzmán, 2001). En este sentido, resulta enriquecedor introducir en el análisis de las políticas públicas en la materia, aquellas líneas donde la perspectiva de género y las políticas públicas con enfoque de derechos se intersecan. En primer lugar, cabe mencionar que la premisa central del enfoque remite a la comprensión del cumplimiento de los derechos humanos, no solo como horizonte de las políticas, sino en tanto parte del proceso, es decir, el estándar que estructura la gestión de las políticas tendientes a garantizar uno o más derechos (Jiménez Benítez, 2007). En este sentido, resulta fundamental que dicho proceso se halle en sintonía con los principios fundamentales de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no discriminación (Navarro y Carmona, 2017).

En esta línea, una de las principales características del enfoque es la construcción de sujetos de derechos, de titulares de derechos que obligan al Estado. La introducción de dicho concepto procura un cambio de perspectiva en los procesos de elaboración de políticas públicas: el punto de partida no es la existencia de personas con necesidades que demandan asistencia, sino sujetos con derechos cuyo cumplimiento es una obligación del Estado de acuerdo a las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos (Abramovich, 2006; Vázquez y Delaplace, 2011). Desde esta perspectiva, toda política de atención a mujeres en situación de violencia debe partir del reconocimiento de la violencia como situación circunstancial y de las mujeres como sujetos con capacidad de agencia.

La incorporación de los principios fundamentales de los derechos humanos a la gestión de políticas públicas demanda, siguiendo a Nuria Cunill Grau

(2010), la presencia de ciertos atributos específicos en las organizaciones que asumirán su implementación: *accountability*, gobernanza sistémica y espacio público.

Por *accountability* se entiende la “responsabilización” y la rendición de cuentas de quienes formulan políticas públicas y se encargan de su implementación. En línea con la exigibilidad de los derechos, el Estado debe garantizar la existencia de autoridades independientes, la disponibilidad de recursos ciudadanos (información sobre derechos y sobre la actuación pública, mecanismos de “contraloría social”), y una institucionalidad prestadora de los servicios acordes con este principio. Sobre este último punto, Cunill Grau destaca la importancia de la definición de reglas administrativas y procedimientos que acoten la discrecionalidad de los empleados y empleadas públicas, al menos en aquellos casos donde su actuación pueda implicar la lesión de uno o más derechos.

Por su parte, la noción de gobernanza refiere al compromiso que distintos actores vinculados directa o indirectamente con el ejercicio de un derecho ciudadano deben sostener a fin de producir soluciones integrales a las problemáticas que dicho derecho interpela. Cabe recordar que la integralidad de los derechos humanos supone que la vulneración de un derecho lesiona el disfrute de otros. En este sentido, la gestión de políticas debe considerar las interdependencias, tanto aquellas vinculadas a los abordajes multicausales como entre actores relacionados con el cumplimiento de un derecho (Cunill Grau, 2010). Asimismo, debe habilitar la reflexión sobre la calidad de las interacciones que generan los arreglos institucionales y la posibilidad de articular, o no, acciones con distintos actores. Considerando que la violencia de género constituye una problemática sumamente compleja que interpela a distintos actores, toda

política pública de atención a mujeres en situación de violencia debe contemplar la construcción de redes institucionalizadas dentro y fuera de las organizaciones (Zarembeg, 2013). Desde esta perspectiva, la noción de gobernanza resulta fundamental a la hora de diseñar e implementar políticas públicas para la prevención, atención y erradicación de la violencia.

Asimismo, la noción de gobernanza invita a pensar la gestación de espacios sostenidos de comunicación recíproca con incidencia en las distintas fases de las políticas públicas. Esto supone, además, construir incentivos institucionales para garantizar, dentro del sector gubernamental, una gestión deliberativa e integrada. Además, es necesario que los directivos públicos asuman el compromiso con los derechos humanos y valores consecuentes con la actuación integrada, y que los actores que interactúan compartan valores y criterios de actuación coherentes con los derechos humanos.

La médula de la propuesta de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos es la redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, resulta indispensable necesario avanzar en la construcción de un nuevo espacio público entre el Estado de la ciudadanía acorde con los principios de exigibilidad, integralidad y participación social propios del paradigma de los derechos humanos. La existencia de un nuevo espacio público se expresa en la consolidación de arreglos institucionales que se traduzcan en participación ciudadana deliberativa y autónoma, con incidencia real en cada una de las instancias de las políticas públicas.

En tanto la violencia contra las mujeres constituye un problema de derechos humanos y su derecho a vivir una vida libre de violencias una obligación del Estado, resulta pertinente observar las cualidades

institucionales de los dispositivos de atención en diálogo con el enfoque en derechos humanos de las políticas públicas. En este sentido, en el desarrollo del presente trabajo se sostiene que el análisis estructural resulta una estrategia adecuada para poder repensar los dispositivos de atención a mujeres en situación de violencia, observar sus problemáticas y avanzar en la eliminación de aquellos obstáculos relativos a la estructura organizacional que impiden la incorporación de la perspectiva de género y derechos humanos en la gestión de las políticas.

2. LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES DE GÉNERO, FAMILIA Y DIVERSIDAD DE QUILMES

La Dirección de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad de Quilmes fue creada en el año 2016, bajo la órbita de la Subsecretaría de Fortalecimiento Comunitario y Políticas de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio. A los fines del presente trabajo, se describirá la intervención de la Dirección General en relación con la atención de mujeres en situación de violencia doméstica según la información recogida durante el trabajo de campo realizado en el año 2017. Cabe mencionar que la Dirección actúa en otros ámbitos: trata de personas y otros delitos conexos, promoción de los derechos de las mujeres, campañas de información sobre la violencia de género, producción de datos estadísticos sobre violencia hacia las mujeres, fortalecimiento de programas educativos con perspectiva de género, promoción y restitución de derechos de personas LGBT, promoción de los derechos de adultos mayores desde la perspectiva de género, entre otros.

La intervención de la Dirección en materia de violencia doméstica contra la mujer consiste, básicamente, en brindar una atención integral a toda mujer que, siendo mayor de 18 años, se perciba en el establecimiento manifestando haber sufrido o encontrarse actualmente en situación de violencia. La Dirección procede suministrando información y orientación con el objetivo de trazar de manera conjunta una estrategia de acción con quien solicita atención y el equipo interdisciplinario que asiste. La finalidad de la intervención es brindar una respuesta oportuna y eficaz a dichas situaciones, de modo tal de evitar una segunda victimización³ de la mujer y propiciar su empoderamiento.

La labor del área inicia mediante una *entrevista de primera admisión* a la consultante, durante la cual una operadora registra sus datos personales y *ordena* su relato. Además, la operadora debe brindar contención e información acerca de sus derechos, como así también, explicar cómo continuará el procedimiento. Por otra parte, es importante mencionar que en ningún caso se establece como requisito haber realizado una denuncia en sede policial para dar curso a la intervención de la Dirección.

A partir de la *entrevista de primera admisión*, la continuidad del acompañamiento y asesoramiento puede seguir dos caminos, con la posibilidad de transitar ambos de forma paralela. Por un lado, la intervención puede derivar en la inclusión de la consultante en *Grupos de Ayuda Mutua (GAM)*,

un dispositivo grupal donde se reflexiona sobre la situación de violencia y que constituye uno de los pilares del trabajo del área. De forma simultánea o no a este proceso de contención, puede solicitarse asesoría legal gratuita en la Dirección de Legal y Técnica que depende de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad. Cabe mencionar que el área no realiza patrocinio jurídico.

Por otra parte, en caso de que la violencia afectase –directa o indirectamente– a niños y/o niñas, la Dirección procede obligatoriamente a solicitar la intervención del área pertinente: la Dirección General de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. La Dirección se encuentra en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de Quilmes, y depende de la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

La Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad cuenta con dos *equipos de territorio* que realizan intervenciones en diversos puntos del municipio. En primer lugar, los equipos se encargan de realizar asesoramiento en los Centros de Intervención Comunitaria (CIC), localizados en barrios periféricos. Asimismo, los *equipos de territorio* actúan según demanda de otras instituciones de la localidad: centros de salud, comisarías, escuelas. En aquellos casos en que se detecte que una mujer está atravesando una situación de violencia, las instituciones pueden recurrir a los equipos de la Dirección, solicitando su intervención. Asimismo, en aquellos casos en que la persona afectada no pueda trasladarse a los CIC o a “La Fortaleza”, el equipo puede acercarse a su domicilio para realizar en ese lugar la *entrevista de primera admisión*.

En aquellas situaciones donde, una vez realizada la entrevista, las *operadoras* consideren que la persona

3. El concepto de *victimización secundaria* o *revictimización* refiere a la reproducción de situaciones de violencia de carácter simbólico en el marco de instituciones sociales. Actitudes profesionales como la descalificación, el descrédito, la falta de empatía, la imposición de ritmos y/o actuaciones, las derivaciones precipitadas, la minimización de los hechos narrados y la ausencia de mecanismos de detección de la violencia propician la revictimización de las mujeres en situación de violencia (Calle Fernández, 2004).

en situación de violencia no puede regresar a su hogar porque el *riesgo de vida* es alto, el *equipo de territorio* se encarga de organizar su derivación a un hogar de resguardo. En la actualidad, el municipio de Quilmes no cuenta con ningún espacio de estas características. Sin embargo, la Dirección General, la Subsecretaría de Niñez y la Secretaría de Seguridad se encuentran implementando un proyecto para inaugurar el Hogar Convivencial “La Fortaleza” para mujeres en situación de violencia y sus hijos y/o hijas.

Asimismo, en octubre de 2017, el Honorable Concejo Deliberante (HCD) aprobó el Convenio de Cooperación y Financiamiento con la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación para la construcción de un Hogar de Protección Integral en el territorio de Quilmes. La Ordenanza 12789/17^a fue aprobada luego de que el HCD de Quilmes sancionase la adhesión del municipio a la Resolución 403/2016 de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, en julio de 2017⁵. La resolución mencionada crea la Red Provincial de Hogares de Protección Integral y el Sistema Integrado Provincial (SIP); este último es una instancia de coordinación de diversos actores provinciales y locales que intervienen en la problemática de la violencia contra las mujeres.

Finalmente, cabe mencionar que todos los casos de violencia en los que interviene la Dirección General son registrados por el Observatorio Municipal de Violencia Contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos (en adelante, Observatorio Municipal), dependiente de dicha Dirección. El

registro y análisis cuantitativo son considerados como fundamentales para el diseño y aplicación de políticas públicas tendientes a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

3. LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL: OBSERVACIONES Y ANÁLISIS

El análisis de la estructura organizacional de una institución, es decir, el marco de la organización, permite visualizar las fortalezas y posibles obstáculos en la implementación de políticas públicas con perspectiva de género y derechos humanos. De acuerdo con Richard Hall (1996), la estructura organizacional puede analizarse considerando tres dimensiones: complejidad, centralización y formalización.

La formalización es la variable estructural que observa en qué grado el funcionamiento de la organización se rige por procedimientos y reglas establecidas. El comportamiento de los trabajadores y trabajadoras se ve afectado de manera sustancial según el grado de formalización, que influye directamente sobre la discrecionalidad en la ejecución de las tareas (Hall, 1996). En el caso de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad se constató la inexistencia de Manuales de Procedimientos. El organismo cuenta con un Protocolo de uso interno que fundamenta las tareas desarrolladas por el área y describe la actuación de las Direcciones bajo su órbita. El análisis del instrumento permite destacar diversas cuestiones.

En primer lugar, se destaca que el Protocolo no está completo: en repetidos fragmentos se hace referencia a cuestiones que serán definidas en “próximas

4. Disponible en <http://www.quilmes.gov.ar/pdf/boletines/boletin-275.pdf>. (consultado por última vez 20/12/2018).

5. Disponible en <http://www.quilmes.gov.ar/pdf/boletines/boletin-270.pdf>. (consultado por última vez: 20/12/2018).

instancias”. Asimismo, si bien se menciona que la Dirección General actúa en tres niveles de atención y los dispositivos correspondientes a cada uno, solo se desagregan y detallan las actividades, objetivos y puntos críticos de intervención del primer nivel. En segundo lugar, cabe mencionar que el documento refiere a servicios que la Dirección General no provee en la actualidad. En este sentido, se afirma que el organismo brinda “patrocinio jurídico gratuito” cuando, en realidad, solo ofrece asesoramiento legal. Además, se apela a la existencia de Unidades Convivenciales aun cuando el Hogar no se encuentra en funcionamiento. Por otra parte, no se explicitan los objetivos de la posible derivación al Hogar, los criterios para hacerlo y los aspectos que abarcaría la intervención del área mientras la o las personas afectadas se encuentren en el establecimiento. Según el Decreto Reglamentario 1011/10 de la Ley 26485, las instancias de tránsito y albergue deberán “tener disposiciones claras respecto de la permanencia de la mujer, los servicios ofrecidos y las obligaciones de las víctimas”.

Por otro lado, se destaca que algunos aspectos claves de la intervención se encuentran mencionados más no explicados. Una de las cuestiones más notorias es que se establece que durante la *entrevista de primera admisión* se realizará una *primera evaluación tentativa de riesgo* para definir el *riesgo de vida*. Ahora bien, no se explicita cuándo ni quién deberá realizar una segunda evaluación de riesgo o evaluación “definitiva”. Tampoco se mencionan las variables que se tomarán en consideración para determinar en qué casos existe *riesgo de vida*. Por último, tampoco se establecen criterios de actuación diferenciales para casos donde sí se compruebe *riesgo de vida* y aquellos en los que no. Otro de los aspectos a destacar es que el documento reproduce una imagen estereotípica de las mujeres en situaciones de violencia, claramente observable en ciertos pasajes y afirmaciones del documento.

Por ejemplo, se asevera que la violencia “imprime niveles de infantilización y labilización yoica”, se hace referencia a “estados de terror”, al “estado emocional intenso” y a los “niveles de ansiedad y angustia” que las mujeres presentan. Para Bárbara Biglia (2007) este tipo de discursos gubernamentales reconocen un único rol para la mujer en situación de violencia: la víctima. De esta manera, el Estado despoja a las mujeres de su capacidad de agencia y genera una nueva trama de dependencia y subordinación que reproduce el orden de género. Este tipo de paradigma asistencialista y paternalista imposibilita la configuración de un imaginario donde las mujeres puedan intervenir activamente como agentes transformadores de su propia situación, como sujetos políticos con capacidad de acción (Dema, 2013). Por el contrario, su actuación es tutelada por el Estado (Marugán Pintos y Vega, 2002). De esta manera, se obtura su reconocimiento en tanto sujetos titulares de derechos.

Finalmente, cabe mencionar que la constante apelación a las afectaciones psicológicas de la violencia de género remite a las interpretaciones microsociales de la problemática, que la explican como el resultado de la dinámica de las relaciones interpersonales. El Protocolo incurre en una interpretación psicológica de la violencia de género y sus efectos (Marugán Pintos, 2012), más no se aborda la violencia desde la perspectiva de género. En este sentido, es importante destacar que este tipo de documentos organizacionales, en tanto herramientas normativas, poseen una función fundamentalmente performativa en la construcción simbólica de las relaciones de género, que se da tanto dentro de las instituciones como fuera de ellas. La norma es discurso, es lenguaje (Arroyo, 2012) y, tal como señala Pierre Bourdieu (1998), en el acto de nombrar se imponen distintas visiones de la sociedad, diferentes formas de comprenderla

y narrarla, encerrando consecuencias políticas determinadas.

Por otra parte, a la hora de realizar la *entrevista de primera admisión*, las *operadoras* utilizan un instrumento de recolección de datos estandarizado: el *formulario de admisión*. El instrumento consta de una serie de preguntas e ítems organizados en distintos bloques: en primer lugar, se recogen los datos personales de la consultante, su familia y el agresor; luego se avanza con las preguntas referidas a la “salud mental de la víctima”, el “contexto socioambiental”, y finalmente, se listan una serie de ítems referidos al “relato” de la violencia.

El análisis de las preguntas e ítems del instrumento pone de manifiesto dos cuestiones centrales a considerar. En primer lugar, se destaca nuevamente la tendencia a la definición del “perfil psicológico” de quien se encuentra en situación de violencia y de quien perpetúa la agresión. Por ejemplo, respecto de la mujer consultante se pregunta si actualmente se encuentra bajo tratamiento psiquiátrico y/o psicológico, el motivo de dicho tratamiento, la frecuencia, si ha tenido intentos de suicidio o ideas suicidas, si “posee antecedentes psiquiátricos familiares” y, finalmente, si “algún familiar presenta conductas extrañas o *llamativas*”. Finalmente, en la sección denominada “relato”, se consulta la “existencia de antecedentes de violencia de género en la familia” y si “ha sufrido violencia por parte de anteriores parejas”.

Los ítems y preguntas mencionadas anteriormente denotan una interpretación coyuntural de la violencia de género (Marugán Pintos, 2012): las posibles respuestas apuntan a la construcción de perfiles psicológicos tanto de la “víctima” como del “agresor”, se indaga el carácter “hereditario” y los motivos de la violencia relativos al contexto (dificultades socioeconómicas, abuso de alcohol

y drogas, desempleo). El contenido y la intencionalidad de las preguntas se corresponden con la ausencia de una perspectiva macrosocial de la violencia, también reconocible en el Protocolo de la Dirección General.

Al analizar el nivel de formalización, además de considerar la estandarización de los procedimientos e instrumentos, deben tomarse en cuenta cuáles son los criterios de actuación subyacentes a cada una de las labores del área y las perspectivas respecto de la violencia y las relaciones de género de los trabajadores y trabajadoras que las llevan adelante. El trabajo de campo permitió constatar que no todos los trabajadores y trabajadoras comparten los mismos parámetros de actuación ni las mismas herramientas para intervenir. En algunos casos podría incluso afirmarse que sus actuaciones no están permeadas por la perspectiva de género ni son acordes al parámetro de los derechos humanos. Por ejemplo, durante las entrevistas en profundidad realizadas a las *operadoras*, algunas de ellas reconocieron que parte de su labor es instar a las consultantes a realizar una denuncia penal contra el agresor mencionándoles que, de no hacerlo, pueden perder la tenencia de sus hijos o hijas. En este sentido, resulta necesario recordar el deber de debida diligencia del Estado y sus agentes, y la implicancia que cada actuación de los operadores estatales tiene en el cumplimiento o la vulneración de un derecho. En palabras de Fabián Salvioli (2009, p. 240):

Los derechos humanos no pueden ubicarse en compartimientos de alienación para el trabajo cotidiano profesional, sino que cabe identificarlos más allá de su función de guías de parámetros éticos de comportamiento y dimensionarlos como herramientas a efectos del más correcto y valioso ejercicio laboral.

La atención de las mujeres en situación de violencia debe reconocer una serie de pautas a fin de evitar que la intervención institucional derive en un hecho de victimización secundaria. Contradicen la perspectiva de género y de derechos humanos los abordajes que minimizan los hechos narrados por la consultante, incurren en su infantilización, apelan a recomendaciones de carácter paternalista, implican la derivación precipitada a otros servicios, reproducen relaciones jerárquicas entre la persona que asiste y quien consulta, y desprecian los saberes y estrategias de supervivencia utilizadas por la mujer hasta la instancia de la consulta en un área especializada en violencia de género.

En el caso estudiado, se constató que las capacitaciones carecen de sistematicidad: de las *operadoras* entrevistadas, solo dos manifestaron haber sido capacitadas al ingresar al área, mientras que las demás refirieron a su capacitación como la “observación” del trabajo de sus compañeras. Sin embargo, cabe destacar que desde el área se incentiva la formación de las trabajadoras, instándolas a participar de las capacitaciones brindadas por organismos externos a la Dirección General, principalmente las que ofrece la Subsecretaría de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires. En este marco, la capacitación del personal constituye una instancia fundamental para unificar las conductas y criterios que deben ser puestos en práctica durante el desarrollo de las tareas de acuerdo con la perspectiva de género y derechos humanos.

Continuando con el análisis estructural del organismo, la centralización es la variable que refiere a la distribución —o no— del poder y la toma de decisiones. Para Richard Hall (1996), la centralización es una variable que puede ser observada en el hecho de que ante un problema su resolución recaiga en la decisión de las autoridades ubicadas en los

niveles superiores de la estructura. En el caso bajo estudio, se concluye que el grado de centralización es alto dado que para cuestiones administrativas u operativas vinculadas al funcionamiento cotidiano del sector y al momento de decidir cómo llevar adelante una intervención, las decisiones recaen en los funcionarios del área.

Tal grado de centralización de la Dirección General tiene una serie de implicancias directas con la atención que se brinda a mujeres en situación de violencia. En primer lugar, en el área no existen espacios participativos de resolución de conflictos, de mejoramiento, evaluación ni formulación de nuevas propuestas. En la misma línea, los documentos del área —como el formulario utilizado en la entrevista y el Protocolo de la Dirección General—, han sido propuestos por los funcionarios del organismo en procesos ajenos a los trabajadores y trabajadoras. En tercer lugar, no se propician espacios de participación ciudadana: la formulación de políticas incluye a las consultantes como receptoras de las acciones desplegadas por el organismo, más no se vislumbra posibilidad alguna de incidencia sobre el proceso de las políticas. Por último, la centralización de la toma de decisiones impacta de manera negativa en el funcionamiento de los espacios de articulación entre la gobernación del municipio y los actores locales.

En relación con el primer punto señalado, en el organismo no se han institucionalizado espacios colectivos de resolución de conflictos, donde los y las trabajadoras puedan diseñar estrategias de intervención en conjunto, ni espacios de tipo *burn out*, donde quienes cuidan puedan expresar la afectación que a nivel emocional puede generar el trabajo con personas en situación de violencia. Cabe destacar que esta es una demanda de los trabajadores y trabajadoras del área, quienes poseen la iniciativa de recrear informalmente es-

tos espacios, quedando los mismos sujetos a los lazos y vínculos establecidos entre ellos y ellas. En estrecha relación con el análisis acerca de las capacitaciones al personal, los espacios colectivos de resolución de conflictos no solo permitirían unificar criterios de actuación comunes dentro del organismo y mejorar la articulación entre los distintos equipos que integran la Dirección General, sino también mejorar las condiciones de cuidado de quienes cuidan.

Por otra parte, respecto a la interrelación entre el organismo y los actores locales, cabe recordar que la Ley Provincial de Violencia Familiar 14509 y su reglamentación, prevén la creación de un Sistema Provincial Integrado de prevención y atención a las mujeres en situación de violencia y sus familias, con el objetivo de articular políticas públicas. En el Sistema, las “Mesas Locales de prevención y atención de la violencia” cumplen un papel fundamental en tanto instancia que nuclea al municipio y a diversos actores que deben intervenir frente a la violencia de género. De acuerdo con el Protocolo de la Dirección General, la coordinación y organización de la Mesa Local está a cargo del Observatorio Municipal de Violencia Contra la Mujer, Diversidad, Trata y Delitos Conexos, y del Director General del área.

Sin embargo, se constata que la agenda de la Mesa Local es decidida solo por los funcionarios de la Dirección General. Además, dado que no se realizan programaciones periódicas que permitan a los asistentes conocer en tiempo y forma las fechas de los encuentros, la concurrencia a la Mesa nunca es total. Asimismo, la metodología de trabajo en los encuentros reproduce la centralidad del municipio en la toma de decisiones: quienes asisten son meros *oyentes* de aquello que la Dirección General decide comunicarles, más no se posibilitan el debate, la participación y la negociación entre los distintos actores en pos de consensuar políticas y actuaciones.

La tercera y última variable para considerar en el análisis estructural es la complejidad. Esta dimensión supone observar el grado de diferenciación de la estructura del organismo. De acuerdo con Richard Hall (1996), dicho análisis debe considerar tres elementos: la diferenciación horizontal, la diferenciación vertical y la dispersión espacial. En esta línea, una primera aproximación puede elaborarse a partir de la información disponible en el organigrama (véase figura 1). Con respecto al primer elemento, la proliferación de Direcciones y Departamentos permite concluir que el ejercicio de las competencias se encuentra desconcentrado. Asimismo, al utilizar como indicadores la existencia de distintas subunidades a lo largo del eje vertical, se observa claramente la diferenciación jerárquica del organismo. Por último, al considerar la dispersión espacial, debe comprenderse que las áreas se encuentran en diversas ubicaciones, en distintos puntos del municipio.⁶

Asimismo, la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad cuenta con equipos de atención en los Centros de Integración Comunitarios (CIC) de Quilmes. Actualmente existen en el territorio seis CIC, en distintos puntos del municipio. Sin embargo, el dispositivo principal de atención se encuentra en “La Fortaleza”, donde también se concentran las distintas unidades que dependen de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad.

En conclusión, tomando como referencia el aná-

6. La Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tiene sus oficinas de atención en Carlos Pellegrini 370, si bien ciertos trabajos administrativos se realizan en el edificio de la Municipalidad de Quilmes, en Alberdi 500. Por otro lado, la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad se encuentra en San Martín 786, dicho espacio ha sido nombrado en 2016 como *La Fortaleza*.

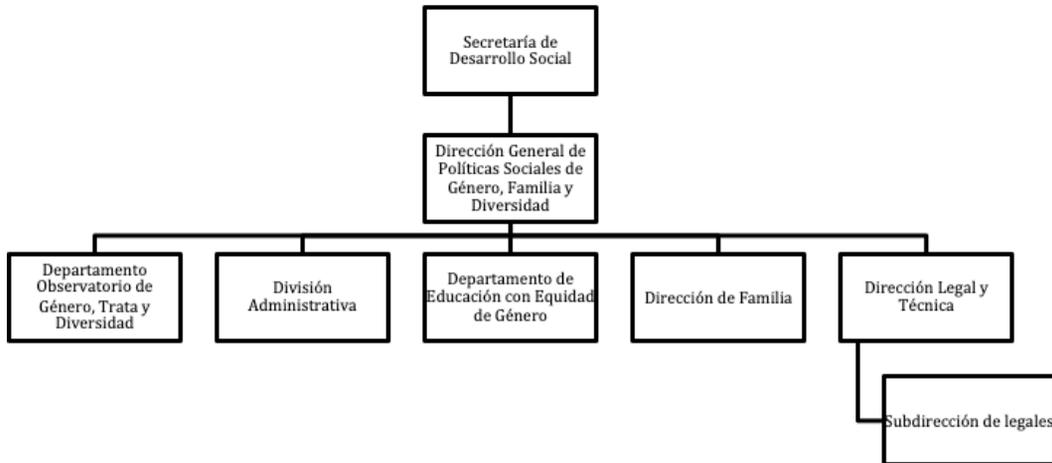
lisis propuesto por Hall, puede afirmarse que la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad constituye una organización donde se conjugan la división del trabajo, la proliferación de niveles verticales en la jerarquía y la dispersión geográfica entre las unidades de la organización, por lo tanto, nos encontramos frente a una organización compleja. Ello supone problemas de control, comunicación y coordinación entre las distintas unidades de la estructura (Hall, 1996) que podrían ser superados diseñando instancias de diálogo al interior de la Dirección General y vinculando otras áreas de la Secretaría implicadas en esta problemática.

Tal como se ha mencionado anteriormente, desde la perspectiva del presente trabajo la violencia contra las mujeres debe ser encuadrada como un problema de derechos humanos que, considerando su carácter integral, no solo supone la vulneración del derecho a vivir una vida libre de violencias. Por lo tanto, cada situación particular demanda, al menos, la labor articulada de distintas áreas municipales⁷, instituciones sanitarias, de justicia y de seguridad. Sin embargo, para el caso analizado, las distintas instancias por las que transitan las

mujeres no están articuladas bajo una política de atención coherente y unificada y, por ende, no existen criterios de actuación compartidos ni una perspectiva común sobre la problemática.

7. En el caso del municipio de Quilmes se observa que dadas las particularidades de cada caso, intervienen junto con la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad, otras áreas de la Secretaría de Desarrollo Social: en caso de que hubiere niños, niñas o adolescentes involucrados en las situaciones de violencia, el área procede solicitando la intervención del servicio de promoción y restitución de derechos de la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Cuando la violencia fuese ejercida contra una mujer de edad avanzada, se solicita la intervención de la Dirección de Adultos Mayores. Lo mismo ocurre cuando la mujer posee una discapacidad, en tanto debe intervenir la Dirección de Discapacidad. Además, en caso de que la situación amerite asistencia económica, asesoramiento para tramitar documentación o la inscripción en programas de ayuda social estatal, también se da curso a la intervención de distintas áreas de Desarrollo Social.

Figura 1. Organigrama de la Dirección General de Políticas Sociales de Género, Familia y Diversidad



En este sentido, los problemas de comunicación y coordinación que presupone la alta complejidad del organismo pueden incidir negativamente la integralidad de la atención brindada. En el trayecto por la “ruta crítica” del municipio de Quilmes, las mujeres se ven obligadas a exponer su relato repetidas veces, exponiéndose en numerosas ocasiones a funcionarios, empleados y profesionales sin perspectiva de género ni conocimiento de la legislación vigente en la materia. La ausencia de espacios y mecanismos de articulación no preserva a las mujeres de una segunda victimización.

A mayor nivel de complejidad del organismo, mayores serán las dificultades para garantizar que las intervenciones con mujeres en situación de violencia operen considerando la integralidad de los derechos humanos. De aquí se infiere la necesidad de garantizar atención y asesoramiento integral en las diversas instancias del proceso, apelando al trabajo interdisciplinario y a una adecuada coordinación intra/interinstitucional.

El análisis presentado hasta aquí permite visibilizar una serie de obstáculos propios de la estructura

organizacional para la implementación de políticas públicas con perspectiva de género y derechos humanos. En primer lugar, se observa que los altos niveles de complejidad y centralización representan un desafío para pensar la implementación de políticas públicas en materia de atención a mujeres en situación de violencia en los términos de gobernanza sistémica. Es por ello que resulta necesario fortalecer las instancias de diálogo con otros actores locales y crear espacios institucionalizados de intercambio y trabajo articulado dentro del área y con otras direcciones de la Secretaría.

Por otra parte, se observa que en el organismo se conjugan un alto grado de centralización y un bajo grado de formalización que dificultan la *accountability* de la Dirección General y la proyección de un espacio público acorde con los principios democráticos. Es por ello por lo que el fortalecimiento de los espacios donde la ciudadanía pueda incidir en las políticas públicas, como por ejemplo la Mesa Local, la institucionalización de normas y procedimientos que permitan la “responsabilización” de funcionarios y trabajadores, son líneas de acción pertinentes para pensar en la consolidación de

un espacio público acorde al enfoque de género y derechos humanos.

Por último, resulta necesario unificar sentidos y criterios de actuación dentro de la Dirección General y a nivel general, en toda la estructura municipal. La capacitación de los empleados públicos y funcionarios en derechos humanos y abordaje de situaciones de violencia es el puntapié inicial para comenzar a pensar en la aplicación efectiva de la ley nacional y de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos. En este sentido, cabe recordar que la legislación argentina, específicamente la Ley 27499, ordena la capacitación obligatoria en género y violencias a todos los empleados y funcionarios de los tres poderes del Estado.

Los desafíos y problemáticas señalados no son exclusivos del organismo bajo análisis, sino que pueden observarse recurrentemente en otras experiencias de implementación de políticas públicas relativas a la violencia contra las mujeres (Rainero, Rodigou y Pérez, 2005). Si bien la incorporación de las demandas de las mujeres en las agendas locales forma parte de un proceso sostenido y paulatino, sin dudas aún persisten los obstáculos para la efectiva transversalización e institucionalización de la perspectiva de género. En este sentido, el análisis de la estructura organizacional puede resultar una estrategia útil para detectar los núcleos problemáticos que dificultan dicha incorporación y, a su vez, visibilizar estrategias y posibles líneas de acción que permitan diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de género y fortalecer la atención brindada por los dispositivos dirigidos a mujeres en situación de violencia.

Dadas sus características, los gobiernos municipales argentinos conforman un escenario sumamente propicio desde el cual abordar las violencias contra

las mujeres. En tanto instituciones territorializadas de la democracia y la gestión pública (Massolo, 2007), los gobiernos locales han adquirido un rol protagónico en el desarrollo local y en el fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. La proximidad del gobierno local, que se materializa en el contacto con instituciones educativas, sanitarias, de seguridad, organismos de justicia, organizaciones feministas, otras organizaciones no gubernamentales, etc., constituye el principal fundamento para desarrollar y gestionar, a nivel local, políticas públicas que sean el resultado del intercambio activo de actores comprometidos en la erradicación de la violencia de género.

4. REFLEXIONES FINALES

El análisis de las políticas públicas en materia de atención a mujeres en situación de violencia de la Dirección General de Políticas de Género, Familia y Diversidad de Quilmes ha tenido como objetivo central describir y comprender su funcionamiento y reconocer los marcos interpretativos desde los cuales son implementadas, a fin de observar posibles líneas que permitan mejorar los servicios brindados y el acceso de las usuarias a sus derechos.

En primer lugar, resulta pertinente afirmar que el enfoque del organismo en la atención a mujeres en situación de violencia se corresponde con la caracterización hecha por Rainero, Rodigou y Pérez (2005) de los servicios de violencia de género en el nivel local. Las autoras identifican cuatro rasgos principales de las políticas de intervención: primero, una *concepción asistencialista* que, en el caso analizado, se verifica en el rol pasivo que se confiere a las mujeres desde los documentos del área y durante la intervención; en la misma línea, se observa un *enfoque victimista* que genera nuevas dependencias, esta vez, con la Dirección General;

la *desarticulación de las distintas instancias*, en tanto no se aborda la estructura institucional en su conjunto; y finalmente, el énfasis en la violencia familiar, que se observa en el hincapié que durante las entrevistas de admisión se hace de la situación de los niños y niñas en el hogar.

En segundo lugar, la propuesta del análisis estructural permite comenzar a explicar las principales dificultades en la implementación de políticas públicas de atención a mujeres en situación de violencia. La estructura organizacional se entretiene con las relaciones de género obturando, en muchos casos, la posibilidad de aplicar políticas integrales que respondan no solo a las violencias que afectan sus vidas, sino que garanticen su ciudadanía efectiva. En este sentido, el análisis estructural de la organización puede pensarse como estrategia para anticipar obstáculos en la implementación de políticas públicas en materia de género y derechos humanos, en tanto permite reconocer las fortalezas y debilidades de la institución. Asimismo, permite delinear estrategias para modificar aquellos aspectos estructurales plausibles de transformación. La institucionalización y transversalización de la perspectiva de género constituye un proceso estratégico y complejo que supone revisar características, funciones y prácticas institucionales, y adecuarlas a la responsabilidad que el Estado ha asumido al respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, 88, 35-50.

ABRAMOVICH, V. (2010). Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso “Campo Algodonero” en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario de Derechos Humanos 2010*, 167-182.

ALENCAR-RODRIGUES, R. y CANTERA, L. (2012). Violencia de género en la pareja: una revisión teórica. *Psico*, 43(1), 116-126.

ARENDT, H. (2006). *Sobre la violencia*. Madrid, España: Alianza Editorial.

ARROYO, M. (2012). *La performatividad de los procesos de regulación normativa. La norma como espacio de disputa por la direccionalidad de las políticas educativas para el nivel secundario*. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata: Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales. La Plata, 5 y 6 de diciembre de 2012.

BERRÍOS, P. y CARMONA, L. (2017). Pistas metodológicas para el monitoreo de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. *Espacios transnacionales*, 14-26.

BIGLIA, B. (2007). Resignificando violencia(s): obra feminista en tres actos y un falso epílogo. En: B. BIGLIA y C. SAN MARTÍN (coords.). *Estado de Wonderbra. Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género*. Barcelona, España: Virus Editorial.

BOURDIEU, P. (1998). *La dominación masculina*. Barcelona, España: Anagrama.

CALLE FERNÁNDEZ, S. (2004). Consideraciones sobre la victimización secundaria en la atención social a las víctimas de violencia de género. *Portularia*, 4, 61-66.

CONTRERAS URBINA, J. M. (2008). La legitimidad social de la violencia contra las mujeres en la pareja. Un estudio de cualitativo con varones en la ciudad de México. En: R. CASTRO, R. e I. CASIQUE (comps.). *Estudios sobre la cultura, género y violencia contra las mujeres*. Cuernavaca, México: UNAM.

CUNILL GRAU, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *CLAD Reforma y Democracia*, 46.

DEMA MORENO, S. (2013). Género, conflictos y violencia contra las mujeres. En: A. DEL RÍO y S. DEMA (coords.). *Voces y saberes feministas hacia una agenda de cooperación emancipadora*. Bilbao, España: Hegoa-Universidad del País Vasco.

FOUCAULT, M. (1980). *Microfísica del poder*. Madrid, España: La Piqueta.

FRÍAS, S. M. (2008). “Diferencias Regionales en la Prevalencia de la Violencia Doméstica en México: La Influencia de la Estructura Patriarcal”. En: R. CASTRO e I. CASIQUE (eds.). *Estudios sobre Cultura, Género y Violencia contra las Mujeres* (pp. 81-138). México: UNAM.

GENISSEL, V. y LASKI, N. (2011). Lo personal es político. Análisis y desarrollo de las intervenciones de trabajo social en violencia de género en la atención primaria de la salud. *Revista de Trabajo Social*, Tandil, 4(6).

GUZMÁN, V (2001). *La institucionalidad del género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo, Cepal.

HALL, R. (1996). La estructura organizacional, sus formas y resultados. En: R. HALL (1996). *Organizaciones. Estructuras, procesos, resultados*. Prentice Hall Hispanoamericana, S. A.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, W. G. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y Políticas Públicas. *Universidad Sergio Arboleda*, 31-46, enero-junio de 2007. Bogotá, Colombia.

MARUGÁN PINTOS, B. (2012). Domesticar la violencia contra las mujeres: una forma de desactivar el conflicto intergéneros. *Investigaciones Feministas*, 3, 155-166.

MARUGÁN PINTOS, B. y VEGA, C. (2002). Gobernar la violencia: apuntes para un análisis de la rearticulación del patriarcado. *Política y Sociedad*, 415-435.

MASSOLO, A. (2007). “Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades”. En: A. FALÚ y O. SEGOVIA (eds.). *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres* (pp. 133-154). Santiago de Chile: Ediciones Sur.

MILLET, K. (2010). *Política Sexual*. España: Cátedra.

NAVARRO, P. y CARMONA, L (2017). Pistas metodológicas para el monitoreo de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. *Espacios Transnacionales*, 5(9), 14-26.

RAINERO, L.; RODIGOU, M. y PÉREZ, S. (2005). *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba, Argentina: Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (Ciscsa)/Unifem.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y debates*, 12(16), 109-130.

SALVIOLI, F. (2009). *La Universidad en el Siglo XXI: los derechos humanos como pilares de la nueva reforma universitaria*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

VÁZQUEZ, D. y DELAPLACE, D (2011). Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 8, 14, 35-65.

ZAREMBERG, G. (2013). *El género en las políticas públicas. Reglas, Redes y Recursos*. México: Flacso México.

IMAGINARIOS Y TRANSICIÓN SOCIO-TÉCNICA: ESTUDIO DE LOS IMAGINARIOS DE ACTORES POLÍTICOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE SANEAMIENTO EN SANTIAGO DE CHILE (1869-1931)

*Imaginaires and socio-technical transition: a political actor
imaginaries study on the implementation of a sanitation
system in Santiago, Chile (1869-1931)*

autor
Miguel Muñoz Asenjo*

Artículo recibido el 30 de marzo
y aceptado el 30 de abril 2019.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar y exponer la relevancia de los imaginarios de futuros deseados, sostenidos por actores políticos chilenos, en el despliegue de la transición socio-técnica que condujo al establecimiento de un régimen de saneamiento basado en alcantarillados, entre 1869 y 1931. La indagación es de tipo es cualitativa y consiste en un análisis interpretativo de discursos sostenidos por actores políticos (diputados y senadores, principalmente) de la época de estudio. Los resultados de la investigación muestran que el futuro proyectado por los actores políticos se refleja en la experiencia socio-técnica de ciudades europeas y estadounidenses, que representan la imagen de civilización. Se concluye que lo imaginario conforma una parte relevante en el estudio de la transición socio-técnica, sumado al establecimiento de reglas.

PALABRAS CLAVE: transición socio-técnica, imaginarios, actores políticos, sistema de saneamiento, Santiago de Chile.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze and expose the relevance of the imaginaries of desired futures, supported by Chilean political actors, in the deployment of the socio-technical transition that led to the establishment of a sanitation system based on sewers, between 1869 and 1931. The inquiry is qualitative and consists of an interpretative analysis of discourses held by political actors (deputies and senators, mainly) of the period. The results of the research show that the future projected by the political actors is reflected in the socio-technical experience of European and American cities, which represent the image of civilization. It is concluded that the imaginary forms a relevant part in the study of socio-technical transition, added to the establishment of rules.

KEY WORDS: sociotechnical transition, imaginaries, political actor, sanitation system, Santiago de Chile.

* Magíster en Estudios Internacionales. Doctor © en Estudios Americanos, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile. Beca de Doctorado Nacional, año 2017, n° 21171918, título de tesis: "Imaginarios socio-técnicos y tránsito hacia un régimen de saneamiento en Buenos Aires y Santiago de Chile, ca. 1860-1930" Correo electrónico: miguel.munoz@usach.cl. ORCID: 0000-0002-8030-5829.

1. INTRODUCCIÓN

Los posicionamientos, las discusiones y la gestión política de los cambios tecnológicos son aspectos relevantes que ha ido adquiriendo mayor preponderancia en el estudio de las transiciones socio-técnicas a lo largo de los últimos años (Geels, 2014; Smith, Stirling y Berkhout, 2005). En efecto, a juicio de algunos autores, los actores políticos pueden conformar alianzas con el propósito de mantener el *statu quo* de los regímenes predominantes, es decir, con la intención de erigir resistencias contra ese cambio (Geels, 2014). En este trabajo se aborda la participación que tiene esta élite política (entendiendo por tal a diputados y senadores) en las transiciones, por medio de los imaginarios que erigen como proyecciones futurísticas que pueden hallarse en sus discursos públicos, como, por ejemplo, en la discusión de normas relacionadas con la transición socio-técnica. Se sugiere que aquellos discursos dan cuenta de imaginarios que, en realidad, alientan un cambio a cuya base se hayan las proyecciones de la experiencia socio-técnica de países europeos, principalmente. Se realiza esta tarea por medio del abordaje de un caso histórico: la implementación, en Santiago de Chile, de un sistema de saneamiento basado en la instalación de una red de alcantarillado.

En Santiago de Chile, los esfuerzos llevados a cabo con el propósito de alejar las aguas servidas del centro de la capital, a través de la implementación de infraestructuras de saneamiento, comenzaron aproximadamente durante la segunda mitad del siglo XIX, en un marco social en que distintos actores preocupados por la situación de la higiene pública (por ejemplo, médicos, ingenieros y, por cierto, políticos) manifestaban la necesidad de incorporar nuevas tecnologías para resolver esta situación. El particular interés mostrado por estos distintos actores en los problemas higiénicos

reflejaba con claridad la influencia de las ideas asociadas al *higienismo*, una perspectiva desarrollada principalmente en Europa, que buscaba preservar la salud de la población por medio de distintas intervenciones, como la vacunación de la población, el control de los puertos, la provisión de agua potable y de servicios de saneamiento o la producción de información estadística acerca de estas cuestiones (Liernur y Aliata, 2004). Junto al *higienismo*, la teoría miasmática, dominante entonces en los estudios sobre la salud, sostenía que los miasmas empujados por los vientos, esto es, aquellos vapores liberados por el estancamiento de las aguas sucias, los terrenos pantanosos y los cuerpos moribundos, eran los responsables de transmitir las enfermedades que llegaban a ser epidémicas, como el tifus y el cólera, por mencionar algunos (Durán, 2012).

La infraestructura tecnológica que disponía la sociedad santiaguina para deshacerse de sus inmundicias, hasta antes de la instalación del alcantarillado, estaba constituida por un sistema de acequias, junto, en menor medida, a pozos negros. El riesgo asociado a este sistema tenía que ver con la facilidad con que se podían contaminar las aguas que recorrían la ciudad, así como las napas de agua subterránea y, consecuentemente, el daño que podía infligirse a la salud de la población. En definitiva, durante esta época creció en sectores políticos y científicos de la sociedad el interés por la instalación de alcantarillados que ayudasen a evitar estas formas de contaminación.

Así, pues, en el Santiago decimonónico, las deposiciones fueron esparcidas en toda la ciudad, a cielo abierto, hasta que, en 1905, se inició la construcción de una red de alcantarillado que cubrió la zona central de la capital. Esta nueva infraestructura se acompañó de artefactos tales como inodoros que comenzaron a ocupar un lugar

al interior de las casas (Fernández, 2015; Folchi, 2007). Todos ellos tenían, desde luego, origen europeo o estadounidense.

Sin embargo, el cambio señalado no ocurrió meramente por medio de la importación de nuevos artefactos. Más bien, se trató de una transición socio-técnica (Geels, 2002), entendiendo por tal el cambio que experimenta un sistema completo a partir de la evolución en la trayectoria de las nuevas tecnologías que emergen, en conjunto con otras trayectorias, como la de la ciencia, las políticas públicas, los mercados, la cultura y el comportamiento de los usuarios de las tecnologías, por mencionar algunas. En consecuencia, este trabajo aborda la implementación de un sistema de alcantarillas como un tránsito que supuso un paso paulatino desde el uso de acequias, letrinas y pozos negros al uso de inodoros y redes cloacales, acompañadas de cambio en normativas y aspectos culturales, por ejemplo. Pero, especialmente, interesa determinar los imaginarios asociados al futuro anhelado que levantaron los políticos de aquel período, dando cuenta de su relevancia a lo largo de la transición.

2. MARCO TEÓRICO

El punto de vista desde el cual se aproxima esta indagación se basa en la idea de *sistemas socio-técnicos*: no entiende a las tecnologías como artefactos aislados ni autónomos (Geels, 2005b), sino como parte de un entramado, de una *red sin costuras*, en que participan también aspectos sociales, tales como agrupaciones (ingenieros, médicos, políticos empresarios) e instituciones de diversa índole (Hughes, 1993). Así, en este ámbito social las tecnologías son situadas en un espacio en el que coparticipan de las trayectorias socio-técnicas, también, intereses, valoraciones morales, visiones, esperanzas, anhelos, etcétera. Por esta razón, el

eje teórico desde el cual se inicia este trabajo es el de las transiciones socio-técnicas analizadas desde una perspectiva multi-nivel (Geels, 2002). De acuerdo con este, un *sistema o configuración socio-técnica* está integrada por las trayectorias de distintos aspectos sociales y técnicos que se entretajan, satisfaciendo determinados requerimientos sociales, como la provisión de alimentos o de agua potable, por ejemplo. Así, pues, una *transición socio-técnica* consiste en el paso desde un sistema socio-técnico a otro, dado por la evolución conjunta de los distintos elementos que le componen. Algunos ejemplos de transiciones que pueden hallarse son: la que implicó el cambio desde un sistema de transporte de carruajes tirados por caballos a otro basado en los automóviles, o desde el uso de pozos negros a la instalación de alcantarillas (Geels, 2005b, 2005a).

El análisis de las transiciones puede efectuarse poniendo atención a la interacción de diferentes niveles que describen cómo unas configuraciones socio-técnicas ganan espacio paulatinamente hasta constituirse en un régimen determinado (Rip y Kemp, 1998). El nivel de nicho –o micro nivel– corresponde al ámbito en el que aparecen las innovaciones radicales y se mantienen apartadas del mercado hasta que puedan competir, además lo conforma una red inestable de actores, así como reglas imprecisas. Cuando las redes sociales en torno a la innovación crecen y se hacen más sólidas y las reglas se hacen “más estables y restrictivas”, el nicho se proyecta en el nivel meso o “régimen socio-técnico” (Geels y Schot, 2010, p. 27). Este ámbito se caracteriza porque los distintos aspectos que componen al sistema socio-técnico han evolucionado hasta alinearse, brindándole mayor estabilidad por medio de reglas más consistentes entre sí, las cuales orientan al sistema. Por último, el nivel macro o *escenario socio-técnico* está constituido por el conjunto de

variables de largo plazo, que ejercen influencia en las configuraciones socio-técnicas, pero que son, al mismo tiempo, más difícilmente influenciadas por los cambios en los otros dos niveles.

Así, entonces, la dinámica de las transiciones socio-técnicas, desde una perspectiva de análisis multi-nivel, opera cuando

los desarrollos del escenario socio-técnico crean presiones sobre el régimen, produciendo problemas [...] Los actores del régimen reaccionan con ajustes en el sistema, pero no son capaces de resolverlos. Esto crea una ventana de oportunidad para nuevas innovaciones, desarrolladas en los nichos y empujadas por una nueva red de grupos sociales (Geels y Kemp, 2007, p. 446).

A partir del reconocimiento de esta dinámica, se espera dar cuenta de la transición que concluyó en la instalación de un nuevo régimen de saneamiento en Santiago de Chile, basado en la implementación de nuevas tecnologías, como la red de alcantarillados, en reemplazo del sistema anterior, en que dominaba la red de acequias.

Al eje de análisis hasta acá revisado, este trabajo suma el enfoque de los imaginarios. Especialmente, inspirado por la idea de “imaginarios socio-técnicos” (Jasanoff y Kim, 2015, 2009), los cuales consisten en

visiones y futuros deseables, sostenidos colectivamente, estabilizados institucionalmente, y performados públicamente, los cuales se animan a partir de entendimientos compartidos de formas de vida y orden social, alcanzables a través de, y apoyando a, los avances en ciencia y tecnología (Jasanoff, 2015a, p. 4).

Para esta idea, la ciencia, la tecnología y la sociedad están imbricadas en distintas proyecciones sobre formas de vida y orden social, que sostienen grupos sociales. El hecho de que sean “alcanzables” mediante la ciencia y la tecnología indica que son instrumentales también, tanto por parte de actores estatales como no estatales. Los mismos grupos buscan afianzar sus imaginarios como los dominantes, por medio de su encarnación en objetos tangibles, como artefactos o infraestructuras tecnológicas, o en intangibles, como instituciones de distinta índole. El proceso, pues, supone fricciones y competencia entre los distintos grupos.

Las preguntas que mueven a este trabajo, y que se plantean a los actores políticos de la época, tienen que ver con qué futuros anhelaban, en qué tecnologías basaban ese futuro deseado, cómo debía ser el orden social que esperaban para el futuro, qué aspectos de su presente debían ser dejados en el pasado, cuáles debían conservarse, por ejemplo. Pero para abordarlas, esta investigación enmarca las preguntas en la propuesta teórica que hace (Cabrera, 2006). Para este autor, “lo imaginario” se corresponde con una “capacidad creativa de hacer aparecer representaciones” (p. 17). En este sentido, los imaginarios se reconocen también como un plano particular de la realidad, dominado por elementos simbólicos y significaciones que son originados en la creatividad de los agentes (Baeza, 2015). A partir de ello, Cabrera (2006) plantea un marco que reconoce dos dimensiones de lo imaginario: la dimensión espacial y la dimensión temporal. Cada una de esas dimensiones aparece discernida por una polaridad: la dimensión espacial está definida por “la posibilidad de conservar y de cambiar el orden social vigente”, lo cual se corresponde con visiones o discursos ideológico o utópicos, definidos por lo que está instituido o por lo que es instituido. Por el otro lado, la dimensión temporal, el campo se define por las polaridades

del pasado y del futuro y se estructura en función de visiones que aluden a la memoria (el pasado) o a la esperanza (el futuro) (Cabrera, 2006, pp. 79-81). De esta manera, los afectos, los sentimientos, las emociones, en general, expresadas en discursos de los actores políticos, se mueven en ese ámbito bidimensional. No obstante, en esta indagación el foco está puesto en el futuro, tal como se ha indicado antes, por lo que, situados en estas coordenadas, abordan lo instituido o ligado al cambio (en el eje espacial) y las esperanzas o deseos, ligadas al futuro (en el eje temporal).

¿Los políticos chilenos se manifestaban favorables a la conservación o al cambio del sistema de acequias predominante, a la hora de desprenderse de las aguas sucias? ¿qué deseos o visiones de futuro movían en ellos la necesidad de cambio del régimen de acequias? Lo que propone este trabajo interpretativo es que, entre los políticos, predominaba el deseo de cambiar el sistema socio-técnico de acequias por uno basado en la nueva infraestructura tecnológica del alcantarillado; pero ese anhelo no se manifiesta particularmente por razones funcionales (esto es, por ejemplo, razones económicas o técnicas) sino que por expresiones de deseo que apuntaban a Europa (y en menor medida a Estados Unidos) como proyección del futuro por alcanzar mediante el recurso a dicha tecnología.

Pero, ¿cómo es que se origina ese anhelo por, en términos de Devés (2014), “ser como el centro”? Para Jasanoff (2015b), una de las etapas que constituyen los imaginarios socio-técnicos es la que llama “circulación”, que consiste en la extensión global de los imaginarios por medio de “agentes de traducción”, los cuales “[...] tienen la capacidad de mover imaginarios desde una configuración socio-técnica a otra” (Jasanoff, 2015b, p. 333). En un artículo posterior, esta autora recurre a la idea de que las sociedades importadoras de modelos de

innovación originarios de otras latitudes comienzan reconociendo una “deficiencia” imaginada para la cual los modelos extranjeros se proponen como “curas imaginadas”, las cuales resultan, así, de un proceso de coproducción (Pfotenhauer y Jasanoff, 2017). Sin embargo, en esta investigación se propone una interpretación que resalta mayormente la capacidad creativa de los agentes. Un abordaje más cercano, en este sentido es que el que ofrecen Thomas y Dagnino (2005) mediante la definición de la idea “efectos de transducción”, la cual “remite a un proceso auto-organizado de alteración de sentido que aparece cuando un elemento (idea, concepto, mecanismo o herramienta heurística) es trasladado de un contexto sistémico a otro” (2005, p. 19) y, a diferencia de la mera traducción, que sostiene Jasanoff (2015b), “el propio significante es alterado durante el proceso de transducción”, de manera tal que lo “transferido” pierde su “identidad”, gracias a que “el ensamble receptor resignifica el elemento nuevo” (Thomas y Dagnino, 2005, p. 20).

Con lo anterior, la idea de sostener al continente europeo como un futuro anhelado obedece, desde el punto de vista de este trabajo, a la interpretación que los actores políticos realizan de la experiencia socio-técnica europea, la cual queda evidenciada en los discursos con los que promueven el deseo de que la ciudad de Santiago alcance aquello que interpretan como éxito, y que representan París, Londres y Berlín, por ejemplo. El futuro anhelado para Santiago por esos actores, entonces, estaría representado por las capitales europeas. E intentarían concretarlo incrustando esos anhelos en las nuevas tecnologías de saneamiento y, también, en la generación de nuevas reglas e instituciones.

Por otro lado, ¿es coherente abordar el estudio de las transiciones socio-técnicas desde la perspectiva de los imaginarios? La perspectiva de las transiciones socio-técnicas de Geels (2002) hace pie en la

perspectiva sociológica de Anthony Giddens: la teoría de la estructuración (Giddens, 1995). De acuerdo con esta, ni los agentes ni las estructuras pueden considerarse con independencia uno del otro. En cambio, deben asumirse como una “dualidad” en la cual los agentes están incrustados en la estructura: “las actividades humanas sociales, como ciertos sucesos de la naturaleza que se auto-reproducen, son recursivas”, por lo que los agentes reproducen continuamente los aspectos propios de la estructura (1995, p. 40).

Ya otras propuestas han avanzado en el análisis de las transiciones enfatizando en su dimensión cultural. El trabajo de Hermwille (2016) *a transition towards sustainable development is necessary. The multi-level perspective* (MLP, por ejemplo, rescata la importancia de las narrativas en la dinámica de vinculación entre el escenario y el régimen socio-técnico para el caso de la liberación de energía nuclear en la planta de Fukushima, en Japón, tomando por base el hecho que las narrativas participan de las “estructuras de legitimación” que Giddens describe en su teoría. Más específicamente en el ámbito de los imaginarios, Cristiano (2011) se interpreta la teoría de la estructuración de Anthony Giddens como proyecto inconcluso de formular una ontología de la contingencia. Se sostiene que esa lectura renueva el interés de sus escritos, especialmente los de la etapa teórica (1971-1984) justifica la existencia de coherencia entre las perspectivas de la estructuración y la de los imaginarios, de Cornelius Castoriadis, en el hecho que, como la propuesta de Giddens sostiene que las estructuras se componen de reglas y recursos, sin ofrecer información acerca del origen de las reglas, resulta pertinente completar aquella carencia por medio del reconocimiento de los imaginarios como captación de la contingencia indeterminada o *evenencial*. De este modo, las reglas, que forman parte de la dinámica de las transiciones socio-téc-

nicas, hallarían una parte de su origen en el ámbito indeterminado de lo imaginario.

En virtud de esta consistencia, entre la perspectiva de las transiciones socio-técnicas y la de los imaginarios, se halla la posibilidad de un enriquecimiento mutuo. Por un lado, la perspectiva de las transiciones ofrece un nuevo campo de análisis en el estudio de los imaginarios; por otro lado, la aproximación a las transiciones mediante el estudio de los imaginarios permite resaltar el contenido indeterminado de las trayectorias socio-técnicas. Así, pues, esta investigación también busca ser una contribución, por medio del análisis del rol de los imaginarios de actores políticos en la transición socio-técnica, que supuso el pausado reemplazo de unas tecnologías de saneamiento por otras, en Santiago de Chile.

3. METODOLOGÍA

La investigación es de naturaleza cualitativa, pues se desarrolla como “un conjunto de prácticas materiales e interpretativas que hacen el mundo visible”, que lo modifican y lo transforman en un conjunto de representaciones, como, por ejemplo, notas de campo y grabaciones, por mencionar algunos instrumentos (Creswell, 2007, p. 36).

La delimitación temporal está definida arbitrariamente por los años 1869-1931, y se explica, primero, por un período que antecedió a las primeras ideas de instalación del alcantarillado, cuando aún dominaba el campo de conocimientos sobre enfermedades la teoría miasmática; en segundo lugar, el año 1931 se define por el establecimiento de la Dirección General del Alcantarillado de Santiago, en una época en la cual los proyectos para implementar las nuevas tecnologías de saneamiento se reparten a lo largo del país, junto a la generación de normativas que

van reduciendo hasta el mínimo la persistencia de la tecnología antes dominante en sectores urbanos del país. Los datos se construyen a partir del recurso a fuentes secundarias y primarias. Las secundarias se utilizan, principalmente, para reconstruir las dinámicas de la transición socio-técnica, mientras que desde las primarias se ha realizado el acopio de discursos políticos. En específico, las fuentes utilizadas son los boletines de Diarios de Sesiones, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la época, principalmente.

La reconstrucción histórica tiene por propósito descubrir las dinámicas que dieron lugar al cambio de régimen socio-técnico, a saber: cómo interactuaron los distintos niveles en la transición. El estudio de los imaginarios de los actores políticos está orientado por una aproximación interpretativa, es decir, una enfocada en el rescate de los significados y su construcción por parte de los actores políticos situados en el contexto espacio-temporal señalado. A través de un rastreo histórico de las transiciones de ambas capitales, se exponen las dinámicas que dieron origen a la instalación de un nuevo régimen de saneamiento, basado en alcantarillas e inodoros. Junto con eso, el trabajo se enfoca en los imaginarios de las élites (ingenieros, médicos y políticos, en líneas generales), obedeciendo a una aproximación interpretativa, pues se enfoca en los significados y en su construcción por parte de actores situados en determinados contextos (Schwartz y Yanow, 2012).

Como ya se ha explicado antes, la tarea interpretativa se aboca a los discursos de actores políticos, es decir, principalmente de diputados y senadores. Más particularmente, en aquellos discursos que se dirigen al futuro, con el propósito de hallar los imaginarios que dan cuenta de los anhelos forjados por esos actores en relación con las tecnologías de saneamiento de Santiago de Chile.

4. TRÁNSITO E IMAGINARIOS: LA INSTALACIÓN DE UN RÉ- GIMEN DE SANEAMIENTO EN SANTIAGO DE CHILE

El orden de la siguiente presentación obedece a la dinámica de la transición socio-técnica, poniendo en relieve los discursos sostenidos por los políticos.

4.1 Antecedentes: problemas del régimen de acequias dominante

La ciudad de Santiago sostenía su servicio de provisión de aguas mediante acequias trazadas en la ciudad, desde tiempos coloniales, las cuales nacían del río Mapocho. Las aguas que circulaban a través suyo eran utilizadas, primordialmente, con propósitos agrícolas y para el consumo humano; algunas acequias, en cambio, eran usadas para el arrastre de basuras, por medio del uso también de letrinas, y, sin embargo, también servían al consumo de los sectores más pobres de la población (Piwonka, 2004).

Con el correr del tiempo, el aumento de la población y la expansión de la ciudad incidieron en que comenzaran a desviarse cauces desde las acequias principales de modo que atravesasen los predios de los santiaguinos más acaudalados, aumentando su sinuosidad y, por consiguiente, haciéndolas más lentas y susceptibles de atascos. A causa de ello, se producían permanentemente anegamientos y encharcamientos de las calles, con el subsecuente riesgo de generación de enfermedades. Por esta razón, la “limpia de acequias” constituyó una actividad cada vez más indispensable: el cieno acumulado durante un tiempo, formado a partir de desechos orgánicos que se depositaban al fondo del cauce, facilitaba la ocurrencia de anegamientos, por lo que periódicamente debían organizarse trabajadores y vecinos para su limpieza (Tagle, 1908). Entonces,

los “limpias” o “taqueros”, premunidos a veces de baldes, retiraban las basuras que producían el atascamiento y las dejaban a la vera del cauce, a la espera de la llegada de carretones que las trasladan a zonas marginales de la ciudad. Otras medidas adoptadas por los gobiernos coloniales incluían la instalación de rejillas, para “atajar” las basuras arrojadas a las acequias por los vecinos, donde éstas atravesaban su propiedad. Sin embargo, ninguna de estas medidas, las muchas de las veces que fueron aplicadas, prosperó efectivamente (Piwonka, 2004).

La práctica de uso de las acequias, para el desalojo de las suciedades, había arraigado en la población santiaguina a lo largo de cientos de años, mediando aun normas y ordenanzas prohibitivas que no arredaban a sus usuarios. Como consecuencia de ello, una parte importante de la población sita en los márgenes, que no trataba las aguas antes de consumirlas, sufría problemas sanitarios (enfermedades como el cólera o la disentería, por ejemplo), que eran enfrentados por las agrupaciones profesionales de la época, bajo la perspectiva de los miasmas. A su juicio, la responsabilidad principal de las enfermedades radicaba en las costumbres de la población, junto con “los miasmas deletéreos, emanados de las inmundicias o fermentación de los despojos animales, marinos y vegetales” (Revista Médica de Chile, 1853, p. 6). Participaban de la opinión sobre la suciedad abundante de Santiago los políticos, quienes se quejaban también del comportamiento de la población, describiendo su comportamiento. El político y músico José Zapiola, por ejemplo, acusaba la suciedad al costado de una gran acequia santiaguina, señalando como responsables a los vendedores del sector (Piwonka, 2004).

4.2 Ineficacia de las soluciones a los problemas higiénicos y aparición de nuevas alternativas

Enfrentada a los problemas higiénicos de la capital, la intendencia trató de implementar medidas para desaguar las principales calles de la ciudad. Para ello, fueron contratados, en 1853, los ingenieros F. S. Pérez y A. Charme. Su tarea consistía en ofrecer un sistema de desagües y de nivelación de acequias, que pudiera poner término a sus atascos y anegamientos y redujera las condiciones para que se produjeran y expandieran las enfermedades y la mortalidad. No obstante, recién hacia 1869 pudieron verificarse solo los trabajos de nivelación y abovedamiento de algunas acequias, y no sin problemas: los profesionales, especialmente los médicos, criticaban que la población igualmente botaba sus basuras a través de los portalones que se habían dejado; además, el proyecto mantuvo la sinuosidad de las acequias, por lo que continuaron presentándose atascos que mantenían la necesidad de su costosa limpieza (Lira, 1884).

Llama la atención que, durante esta década de 1870, los políticos chilenos, aún cuando debatían en torno a la necesidad de transformar Santiago, por medio de su hermoejamento -guiados por el proyecto de Benjamín Vicuña-, no contemplaban la construcción de obras de alcantarillado, aun cuando manifestaban conocer la realidad europea, donde, en efecto, ya se habían concretado estas infraestructuras tecnológicas en Londres y en París (década de 1850). Acaso ocurría que el sistema de acequias les parecía suficientemente cómodo aún. De hecho, el mismo intendente Vicuña hacía referencia no más que a la construcción de una “cloaca máxima” en la llamada “acequia de Negrete” (Diputados, extra. 1873, p. 400), en circunstancias que, a ojos de este, el país atravesaba una situación de opulencia, la cual asociaba a la necesidad de

seguir los cánones que representaban las capitales europeas: “Tal vez el Teatro fue un lujo, pero ¿habría tolerado Santiago no tenerlo? Tal vez el mercado fue una costosa fantasía, pero era también una necesidad de la época” (Senado, ext., 1876-1877, p.62). No obstante ello, la higiene de la ciudad, y particularmente la de los barrios más pobres, daba pie a que el intendente los comparase con “aduares africanos” que rodeaban a “la culta capital de Chile (...) la ciudad ilustrada, opulenta, cristiana”. Esa población, continuaba Vicuña, además de no disponer de acequias ni aguas limpias estaba rodeada de “charcos y pantanos de aguas inmundas y corrompidas que llenando el aire de emanaciones pútridas y deletéreas lo hacen malsano y casi insufrible” (Vicuña, 1872, pp. 24-26).

La higiene pública era un terreno en discusión entonces: no había seguridad acerca de las responsabilidades que al respecto cabían a las municipalidades o si acaso sería pertinente la conformación de un Consejo de Higiene que asesorase a las autoridades en este tipo de decisiones. Para algunos, en Santiago, tal como en los países europeos, debía establecerse la responsabilidad de gestionar los asuntos higiénicos en un consejo especial y no en las municipalidades; así lo hacían países con los cuales “pretendemos nivelar nuestra cultura y civilización” (Diputados, ord., 1884, p. 547). Otros, en cambio, se oponían a ello: “(...) su Señoría se limitó a decirnos que estos consejos de higiene se encuentran establecidos en muchas partes del mundo. Ello puede ser muy bien, pero ¿la organización de aquellos países es la misma que la del nuestro?” (Diputados, ord., 1884, p. 20)

Las tasas de mortalidad “asombrosas”, que preocupaban a los parlamentarios, afectaba principalmente a los menores de edad, lo cual dificultaba “nuestro progreso y nuestro desarrollo” junto con esterilizar “muchas de las fuerzas productoras del

país”. Salvar la mortalidad tenía por propósito contribuir a sostener las fuerzas de producción nacional (Diputados, ord., 1882, p. 601).

En este contexto arribó al país una epidemia de cólera, entre 1886 y 1887, que incrementó las tasas de mortalidad. Los médicos y los ingenieros chilenos comenzaban a inspirarse en los descubrimientos de Louis Pasteur y Robert Koch, así como también comenzaban a utilizar los datos de la estadística médica para proponer medidas en el ámbito sanitario. Las experiencias extranjeras con nuevas tecnologías de saneamiento, como las cloacas, también comenzaban a permear en los ingenieros chilenos. Ambos grupos de profesionales iniciaron acuerdos en torno a que las acequias y los pozos negros, “examinados a la luz de la higiene moderna, resultaban muy defectuosos y llenos de peligros” por lo que debían ser reemplazados ya por acequias ya por un sistema de toneles portátiles (Gabler, 1898, p. 5).

En relación a la posible llegada del cólera, los actores políticos manifestaban posturas diferentes en cuanto a la necesidad de anticipar medidas. Algunos argumentaban que se podría prevenir mediante el aislamiento de los infectados, es decir, recurriendo a cuarentenas, mediante el envío de los primeros contagiados a lazaretos y el establecimiento de cordones sanitarios, medida que, para otros, resultaba intolerable, toda vez que pasaba por encima de los las libertades individuales, lo cual es “simplemente bárbaro, y es de admirar que en este siglo, y en un país civilizado como el nuestro, se haya aceptado por personas competentes y respetables semejante manera de ver las cosas” (Diputados, ext., 1886-1887, p. 150). Es decir, se exhibía en las deliberaciones un enfrentamiento de perspectivas sobre las esferas del derecho público y de las libertades individuales.

Por otro lado, era frecuente la alusión al clima de la ciudad como un elemento de protección frente a la llegada de enfermedades de origen extranjero: “Todo esto manifiesta que hay algo en el clima de Chile contrario al cólera que no lo deja penetrar”, sostenía un diputado (Diputados, ext., 1886-1887, p. 149), en un tipo de discurso que se acompañaba de la teoría miasmática de las enfermedades, y que entonces no era privativa de los médicos e ingenieros: el barrio sur de la ciudad, que era el menos salubre y carecía de condiciones higiénicas mínimas, era el foco de las epidemias, lo que suponía un riesgo importante, pues se sabía que los “vientos reinantes en Santiago, son vientos del sur; de manera que la epidemia se propagaría aún, por este motivo, con suma rapidez hacia los barrios de sotavento...” (Diputados, ext., 1886-1887, p. 160).

En barrios como aquellos, en que no era suficiente el dinero como para excavar sus propios pozos o pagar por el agua que transportaban los aguateros, seguían consumiendo las aguas sucias que arrastraban las acequias en su recorrido a lo largo de la ciudad, apenas, y no siempre, hirviéndolas (Piwonka, 2004; Romero, 1997). Ante esta situación, el ministro del interior de la época acusaba a esos habitantes de ser poco previsores, por lo que la autoridad no podía responsabilizarse por ello, ante lo cual algunos diputados reconocían esa práctica como la única alternativa de que disponían para beber agua (Diputados, ord., 1887, p. 60). Proveer de agua limpia a la población era una medida percibida como un elemento indispensable a partir del cual se podía evitar la propagación de enfermedades infecciosas. Junto a ello se hacía urgente, desde la perspectiva de algunos, la instalación de organizaciones que bregaran por ello. Instituciones que “existen en la mayor parte de las naciones civilizadas” (Diputados, ext., 1888-1889, p. 442), necesarias a raíz de la ignorancia de la población, y gracias a las cuales, países como

Alemania, Francia e Italia habían podido dominar las epidemias (Diputados, ord., 1890).

Ese mismo anhelo de civilización europea inspiró al presidente José Manuel Balmaceda en su propuesta de instalación de una red de alcantarillas en Santiago. A su juicio, la capital “tiene el peor enemigo de su salubridad en las acequias”, mientras que naciones como Francia o Inglaterra, donde ya disponían de ellas, se habían reducido los niveles de mortalidad notablemente (Diputados, ord., 1890, p. 650). Los problemas que causaba el sistema de acequias movían a los políticos a calificarlo como “absurdo y monstruoso”, cuando en ciudades como Berlín, tras la implementación de alcantarillas, se había reducido también la mortalidad (Diputados, ord., 1891, p. 32). El sentimiento que acompañaba a esa necesidad de cambio era de desazón ante la situación de la salubridad en el contexto de las naciones civilizadas. No obstante, ese cambio no se puede entender sencillamente como la adopción de un sistema de alcantarillas consensuada inmediatamente por los políticos, sino como la necesidad de superar el estado higiénico: parecía inverosímil, para los políticos, que las acequias llevaran tanto tiempo circulando por la capital a tajo abierto y sin que la vecindad haya realizado más esfuerzos por su abovedamiento, siquiera por resguardar su propia salud (Diputados, ord., 1893). Algunas calles, de hecho, resultaban casi intransitables “a tal extremo que llegan a echarse de menos los antiguos zancos de palo (...)” y, peor todavía: “¡las calles se rellenan con las basuras y los desperdicios de las acequias!” (Diputados, ord., 1893, p. 211)

Conflictos intestinos, que derivaron en una guerra civil y en el término del gobierno, impidieron que el proyecto de alcantarillado del presidente Balmaceda llegase a ejecutarse. Unos años más tarde, el ingeniero chileno Valentín Martínez puso

a disposición de la municipalidad de Santiago un nuevo proyecto de alcantarillado (Fernández, 2015). Fue presentado en 1896 y, sin embargo, no pudo conseguir el apoyo del congreso nacional. Durante su discusión, se ponía en relieve consistentemente el enfrentamiento en torno a la posibilidad de adoptar la experiencia de países europeos y de Estados Unidos. Por ejemplo, frente a la admiración por el desarrollo estadounidense en este aspecto, “en donde luego que se trata de fundar una ciudad y antes de que haya ningún habitante, lo primero que se hace es construir las alcantarillas, después la escuela, después la capilla y en seguida la casa consistorial”, otros señalaban que un país como EEUU era muy distinto de Chile, porque conforman y crecen más rápidos sus poblaciones, además del hecho de que “nuestras poblaciones, por ser muy extensas y rodeadas de árboles, no necesitan, tanto como las poblaciones apiñadas e industriales, de este servicio” (Diputados, ext., 1895-1896, p. 728).

Esta no fue la única manera cómo se contradijo el proyecto de alcantarillados de Martínez. También hubo oposiciones frontales a la idea de reemplazar el sistema de acequias por alcantarillas, o, cuando menos, a implementarlo con proyectos de ingenieros chilenos cuando se podía recurrir a expertos europeos con mayor experiencia. Un ejemplo de este tipo de discurso lo ofrecía un senador: sugería dar más tiempo a las discusiones sobre la cuestión, “para que puedan venir de Europa ingenieros o empresas interesadas en esta obra, como creo que vendrán, y llevarla a cabo en condiciones más satisfactorias y ventajosas” (Senado, ext., 1896-1897, p. 1048). Esta idea de contratación de especialistas europeos era defendida también desde el punto de vista de la posibilidad económica de realizar el proyecto, no nada más desde la posibilidad técnica. Es decir: por cierto, afirmaban que era más pertinente contratar ingenieros que hayan hecho proyectos similares en grandes ciudades, pero

también consideraban que “para pedir propuestas en Europa en orden al alcantarillado de Santiago, no daba la misma garantía el presentar planos hechos por ingenieros conocidos en Chile que presentar planos hechos por ingenieros competentes y conocidos en Europa”, pues estos últimos sí que podrían generar confianza entre los capitalistas europeos (Diputados, ext., 1897-1898, p. 652).

El mismo, además, cuestionaba que las altas tasas de mortalidad fueran asociadas, exclusivamente, con el sistema de acequias: había otras causas, como el hecho de vivir en tierras descuidadas y desaseadas, lo cual era propicio para la propagación de epidemias. Y, de hecho, la población también tenía responsabilidad, pues prefería destinar sus recursos a los vicios, sin preocuparse de contribuir al alimento de la familia, de su bienestar ni menos de sus hábitos de aseo (Senado, ext., 1896-1897).

En la posición opuesta es posible hallar declaraciones referidas a la experiencia con el alcantarillado de ciudades importantes, como ejemplos a seguir. Así, además, se obedecía a una causa, incluso, patriota: “si vamos a salvar de la muerte, implantándolo entre nosotros, a centenares de nuestros compatriotas, haremos obra de patriotismo y verdaderamente benéfica” (Senado, ord., 1896, p. 50). Este esfuerzo sería menos costoso en Santiago, en virtud de su clima y la condición inclinada de su plano. Ingenieros y médicos resaltaban este aspecto, el que igualmente constituía una de las claves de las argumentaciones favorables a la instalación de nuevas tecnologías de saneamiento:

Nosotros, que tenemos uno de los climas más benignos del mundo, que tenemos una ciudad dotada de agua en abundancia, que tenemos un terreno parejo con pendiente sobrada para el escurrimiento de los desperdicios, y que, por la naturaleza misma, pareceríamos estar desti-

nados a gozar de una salubridad excepcional y excesivamente benéfica, sin embargo, nuestra condición a este respecto toca los límites reservados a los pueblos peor favorecidos (Senado, ord., 1896, p. 503)

En el año 1896, se promulgó una ley que estableció que los municipios del país podrían exigir a sus habitantes que utilicen el sistema de alcantarillado en las poblaciones que dispusieran de esta infraestructura. Esto muestra que prevalecía, después de todo, una convicción importante, entre las autoridades políticas, con respecto a la conveniencia de este sistema. Los encargados de ejecutarlo y el tipo de sistema de alcantarillado que se implementaría eran cuestiones aún por definirse, pero que generaban debates que dan cuenta de que también estaba en juego la civilización: “...si permaneciéramos impasibles ante esa necesidad no mereceríamos el nombre de nación civilizada” (Diputados, ext., 1900, p. 1054).

Por entonces, los habitantes más pudientes de la capital adquirirían, gracias a algunas casas comerciales abiertas al mercado externo, inodoros de loza de origen europeo o estadounidense, lo cuales conectaban mayoritariamente a las acequias, si bien también lo hacían a pozos negros (Lamas, 1899). Sin embargo, su dominio de los conceptos básicos de higiene parecía ser bajo:

La higiene privada, moral del cuerpo, ciencia práctica de la vida misma, no es conocida ni siquiera de nombre en nuestras clases trabajadoras y -doloroso es decirlo- nuestras clases acomodadas la saludan a gran distancia, con poquísimos respeto y como a un conocido con quien no se quiere tener relaciones. (Diputados, ord., 1897, p. 559)

4.3 La consolidación de un régimen de saneamiento basado en nuevas tecnologías

Cuando iniciaba el siglo XX, los problemas ligados a las acequias continuaban dentro de los márgenes de la capital. Los descubrimientos científicos de Pasteur estaban penetrando en los grupos letrados de la población, si bien estos compatibilizaban estos conocimientos con la teoría miasmática (Canales, 1912). Persistía, de hecho, la instalación de letrinas sobre acequias que atravesaban las casas, contaminando las aguas que llegaban a la periferia de la ciudad.

Los médicos coincidían en tratar al sistema de acequias como una “calamidad pública”, que seguiría trayendo consecuencias en la mortalidad si no era reemplazado (Díaz, 1905, p. 27). Este sistema estaba presentando dos problemas: en ocasiones, su falta de limpieza aún ocasionaba anegamientos, y en otras, corría por ellas escasa agua (Gross & De Ramón, 1983). Los taqueros seguían a cargo de la limpieza de acequias, y seguían transportando el cieno por medio de carretones a las afueras de la ciudad, lo que ocasionaba el problema de la caída del material a lo largo de su trayecto. Algunas normas, sin embargo, determinaron la exigencia, en esta época, de conectar las recientemente construidas habitaciones higiénicas para obreros (gracias a la ley de habitaciones obreras del año 1906), a las alcantarillas, en la medida que se fueran instalando. De hecho, comenzó a asignarse, normativamente, más importancia a la existencia de habitaciones salubres o higiénicas para la población, a objeto de controlar otros aspectos sociales, como el crimen:

La casa salubre parece proteger a la vez la salud del cuerpo y del espíritu. El obrero encuentra en ella un hogar que lo retiene cerca de la familia, que hace nacer en su espíritu los mejores

sentimientos, alejándolo del vicio y el crimen.
(Diputados, ord., 1901, p. 313)

Una dinámica interesante se reconocía en la relación obrero-higiene-huelgas, y era expresada por un diputado así:

Todo contribuye a producir repulsión por ese hogar, reniegos por la propia suerte, cólera por la sociedad (...) no pudiendo el padre tolerar tanta miseria, se va a la taberna, se dedica a la bebida, a la charla sobre los mismos temas, abultada por los efectos del alcohol, ¡y nace el odio contra las clases superiores, el malestar con los patrones, las exigencias de mayores jornales, las huelgas! (Diputados, ord., 1905, p. 580)

La construcción de pozos por parte de la población más rica, que produjo discusiones entre los expertos en cuanto a su salubridad, era un aspecto contradictorio con las definiciones de ingenieros acerca de que la infraestructura de saneamiento basada en alcantarillas era “una obra de progreso” contraria a las costumbres coloniales y, por ende, debía estimular “la introducción en nuestras casas, en todas las esferas sociales, de aquellos hábitos de limpieza y de higiene (...)” (Bertrand, 1909, p. 13). Nuevos planes de alcantarillado fueron propuestos a las autoridades, para proveer del servicio a la capital, de modo que el gobierno se decidió a establecer, en el año 1901, un grupo de expertos presidido por Domingo V. Santa María, a objeto de que elaboren un proyecto definitivo de alcantarillado; a partir de ese proyecto, que fue aprobado en 1903 por el congreso, se hizo un llamado a concurso de propuestas para su ejecución.

Todavía en este aspecto, había quienes juzgaban negativamente el posible desempeño de los ingenieros chilenos, en relación con sus pares europeos,

aludiendo, principalmente, a su experiencia y la facilitación que los últimos ofrecerían al ingreso del capital extranjero, así como al hecho de que los ingenieros chilenos no habrían conocido de estas obras en los países europeos:

Por distinguidos que sean estos ingenieros nacionales, no tienen la autoridad técnica suficiente para revisar el trabajo de ingenieros europeos, que tienen competencia especial en la materia. ¿Qué van a hacer esos ingenieros? A producir un nuevo informe, a aumentar el papeleo inútil y nada más (Diputados, ext., 1900, p. 453)

La licitación para ejecutar las obras de alcantarillado se hizo el mismo año 1903. Se lo adjudicó la compañía francesa Batignolles y Fould, la cual inició, en 1905, labores que se extendieron hasta 1910, cuando, según el contrato, debían ser entregadas. Las conexiones de los domicilios a las alcantarillas públicas se reglamentaron a partir de 1906, y no estaban incluidas en las tareas que debía ejecutar la compañía (Fernández, 2015). Sin embargo, aunque se cumplió el plazo estipulado, el proceso de ejecución no careció de obstáculos. Uno de ellos se refiere a la renegociación de algunos aspectos financieros del contrato, debido al alza imprevisible de precios de los insumos -que debió asumir la compañía- a causa de las dificultades ocasionadas por el terremoto que, en 1906, afectó principalmente a Valparaíso. Los daños y las pérdidas de vidas ocasionaron algunos retrasos y mayores costos en el ingreso de insumos de origen extranjero, además del incremento del costo de los salarios. El gobierno, sin embargo, logró sortear los problemas concediendo a la compañía una bonificación pecuniaria, a objeto que concluya con los trabajos. En efecto, para el ministro del interior, señor Tocornal, más valía cumplirle a la empresa, pues “(...) hay que tener presente que

a las compañías extranjeras tendremos siempre que recurrir para la ejecución de obras de esta naturaleza” (Diputados, ext., 1911-1912, p. 2674)

En el mismo sentido, las obras fueron objeto de quejas y reclamaciones de los vecinos del centro de Santiago, debido a la apertura de las calles para la instalación de las cañerías, lo cual redundaba en la interrupción del tráfico y, temían vecinos y autoridades, la amenaza de más enfermedades. Un senador, por ejemplo, exigía al ministro del interior que consiguiera “que los trabajos del alcantarillado se hicieran en forma racional y correcta, como se hacen en las ciudades europeas” (Senado, ext., 1908-1909, p. 1483).

El recurso a la experiencia europea, si bien era predominante, seguía siendo enfrentado, también, sobre la base de las características del clima y el territorio de Santiago:

Ha andado siempre en la atmósfera la idea de hacer grandes y costosas obras, de imitar lo que se ha hecho en Berlín, en París, en Buenos Aires. Yo creo que no hay necesidad de estar pensando tan en alto (...) creo que no hay para qué emprender grandes obras de arte cuando la naturaleza ha dado a Santiago bastante declive y bastante agua, condiciones y elementos de que otras capitales no han dispuesto como nosotros. (Senado, ord., 1903, p. 236)

Entregadas las obras del alcantarillado, que cubría la zona central de la ciudad, se iniciaron discusiones en torno a distintos asuntos. Por ejemplo, se definió ofrecer facilidades de pago de las conexiones domiciliarias a quienes fueran declarados insolventes. En esos casos, el fisco ejecutaría la obra a cambio del posterior reembolso por parte de los beneficiarios. Igualmente, aparecieron desafíos que dificultaron el uso de las obras construidas en

Santiago. Uno de los más importantes se refiere a la provisión de agua suficiente para el servicio de las alcantarillas, lo cual también ocurría en el caso de las acequias, pues corría agua dos o tres veces por semana, ocasionando que se llenaran de basuras y que, una vez que volvía a correr agua por ellas, se produjeran inundaciones. Este problema, por cierto, se manifestaba especialmente en las zonas periféricas, pues las tecnologías de saneamiento ya operaban en el centro y las acequias, allí, ya habían sido rellenadas: “las víctimas principales de tan desgraciada situación son los moradores de conventillos y pequeñas casas antihigiénicas, diariamente inundadas por las aguas sucias e infectas de las acequias” (Diputados, ord., 1911, p. 1391). De acuerdo con la municipalidad, el problema era la disponibilidad de carretones de fierro, pues se contaba solo con 45 carretones para ofrecer el servicio de más de 3 mil cuadras de acequias. Además, a juicio de los políticos, los vecinos mantenían los malos hábitos de arrojar a las acequias los desperdicios que ocasionaban tacos en su circulación (Diputados, ord., 1911, p.923).

El incremento del acceso de la población al alcantarillado fue paulatino. Hacia mediados de la década de 1910 se cuenta en cerca de un 50% la población santiaguina beneficiada, mientras que hacia la década de 1930 la cifra llegaba a 30%. Una de las razones que podría atenderse tiene que ver con la rapidez con que creció la población en relación con la expansión del alcantarillado (Gross & De Ramón, 1983). Además, la persistencia de enfermedades infecciosas todavía situaba a la civilización y a Europa en el horizonte imaginario de los actores políticos, y a Santiago en un nivel inferior, incluso, al de otras capitales sudamericanas, como Río de Janeiro y Buenos Aires, cuya “transformación prodigiosa” miraban “con envidia” (Senado, ord., 1915, p. 575).

Un conjunto de normativas se institucionalizó en conjunto con la instalación del alcantarillado. Por ejemplo, en 1918, apareció el Código Sanitario, en el cual se estableció la obligatoriedad de la ejecución de obras sanitarias requeridas en las viviendas, para el funcionamiento del alcantarillado. En esta época parece haber prevalecido la idea de que la dirección de medidas de higiene por parte de las autoridades políticas (como lo es la proyección de un sistema de saneamiento) era el mecanismo adecuado para combatir las enfermedades que azolaban a la capital, causando la muerte. Gracias al desarrollo de la ciencia se había comprendido que la salubridad de una población obedecía a la “inteligencia y voluntad del hombre”, tal como mostraban “los países más cultos” mediante sus legislaciones sanitarias (Diputados, ext., 1909-1910, p. 2304).

Hacia la década de 1920 se inició la construcción de obras de alcantarillado, así como de mejoramiento de las existentes (en los casos de Concepción y Valparaíso, por ejemplo), en el resto de las principales ciudades chilenas, mientras que, para formalizar y continuar la expansión del alcantarillado santiaguino, se estableció la Dirección General del Alcantarillado de Santiago, en 1931. Acaso, pueda aventurarse la idea que el alcantarillado de Santiago y su funcionamiento estimuló la expansión de estos nuevos sistemas de saneamiento hacia otras ciudades. De hecho, ya en la década de 1920 se reconocía su aporte en el enfrentamiento de las cifras de mortalidad: el propósito de las obras de alcantarillado era -decía un diputado-, reconocidamente, mejorar la salubridad y, por ende, reducir la mortalidad, además, “es sabido que la mayor parte de las ciudades chilenas tienen coeficiente de mortalidad que exceden en mucho a los de las ciudades dotadas de alcantarillado” (Diputados, ord., 1922, p. 1820).

Por otro lado, en una época en que los movimientos sociales comenzaron a elevar su voz en reclamo por el respeto de sus derechos, los vecinos de algunos sectores pobres de Santiago comenzaban a exigir la instalación de las obras. Un ejemplo de ello fue la población Santa Elena, ubicada al sur de la Avenida Matta, habitada por 40 mil personas. Además, en 1930 se señalaba que el proyecto de extensión del alcantarillado hacia San Miguel ya había sido elaborado, el cual era tenido por uno de los proyectos más importantes, debido a su gran tamaño (Diputados, ord., 1930, p. 1715). Este punto acerca de la exigencia de contar con alcantarillado por parte de la población, es relevante, por cuanto exhibe la estabilización del nuevo régimen basado en esas tecnologías: son preferibles por la población en comparación con las acequias; además, están acompañadas de normativas legales e instituciones que alientan la construcción y expansión de este tipo de infraestructura en el resto del país; también, ocurre en un marco en que se han adoptado los nuevos descubrimientos biológicos.

A las cloacas se le sumabas la inclusión de otros artefactos que conforman la nueva infraestructura. Durante estas primeras décadas del siglo XX se incrementaron las importaciones de inodoros de loza, además, se produjo una expansión de la industria nacional dedicada a la producción de este tipo de bienes, como lo exhibe el desarrollo de la empresa “Fábrica de Loza Penco”, que ya podía abastecer al mercado nacional casi por completo (Márquez, 2014). La construcción de las alcantarillas, además, impactó en las viviendas por medio de la exigencia de una nueva configuración, que determinaba la ubicación de los inodoros en la cercanía de los dormitorios, y no en los patios, donde solían instalarse las letrinas. A pesar de que se habían manifestado algunas oposiciones al principio, el ingeniero Valentín Martínez aseveraba que, dado que la “habitación moderna” tiene más

densidad cerca de la calle “el verdadero confortable consiste en tener los aparatos sanitarios (...) lo más cerca posible de los dormitorios (...)” (Bertrand, 1909, p. 13).

5. CONCLUSIONES

Los resultados de la indagación han permitido discernir distintas etapas en la transición que dio lugar al establecimiento de un régimen de saneamiento basado en una infraestructura tecnológica de alcantarillados.

En la primera parte, que corrió hasta 1869, es posible reconocer la existencia de un régimen estabilizado, basado en el sistema de acequias, el cual se sostenía junto a un mercado de servicios provisto por los “taqueros” o limpias de acequias, encargados de reducir las obstrucciones causadas por el arrastre de basuras. Entonces, la teoría miasmática era la base de las explicaciones ofrecidas en relación a las enfermedades asociadas con el sistema. Igualmente, cabe notar que en el ámbito político difícilmente se avizoraba la posibilidad de incorporar nuevas tecnologías. La población, asentada en el sistema establecido, padecía, sin embargo, las enfermedades y la mortandad que se producía a raíz de su ineficacia.

En un segundo momento, se destaca un intento de solución importante llevado adelante por la intendencia: el plan de nivelación y abovedamiento de acequias. Este proyecto, junto con haber sido incapaz de contribuir a mejorar la situación sanitaria de la capital, se constituyó en el último plan relevante en el marco del sistema antiguo. Más claramente, las soluciones enmarcadas en el régimen de saneamiento basado en acequias ya no eran capaces de resolver los problemas

sanitarios, tal como ocurría con la instalación de “rejillas”, durante inicios del siglo XIX. Además, la llegada del cólera a Santiago precipitó la urgencia de adoptar nuevas medidas, fuera del régimen de acequias. Los actores políticos poco a poco comenzaron a convencerse de esta necesidad, en un marco en que también los descubrimientos de la microbiología y las soluciones de saneamiento en Londres y París aumentaron su penetración en ellos, en los ingenieros y en los médicos. Así, en el espacio de lo imaginario comenzaron a hacerse visibles sentimientos relacionados con la situación de Santiago: la capital era una ciudad retrasada, en que la mortalidad causada por las enfermedades parecía incomprendible a la luz de su clima y la condición inclinada de su plano. Esta representación, de hecho, parece incrementar la desazón de los políticos en relación a la ciudad. La mortalidad de la ciudad se relacionaba con las enfermedades producto de las condiciones de salubridad y, estas, a su vez, se asociaban al tipo de infraestructura: la infraestructura disponible (acequias, letrinas, pozos negros) era reconocida como una “calamidad pública”; la infraestructura que suponía el cambio (las alcantarillas, los inodoros) constituían la esperanza la solución del problema de mortalidad. Pero ¿por qué se sostuvo como solución esa nueva infraestructura, ubicándose por fuera del régimen antes dominante? Tras esa definición se halla la imagen que construyeron estos actores políticos sobre la experiencia socio-técnica europea: las principales ciudades europeas no sólo demostraban que las tasas de mortalidad podían reducirse por medio de alcantarillados, sino que también se constituían en la definición de civilización. El futuro deseado por los actores políticos estaba reflejado en la experiencia socio-técnica europea y estadounidense, pues ella constituía la civilización.

Y asimismo las normas generadas y puestas en relieve en el tercer momento estaban ancladas

en ese imaginario, por ejemplo: la necesidad de contar con capitales y proyectos ingenieriles europeos (en desmedro, incluso de los nacionales formados en Europa), la formación de un código sanitario que hallaba su justificación también en el adelanto de las naciones europeas, la determinación de reglamentos que obligaban a modificar la ubicación de inodoros al interior de las viviendas, siguiendo los preceptos modernos; la importación y predilección por inodoros ingleses. Estas “reglas” al mismo tiempo contribuyeron a estabilizar el nuevo régimen socio-técnico de saneamiento y comenzaron a sellar, paulatinamente, la persistencia de las acequias.

Es, pues, la civilización, en tanto esperanza, lo que constituye el imaginario, cuando la mirada se enfoca en el futuro. Las experiencias socio-técnicas europea y estadounidense fueron tenidas como la concreción de la civilización, constituyéndose, ellas, en el futuro deseado. Las manifestaciones opuestas a la nueva tecnología -que sí existieron, a pesar de lo señalado al principio de este trabajo por Geels (2014)- no dejaban de reconocer, sin embargo, la necesidad de civilización ni de admirar la experiencia europea. Pero parecen, más bien, allegar lo imaginario hacia el pasado, retomando el curso de la memoria, hacia la conservación del sistema de acequias o de la experiencia nacional con éstas.

En fin, puede aseverarse que los imaginarios sostenidos por los actores políticos, en cuanto a sus dimensiones espacial y temporal, participaron de la transición al establecimiento de un nuevo régimen de saneamiento dando cuenta de la afirmación que Devés (2014, p. 25) define como “ser-como-el-centro”: una labor de occidentalización, con la cual se desea estar a la altura del “espíritu de los tiempos” mediante la apertura a la cultura del centro “para recibir inspiración desde allí”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAEZA, M. (2015). *Hacer Mundo. Significaciones imaginario-sociales para construir sociedad*. Santiago de Chile: RIL editores.

BERTRAND, A. (1909). *Memoria presentada al Ministerio del Interior sobre los Antecedentes de la Licitación y Contratación del Alcantarillado actualmente en construcción*. París, Francia: Imprenta Gentil.

CABRERA, D. (2006). *Lo tecnológico y lo imaginario. Las nuevas tecnologías como creencias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

CANALES, P. (1912). *Higiene moderna. Lecciones prácticas para la escuela y la familia*. Santiago de Chile: Imprenta y Encuadernación Chile.

CRESWELL, J. (2007). *Qualitative inquiry & research design. Choosing among five approaches* (2ª ed.). Estados Unidos: SAGE Publications.

CRISTIANO, J. L. (2011). Estructuración e imaginario: entre Giddens y Castoriadis. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 213, 9-25.

DEVÉS, E. (2014). *Pensamiento periférico. Una tesis interpretativa global*. Santiago de Chile: Clacso-Idea Usach.

DÍAZ, E. (1905). *Recopilación de informes del Médico-Inspector de las Escuelas Públicas de Santiago*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.

DURÁN, M. (2012). *Medicalización higienismo y desarrollo social en Chile y Argentina, 1860-1918*. Tesis para optar al grado de Doctor en Estudios Americanos con mención en Historia. Universidad de Santiago de Chile.

FERNÁNDEZ, E. (2015). Estudio sobre la génesis y la realización de una estructura urbana: La construcción de la red de alcantarillado de Santiago de Chile (1887-1910). *Historia*, 48, 119-193.

FOLCHI, M. (2007). La higiene la salubridad pública y el problemas de la vivienda popular en Santiago de Chile, 1843-1925. En: R. LÓPEZ (ed.) *Perfiles habitacionales y condiciones ambientales. Historia urbana de Latinoamérica siglos XVII-XX*, 361-388. México D. F.: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

GABLER, F. (1898). Saneamiento de Santiago. El alejamiento i la destrucción de las basuras. *Revista Chilena de Higiene*, 1.

GEELS, F. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, 31(8-9), 1257-1274. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8)

GEELS, F. (2005a). Co-evolution of technology and society: The transition in water supply and personal hygiene in the Netherlands (1850-1930). A case study in multi-level perspective. *Technology in Society*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2005.04.008>

GEELS, F. (2005b). The dynamics of transitions in socio-technical systems: A multi-level analysis of the transition pathway from horse-drawn carriages to automobiles (1860-1930). *Technology Analysis & Strategic Management*, 17(4), 445-476. DOI: <https://doi.org/10.1080/09537320500357319>

GEELS, F. (2014). Regime Resistance against Low-Carbon Transitions: Introducing Politics and Power into the Multi-Level Perspective. *Theory, Culture & Society*, 31(5). DOI: <https://doi.org/10.1177/0263276414531627>

GEELS, F. y **KEMP, R.** (2007). Dynamics in socio-technical systems: Typology of change processes and contrasting case studies. *Technology in Society*, 29(4), 441-455. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2007.08.009>

GEELS, F. y **SCHOT, J.** (2010). The dynamics of transitions: a socio-technical perspective. In: J. GRIN, J. ROTMANS y J. SCHOT (Eds.) *Transition to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change*, 9-101. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.

GIDDENS, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

GROSS, P. y **DE RAMÓN, A.** (1983). *Santiago en el período 1891-1918: desarrollo urbano y medio ambiente* (versión pr). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos-PUC.

HERMWILLE, L. (2016). The role of narratives in socio-technical transitions - Fukushima and the energy regimes of Japan, Germany, and the United Kingdom. *Energy Research and Social Science*, 11, 237-246. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.11.001>

HUGHES, T. (1993). *Networks of power. Electrification in Western Society, 1880-1930*. Londres, Reino Unido: The John Hopkins Press.

JASANOFF, S. (2015a). Future imperfect: science, technology, and the imaginations of Modernity. En: S. JASANOFF y S. H. KIM (eds.) *Dreamscapes of modernity. Sociotechnical Imaginaries and the fabrication of power*, 1-33. Chicago, Estados Unidos: The University of Chicago Press.

JASANOFF, S. (2015b). Imagined and invented worlds. En S. JASANOFF y S. H. KIM (eds.) *Dreamscapes of modernity. Sociotechnical Imaginaries and the fabrication of power*, 321-342. Chicago, Estados Unidos: The University of Chicago Press.

JASANOFF, S. y KIM, S. H. (eds.) (2015). *Dreamscapes of modernity. Sociotechnical Imaginaries and the fabrication of power*. Chicago, Estados Unidos: The University of Chicago Press.

JASANOFF, S. y KIM, S. H. (2009). Containing the atom: Sociotechnical imaginaries and nuclear power in the United States and South Korea. *Minerva*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11024-009-9124-4>

LAMAS, F. (1899). *Informe sobre la fabricación en Chile de la loza blanca: presentado al Congreso Industrial y Agrícola de 1899*. Santiago de Chile: Imp., Lit. y Encuadernación Barcelona.

LIERNUR, J. y ALIATA, F. (2004). *Diccionario de arquitectura en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Arte Gráfico.

MÁRQUEZ, B. (2014). *Cerámica en Penco. Industria y Sociedad 1888-1962*. Concepción, Chile: Ediciones del Archivo Histórico de Concepción.

PFOTENHAUER, S. y JASANOFF, S. (2017). Panacea or diagnosis? Imaginaries of innovation and the “MIT model” in three political cultures. *Social Studies of Science*, 47(6), 783-810. DOI: <https://doi.org/10.1177/0306312717706110>

PIWONKA, G. (2004). *100 años de las aguas de Santiago*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

RIP, A. y KEMP, R. (1998). Technological change. En S. RAYNER y E. MALONE (eds.) *Human choice and climate change*, 327-399. Ohio, Estados Unidos: Battelle Press.

ROMERO, L. (1997). *¿Qué hacer con los pobres? Elite y sectores populares en Santiago de Chile, 1840-1895*. Santiago de Chile: Sudamericana.

SCHWARTZ, P. y YANOW, D. (2012). *Interpretive research design: concepts and processes*. Nueva York, Estados Unidos, y Londres, Reino Unido: Routledge.

SMITH, A.; STIRLING, A. y BERKHOUT, F. (2005). The governance of sustainable socio-technical transitions. *Research Policy*, 34, 1491-1510. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.07.005>

TAGLE, E. (1908). *El alcantarillado de las casas. Instalaciones sanitarias de desagüe i agua potable en los edificios privados i colectivos. Trabajo precedido de algunos datos históricos sobre los desagües de Santiago i acompañado de una recopilación de disposiciones regla*. Santiago de Chile: Soc. Imprenta y Litografía Universo.

THOMAS, H. y DAGNINO, R. (2005). Efectos de transducción: una nueva crítica a la transferencia acrítica de conceptos y modelos institucionales. *Ciencia, Docencia, Tecnología, XVI*, 9-46.

VICUÑA, B. (1872). *La transformación de Santiago. Notas e indicaciones respetuosamente sometidas a la Ilustre Municipalidad, al Supremo Gobierno y al Congreso Nacional por el Intendente de Santiago*. Santiago de Chile: Imp. de la Librería del Mercurio de Orestes L. Tornero.

Boletín de sesiones:

Cámara de Diputados, Chile. Sesiones Ordinarias. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1882).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1884).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1887).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1890).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1891).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1893).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1897).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1901).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1905).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1911).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1922).

Cámara de Diputados (Diputados, ord., 1930).

Cámara de Diputados, Chile. Sesiones Extraordinarias. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.

Cámara de Diputados (Diputados, ext., 1873).

Cámara de Diputados (Diputados, ext., 1886-1887).

Cámara de Diputados (Diputados, ext., 1888-1889).

Cámara de Diputados (Diputados, ext., 1895-1896).

Cámara de Diputados (Diputados, ext., 1897-1898).

Cámara de Diputados (Diputados, ext., 1909-1910).

Cámara de Diputados (Diputados, ext., 1911-1912).

Cámara de Senadores, Chile. Sesiones Ordinarias. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.

Cámara de Senadores (Senado, ord., 1896).

Cámara de Senadores (Senado, ord., 1903).

Cámara de Senadores (Senado, ord., 1915).

Cámara de Senadores, Chile. Sesiones Extraordinarias. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.

Cámara de Senadores (Senado, ext., 1876-1877).

Cámara de Senadores (Senado, ext., 1896-1897).

Cámara de Senadores (Senado, ext., 1908-1909).

Revistas

Revista Médica de Chile (1853). Tomo X. Santiago de Chile.

ASIMETRÍA, PODER Y CONSTRUCCIÓN DE GÉNERO, ¿UN CAMINO PARA CONSEGUIR IGUALDAD?

*Asymmetry, power and gender construction.
A way to achieve equality?*

autores
David G. Miranda*
Marla Freire**
María Jervis***

Artículo recibido el 28 de enero
y aceptado el 03 de mayo de 2019.

RESUMEN

Este estudio aborda la discriminación por sexo y género en términos de derechos políticos, inclusión social y situación económica desde una perspectiva comparada, intentando dar respuesta a la pregunta: *¿la construcción social del género desde las políticas públicas afecta realmente los indicadores de desigualdad?* Para ello, se examinan los principales indicadores de igualdad de género entre los años 1992 y 2010, así como su relación con las políticas públicas que inciden en la construcción social de género en Chile y España.

PALABRAS CLAVE: género, inclusión, políticas públicas, España, Chile.

ABSTRACT

This study examines discrimination by sex and gender in terms of political rights, social inclusion and economic situation in a comparative perspective, in due of the question: *Does the social construction of gender from public policies really affect inequality indicators?* For this, the main indicators of gender equality between 1992 and 2010 are examined, and their relationship within public policies that affect the social construction of gender in Chile and Spain.

KEY WORDS: gender, inclusion, public policies, Spain, Chile.

* Director de Investigación en la Universidad SEK (Chile). Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (España). Master en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Profesor invitado Universidad Internacional SEK (Ecuador) Correo electrónico: david.miranda@usek.cl. ORCID: 0000-0002-4558-3604.

** Académica Investigadora de la Universidad Autónoma de Chile. Doctora en Historia y Teoría del Arte por la Universidad Autónoma de Madrid. Master en Historia del Arte Contemporáneo y Cultura Visual por la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciada en Arte por la Universidad de Playa Ancha. Correo electrónico: marla.freire@uautonoma.cl. ORCID: 0000-0003-1831-5417.

*** Decana Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Internacional SEK (Ecuador). Abogada por la Universidad San Francisco de Quito. Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Diploma superior en Género, Violencia y Justicia. Diploma en Derecho Comunitario por la Universidad de Salamanca, Cátedra Jean Monet. Correo electrónico: mariapaz.jervis@uisek.edu.ec. ORCID: 0000-0001-6011-653X.

INTRODUCCIÓN

La discriminación a causa del sexo y género es una de las bases de la desigualdad en el mundo. Está demostrado y altamente documentado que las mujeres sufren fuertemente la desigualdad en términos de derechos políticos, inclusión social y situación económica. Dado que desde las políticas públicas se aborda la construcción social de género como una estrategia para abordar la desigualdad y violencia estructural, resulta indispensable examinar sus principales logros.

A través del estudio de caso de las realidades en Chile y España, se aborda dicha problemática desde los tres ejes mencionados y a partir de una perspectiva comparada. Así, la principal pregunta de investigación será: *¿la construcción social del género desde las políticas públicas afecta realmente los indicadores de desigualdad?*

El enfoque metodológico examina los principales indicadores de igualdad de género entre los años 1992 y 2010, así como su relación con las políticas públicas que inciden en la construcción social del género en cada país. De esta forma, se espera que esta investigación genere un aporte cualitativo en el estudio de la desigualdad de género en países de renta media con problemáticas disímiles y algunos rasgos convergentes debido a sus procesos sociopolíticos e históricos particulares.

1. GÉNERO Y PODER

A partir de los roles que desempeñan hombres y mujeres, tanto en lo público como en lo privado, se van configurando relaciones de poder de forma permanente, así como organizaciones jurídico-políticas propias de cada sociedad, las cuales han

tendido a reproducir históricamente cánones de superioridad masculina por sobre lo femenino. Las características y atributos del concepto de género¹ tienen puntos en común, aunque se diferencian culturalmente en cada sociedad. La construcción social del género responde entonces a un conjunto de atributos asumidos, incorporados y reiterados que adoptamos, ciertamente, con la expectativa de cumplir las exigencias sociales de identificación y pertenencia de género definidas socialmente². A partir de la comprensión del concepto de género es factible identificar cuál es el papel que ocupan las mujeres en la sociedad. Esta mirada abarca el campo laboral, político, social y familiar. La perspectiva de género se constituye así en uno de los principales aportes de la Teoría Feminista, posibilitando el análisis de las relaciones de poder desde una perspectiva crítica del orden cultural predominante, enfatizando que el enfoque *heteronormativo* constituye un mecanismo de discriminación y reproducción cultural, siguiendo las categorías definidas por Bordieu (2011).

1. La palabra *género* proviene de la lengua inglesa. Ha sido adaptada al castellano y, tal como sostiene Marta Lamas (1994), es probable que en dicha incorporación se generase un grado de confusión en torno al concepto. En el caso del inglés, *gender* se utiliza para diferenciar el sexo masculino y el femenino. Con posterioridad la propuesta desde la Teoría Feminista consiste en reformular ese concepto. Por su parte, el sexo como categoría biológica establece las diferencias que pueden tener sobre todo hombres y mujeres. A partir de esas diferencias biológicas se construyeron de forma sistemática una serie de roles, características y estereotipos de género.

2. Por su parte, Judith Butler (1998, p. 206) desarrolla el concepto de *performatividad* que nuevamente deriva del inglés *performance*, que en teatro significa puesta en escena. La performatividad entonces no es otra cosa que una cantidad de acciones y actuaciones voluntarias, pero no siempre conscientes, que las personas desarrollamos como parte de nuestra puesta en escena en la vida en comunidad. Dado que esa puesta en escena es un mecanismo legitimador de pertenencia, hay muchas acciones que se asumen con plena conciencia y otras que no porque el acto que determina el género ya fue ejecutado por alguien más previamente y, de alguna manera, ese mismo acto fue llevado a cabo por otros.

1.1 Marco jurídico e institucional en estudio de caso

A través del estudio de caso, es necesario inicialmente constatar que, en el artículo 14 de la Constitución Española, se proclama el derecho a la igualdad y a la no-discriminación por razón de sexo. En este sentido, se reconoce la igualdad como un derecho universal, recogido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos, además de ser un principio estrechamente vinculado con el ejercicio de la ciudadanía, requisito imprescindible en toda sociedad democrática. Sin embargo, más allá del reconocimiento de la igualdad formal recogida en la legislación, es preciso un grado mayor de avance en pos de la efectividad de las políticas públicas en términos de igualdad de derechos en este ámbito.

En el caso de la Constitución Política de Chile, en su artículo 19, inciso 2, se señala respecto de la igualdad ante la ley: “En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley” (Constitución Política de Chile, 2017).

Tanto en España como en Chile se cuenta con marcos políticos y/o legislativos orientados a la igualdad entre hombres y mujeres. En el caso de Chile, se ha creado en mayo de 2016 el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, cuyo antecesor fue el Servicio Nacional de la Mujer, organismo perteneciente al Gobierno de Chile orientado a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a partir de la Ley 19023 del 3 de enero de 1991, en cuyo artículo 2 se estipula respecto de sus funciones: “Implementar políticas, planes y programas con pertinencia cultural, orientados a la equidad de género, a la igualdad de derechos y a procurar eliminar toda forma de discriminación

arbitraria contra las mujeres, incluido el Plan Nacional de Igualdad entre hombres y mujeres”. Por su parte, en España actualmente se cuenta con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que acoge al Instituto de la Mujer, creado por la Ley 16/1983 del 24 de octubre. Su propósito es:

[...] fomentar y promocionar las condiciones que posibilitan la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social, así como la prevención y disminución de toda clase de discriminación de las personas por razón de nacimiento, sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación o identidad sexual, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La institución procura el reconocimiento social de igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres en cuanto a educación, trabajo, formación de núcleos familiares y participación en las decisiones políticas y económicas.

El trabajo del Instituto de la Mujer se ha centrado en la realización de campañas de información sobre los derechos de las mujeres para difundir los cambios que se habían producido en el ordenamiento jurídico, fundamentales para que las mujeres pudieran ejercer y reivindicar esos derechos que muchas todavía no conocían. Además, releva el problema de los malos tratos y realiza estudios sobre la situación de las mujeres en España, cuyos resultados fueron difundidos en la sociedad. Estas acciones son complementadas con una importante actividad internacional, reforzada por la adhesión de España a la Unión Europea.

A modo de ejemplo, es importante considerar el Mandato de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres: Los Planes

Estratégicos de Igualdad (Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo), que supone un punto de inflexión en las políticas de igualdad en España. No obstante, todavía es una tarea pendiente, puesto que subsisten obstáculos que impiden alcanzar la igualdad efectiva. Por ello, el Instituto de la Mujer enfatiza los derechos de las mujeres tanto como la difusión de los cambios a nivel jurídico, con el fin de que ellas puedan ejercer y reivindicar sus derechos y socializar el problema de la violencia e investigaciones sobre el tema.

Hasta aquí las realidades institucionales en España y Chile parecen muy similares, pero al hacer una lectura comparativa de ambas, lo primero que salta a la vista es que en el caso de Chile es posible constatar que la voluntad está puesta en promover la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, pero no en señalar claramente aquellos aspectos de la vida, social o política, en los que se aspira a conseguirla, dejando espacio a interpretaciones reduccionistas, dado que la declaración e intenciones resultan lo suficientemente amplias como para que el gobierno de turno pueda definir qué aspectos se trabajarán y cuales pueden, eventualmente, ser postergados.

En contraposición, en España se tiene puesto el foco en *“la promoción y el fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social (...)”* (Ley 16/1983, art. 2º). Llama la atención que exista una preocupación especial por señalar explícitamente los planos en que se considera necesario conseguir la igualdad, cuidando fomentar la participación de las mujeres en los distintos aspectos de la vida, así como prevenir los distintos tipos de discriminación.

Con esta primera lectura, es posible afirmar que tanto en España como en Chile existe una ne-

cesidad y preocupación evidentes por mejorar planteamientos políticos desde una perspectiva de género. Como antecedente, es posible señalar que en Chile la necesidad de contar con un espacio que se dedique a ordenar los aspectos relacionados con el género, concretamente con las necesidades de las mujeres, surge una vez recuperada la democracia (1990) y por compromisos adquiridos en la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw). La creación del Sernam, es entonces consecuencia directa de la recuperación de la democracia y de la participación política y social de las mujeres. Esta institución recoge la trayectoria de las chilenas en sus esfuerzos por conquistar el derecho a voto, el acceso a la educación, al trabajo remunerado y a una relación de equidad al interior de la familia y la pareja.

En el caso español, el origen del Instituto de la Mujer tiene un sentido autónomo, ya que, si bien es cierto también surge una vez recuperada la democracia, procura la afirmación legal entre hombres y mujeres más que el cumplimiento de lo estipulado por organismos internacionales. Desde el Instituto de la Mujer señalan que no basta con que estos temas se reconozcan desde el ordenamiento jurídico, por ello ponen énfasis en cambiar actitudes y comportamientos que representan barreras en el desarrollo de las mujeres y su participación activa como sujetos de derecho en los diferentes ámbitos: cultural, social, político y económico. Para ello, dentro de la administración pública se impulsan programas de acompañamiento similares a los ya existentes en Europa para la elaboración de políticas de igualdad que posteriormente son recogidas por el Estado.

Sin embargo, la práctica evidencia que para que las mujeres accedan a la igualdad de oportunidades no es suficiente con los cambios propuestos desde el

ámbito legal. Es preciso cambiar actitudes y comportamientos e incluso formas de vida y estructuras sociales que impiden el pleno desarrollo de las mujeres como personas con derecho a participar activamente en la cultura, el trabajo y la política de un país. Por ello, un grupo de mujeres defensoras del principio de igualdad de oportunidades impulsó la creación de un organismo dentro de la Administración Española, similar al que existía en otros países de Europa y del mundo, responsable de elaborar políticas de igualdad, proponérselas al gobierno y coordinar las acciones de los diferentes ministerios en este ámbito.

Así, en el caso de España podemos apreciar mayor profundización respecto de las consideraciones en estas materias, lo que se evidencia en los motivos que dan origen al Instituto de la Mujer: desarrollo igualdad legal, pero además una participación efectiva en asuntos de índole social y política que excedan la igualdad formal y declarativa, pues se apunta a dimensiones concretas.

En el caso chileno, al contrario, únicamente se declara igualdad de oportunidades sin especificarse claramente la incorporación de las mujeres en asuntos políticos: “impulsar políticas públicas y reformas legislativas para enfrentar la discriminación y desigualdad de las mujeres chilenas, expresada en la menor participación laboral, la brecha salarial, las limitaciones al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género, y la sobrecarga del trabajo doméstico, entre otras manifestaciones” (Sernam, 2016).

En dicha declaración, el Sernam se no señala claramente que se espere un aporte en las decisiones económicas y políticas del país, como sí se señala explícitamente en el caso español. Por un lado, en Chile pareciera ser que, aun cuando se busca incluir en la vida cotidiana la participación de las

mujeres, en el ámbito público y concretamente el político pareciera que no se espera participación en la toma de decisiones, pues su importancia no está señalada abiertamente.

No obstante, en ambos casos es necesario señalar que el nombre del organismo público evidencia la visión patriarcal que sigue presente en buena parte del pensamiento político y filosófico actual, pues las denominaciones Servicio Nacional de la Mujer e Instituto de la Mujer (mujer única e idéntica) develan rastros de la misoginia romántica señalada ampliamente por Amelia Valcárcel en su estudio *La política de las mujeres* (Valcárcel, 2012).

En su estudio, Valcárcel menciona cómo, desde la negación del principio de individuación, herencia entre otros del pensamiento de Schopenhauer, se perpetúa la idea de las mujeres como idénticas entre sí, de manera que parece pasar desapercibida la vigencia de la postura oficial que insiste en considerar a las mujeres como sujetos *precívicos* a partir de una noción naturalista, que las definía como inferiores a los varones en todo sentido y especialmente en aquellos vinculados a los asuntos políticos. En palabras del autor, “la desigualdad era esencial y constitutiva” (2012, p. 25).

1.2 Políticas públicas y construcción de género. En busca de la igualdad

En términos de objetivos, en el caso chileno se manifiesta la intención de impulsar medidas para enfrentar la discriminación y desigualdad en distintos ámbitos: acceso al mercado laboral, brecha salarial (a día de hoy aún sin superar), derechos sexuales y reproductivos (tampoco conseguidos) y violencia de género (sin leyes claras al respecto). Cabe señalar que no hay una diferenciación clara a nivel social en la referencia a casos de violencia de

género, violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres³.

En relación con las estrategias utilizadas, en el caso chileno el énfasis se ha puesto en prestar asistencia una vez que las situaciones de violencia han ocurrido. Es decir, se trabaja *ex-post* las situaciones de violencia, lo cual evidencia ausencia de trabajo desde la educación y promoción de derechos. Algunas excepciones se hallan en el Programa Mejoramiento de la Gestión (que data de 1998), compuesto por subsistemas como el Enfoque de Género (incluido en el año 2002), que permite de manera exploratoria conocer cómo se comportan las distintas aristas de la gestión territorial al introducir la variable de género. Para ello, en el año 2008 se realizó el Primer Seminario sobre Protección Social y Género, cuyo objetivo obedeció a la necesidad de debatir sobre desafíos y propósitos de la perspectiva de género en función de las acciones de inclusión social que se promueven desde el Sistema de Protección Social y sus distintos componentes.

Otro ejemplo de trabajo en esta misma línea es llevado a cabo por los Centros de Atención Integral y Prevención en Violencia Intrafamiliar, posteriormente denominados Centros de la Mujer. Como su nombre lo indica, estos buscan prevenir, pero sobre todo dar atención a mujeres víctimas de violencia, pero sin establecer diferencias entre aquellos casos de violencia de género, violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres, lo cual impide contar con cifras claras y realizar estudios que apoyen la tarea de prevención y educación. En definitiva, la tendencia sigue siendo no men-

cionar abiertamente la violencia machista, sino más bien reconocer la violencia intrafamiliar, invisibilizando la falta de educación en esta materia, ya que, desde el lenguaje, no existe un adecuado tratamiento para este tema, situación que se ve amplificada en los medios de comunicación y publicidad, ambos de carácter masivo.

Desde otra perspectiva, quizás debido a la experiencia en otros países europeos que se han tenido como modelo, en el caso español se tiene en cuenta la importancia de informar de la situación de cambio en la consecución de derechos para las mujeres, entregándoles información acerca de sus derechos y fortaleciéndolas a lo largo de su período de formación a través de la promoción y coordinación de políticas específicas dirigidas a mujeres desde la administración pública. Desde estas bases, se ha trabajado en distintos Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (Piom). El primero de ellos, entre 1988-1990, se propuso mejorar la situación social de las mujeres a través de 120 medidas agrupadas en seis áreas: igualdad en el ordenamiento jurídico; familia y protección social; educación y cultura; empleo y relaciones laborales; salud; cooperación internacional y asociacionismo. Entre 1993 y 1995, con el II PiomPIOM, se busca avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad real, es decir en pos de la promoción y el desarrollo de medidas de acción positivas, principalmente en los ámbitos de la educación, la formación y el empleo.

Llama particularmente la atención que entre 1997-2000, con el III PiomPIOM, se buscara introducir el principio de igualdad en las políticas del gobierno y promoción de la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida social, con el fin de que se conviertan en copartícipes de la toma de decisiones. Este paso fue decisivo y derivó en que entre 2003 y 2006, durante el IV PiomPIOM, se

3. A este respecto, conviene señalar que el 18 de diciembre de 2010 se publicó la Ley 20480 que modificó el Código Penal y la Ley de Violencia Intrafamiliar. El Ministerio de Justicia modifica el Código Penal y la Ley 20066 sobre Violencia Intrafamiliar, estableciendo el *femicidio*, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre *parricidio*.

tomaran como base las directrices marcadas por la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005), que buscaban potenciar la transversalidad de género, promoviendo políticas específicas de igualdad de oportunidades, es decir, acciones positivas.

Lo anteriormente señalado representó la base para que en el año 2007 se aprobara la Ley Orgánica 3/2007 del 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, lo que supone un punto de inflexión en las políticas de igualdad en España. A este respecto, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2011 declara los siguientes principios rectores:

- Redefinición del modelo de ciudadanía: se deja de entender a las mujeres como un *colectivo* y a lo masculino como referencia universal y medida de la experiencia humana.
- Empoderamiento de las mujeres: favorecer el acceso de mujeres a aquellos puestos donde se toman decisiones y revalorizar sus aportaciones.
- Transversalidad de género como herramienta: integrar la dimensión de género en toda la actuación de los poderes públicos.
- Reconocimiento de la importancia en innovación científica y tecnológica como fuerza de cambio social y la necesidad de eliminar las barreras que, tradicionalmente, han hecho que las mujeres queden excluidas de estos ámbitos.

El Plan Estratégico recogía 351 actuaciones vinculadas a 69 objetivos, articulados en torno a 12 ejes temáticos:

- Participación política y social
- Participación económica

- Corresponsabilidad
- Educación
- Innovación
- Conocimiento
- Salud
- Imagen
- Atención a la diversidad e inclusión social
- Violencia
- Política exterior y de cooperación
- Tutela del derecho a la igualdad.

Todas estas reivindicaciones han supuesto un largo camino marcado por constantes mejoras hasta el año 2012, año en que a partir de una redefinición de los modelos de ciudadanía se pasa a la realización de un extenso trabajo con el lenguaje que ha permitido dejar de considerar lo masculino como medida universal de experiencia humana. Trabajar con un enfoque lingüístico no sexista, incluyendo en esto a los medios de comunicación y publicidad, ha sido una de las tareas clave. A ello se suman los crecientes estudios de género y estudios feministas, lo cual ha acercado a la sociedad a terminologías en principio complejas o poco comunes hasta ese entonces.

En el último aspecto, subrayamos que la incorporación de mujeres en el estudio de la historia en distintos ámbitos (ciencia, tecnología, humanidades, artes, entre otras) ha traído como consecuencia la visibilización de la contribución de las mujeres en el desarrollo de los distintos saberes de la humanidad. Así, se ha conseguido que las mujeres participen activamente de los planos sociales y políticos de la sociedad española desde el empoderamiento y, en muchos casos, la igualdad.

Aun así, debemos señalar que durante este último gobierno se ha retrocedido en muchos de los derechos reconocidos, principalmente porque, según el Indicador de Igualdad de Género de Catalunya, un estudio elaborado por la Cámara de Comercio de Barcelona muestra una *nueva pobreza* representada por mujeres formadas y con trabajo, pero salarios más bajos que los de los varones, sobre todo tras la maternidad (ODEE, 2015).

2. METODOLOGÍA

El enfoque metodológico de este estudio es de carácter mixto. Partiendo de la perspectiva de la Teoría Fundamentada o *Grounded Theory* (Trinidad et al., 2006), se examinan los principales indicadores de igualdad de género entre los años 1992 y 2010, así como su relación con las políticas públicas que inciden en la construcción social del género en Chile y España, mediante el análisis de fuentes secundarias, análisis documental y análisis de discurso, buscando decodificar las realidades que sustentan la gestión estatal en los estudios de caso y su contrastación empírica con indicadores seleccionados. Se consideran tres ejes de análisis fundamentales: derechos políticos, inclusión social y situación económica en una perspectiva comparada.

Mediante la utilización de preguntas orientadoras del estudio y la aplicación de una perspectiva comparada en los estudios de caso (Método de Comparación Constante o MCC), será posible identificar convergencias y divergencias en las dimensiones seleccionadas para avanzar en la comprensión del fenómeno en una dimensión constante (Glasser y Strauss, 1967, p. 102), determinándose categorías conceptuales, dimensiones y propiedades a partir de la información cualitativa

y/o cuantitativa percibida en el estudio, permitiendo identificar patrones de comportamiento. Así, es posible visualizar las inspiraciones de la política y sus respectivas transformaciones en procesos de política pública (PPP).

La dimensión temporal está determinada por el punto de vista de las reformas institucionales más recientes en España y Chile en torno al proceso político que conduce a las realidades actuales en términos de indicadores de igualdad de género. De esta forma, surge del análisis estructural un análisis interpretativo que da espacio a la revisión y reelaboración de las políticas públicas de igualdad de género desde una perspectiva crítica que contribuye a la disminución y deconstrucción de las desigualdades existentes en el ámbito abordado por el estudio.

3. RESULTADOS

En Chile, unos de los principales hitos en la materia fue el surgimiento de Sernam como una respuesta a la demanda organizada por contar, en democracia, con un organismo del Estado que se preocupara de promover políticas públicas de igualdad entre mujeres y varones. No obstante, el avance en igualdad de género no fue progresando de forma lineal, sino que contó con ciertos retrocesos que fueron constatados por diferentes indicadores. Es el caso del Índice de Igualdad de Género del Foro Económico Mundial.

En 2015 Chile retrocedió del lugar 46 al 87 en dicho indicador (WEF, 2016), aunque en 2017 figura en el lugar 63 (WEF, 2017) y en 2018 avanza al lugar 54 (mientras España figura en el 24 en 2017 y 29 en 2018). Si bien la participación laboral femenina se acerca al 50%, esta cifra se concentra en la población de mayores recursos y no ha traído

aparejada la redistribución de las responsabilidades domésticas y familiares, por lo que la carga global de trabajo de las mujeres sigue siendo superior a la de los varones.

Dicha situación se refleja igualmente en términos económicos, pues los salarios de las mujeres han sido menores en promedio a los recibidos por varones en el mismo tipo de trabajo. En el ámbito de la política, la situación no es distinta: hay menor cantidad de mujeres en cargos de poder en el gobierno y en cargos de representación popular. En las elecciones municipales de 2012 se presentaron menos candidatas que en los comicios de 2008 y el promedio de parlamentarias llega al 13%, contra el 21% en promedio de los otros parlamentos de América Latina (PNUD, 2014).

3.1. La construcción socioeconómica del género: un problema de educación

La cifras del informe *The ABC of Gender Equality in Education. Aptitude, Behaviour, Confidence* (OECD, 2015) dan cuenta de los siguientes datos: tanto en Chile como en España las mujeres representan cerca de un 60% de la fuerza laboral. Asimismo, representan un 55% de personas con educación terciaria en España, y un 58% en Chile. Pese a ello, las mujeres perciben remuneraciones menores que los hombres por el mismo trabajo. En España perciben un 84,5% del salario de un hombre (sobre el promedio de la OECD, que alcanza a un 80%), mientras que en Chile perciben el 76,8%.

Dicha diferencia aumenta según el nivel educativo. Las mujeres con educación terciaria o superior en Chile perciben tan solo un 62,2% del salario de un hombre, mientras que en España un 79,4% (por sobre el promedio de la OECD, que alcanza a un 73%).

Como dato adicional, cabe señalar que este grupo evidencia mayores dificultades que los hombres para alcanzar una jornada laboral completa. Así, en el caso de Chile tan solo un 42,2% de mujeres entre 35 y 44 años con educación terciaria accede a una jornada laboral completa, mientras que en España el promedio supera el 57%, una diferencia porcentual de más de 20% entre ambos países. Por su parte, los hombres en la misma circunstancia acceden a dichos puestos de trabajo en mayor proporción: 62,6% en Chile y 75,9% en España.

En términos de lo que implica la construcción social de género, se puede constatar a través de este informe un rasgo llamativo: la prevalencia de graduados por género y área de conocimiento. En el caso de las ciencias, el promedio de la OECD alcanza a un 40% de mujeres graduadas, cifra que disminuye levemente en España a un 36,6%, y que baja significativamente en Chile a un 22,9%. Las diferencias aumentan aún más en ciencias de la ingeniería, donde el promedio de la OECD alcanza un 24%, mientras que en España llega a un 25,2% y en Chile se reduce a un 17,6%. Al contrario, en el área de Educación la tasa de graduación femenina alcanza un sorprendente 76,1%. No obstante, las mujeres directoras de escuela representan un 53,4% en Chile, un 44,7% en España y un 44,6% en el promedio de la OECD.

En términos de mujeres con alto rendimiento en resolución de problemas, se aprecia una brecha considerable entre los países de la OECD (9,5%), España (6,4%) y Chile (1,4%), donde la justificación de esta gran diferencia pasa necesariamente por factores culturales, dado que la diferencia de género en este ítem en Chile se eleva a 13 puntos, en relación con los 2 puntos de España. Esta situación se replica en la *brecha de género* de estudiantes que sienten que aprenden matemáticas con facilidad, donde Chile alcanza un 18,4%, respecto del 17,3%

de España y el promedio de 14% en la OECD. Dicha circunstancia afecta al porcentaje de mujeres que esperan desarrollar una carrera en ingeniería y/o computación, situación que en Chile se eleva sobre un 20%, en España un 17,7% y en la OECD un 13,6%. Otro ítem relevante en educación dice relación con el porcentaje de mujeres con postgrado. En el caso de magíster, en promedio alcanzan un 55% del total en Chile, España y la OECD. En el caso de doctorado se ven más diferencias: en el caso de Chile el promedio ronda el 45%, mientras que en España llega a un 50%. Adicionalmente, se observa una diferencia mayor en los grados cortos o técnicos, acercándose en Chile al 60% de mujeres, en relación con el 50,6% en España, dando cuenta de las diferencias culturales que conducen a dichos resultados, en congruencia con los datos de resolución de problemas y de prevalencia de género por áreas de conocimiento de forma diferenciada.

3.2. Participación política y violencia estructural

En términos de participación política, existen evidencias de la progresión femenina desde 1995, donde se aprecia un alza en el caso de Chile desde un 15% a un 22% en el poder político, pese a mayores índices de participación electoral sostenido durante todo el período de democracia reciente. Esta cifra queda refrendada también en el porcentaje de escaños que apenas alcanza un 16% en el período 2014-2017, y en la relevancia de los cargos ocupados por mujeres, la cual solo se eleva a un 25% para concejalías. Si bien es cierto que durante el primer gobierno de la presidente Michelle Bachelet se alcanzó la participación de un 46% de mujeres en el gabinete presidencial, dicha circunstancia no pasó de ser puntual, normalizándose sobre un 23% en los gobiernos de Lagos y Piñera (PNUD, 2014).

En vista de lo anterior, el año 2015 se realiza una de las modificaciones más relevantes al sistema electoral chileno (Ley 20840, artículo 1), el cual, además de pasar a un sistema proporcional de elección de parlamentarios, incorpora un máximo de un 60% en las listas parlamentarias de candidatos hombres o mujeres, alcanzando en las elecciones de 2017 una representación de un 23,2% en el Senado y un 23,9% en la Cámara de Diputados.

En el caso de España, las cifras de participación política dan cuenta de una realidad heterogénea: desde un porcentaje de 50% de mujeres en el gobierno en 2008, se pasa al 28,6% en 2014 producto del cambio de color político en un giro conservador. Asimismo, al interior de los partidos políticos, los cargos ejecutivos son ocupados por un 66% de hombres, según cifras del INE. Pese a lo anterior, el informe *Gender, Institutions and Development* (OECD, 2014) consigna un nivel muy dispar de representación política entre ambos países, con un 14% para Chile y un 36% para España, diferencia que puede verse explicada por la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007 del 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la cual en su artículo 14 toma como criterio general “La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones”, incorporando tempranamente, en relación con el ejemplo chileno, la cota mínima del 40% por cada sexo en las listas de candidaturas parlamentarias

En lo que respecta a participación en organizaciones sociales, llama la atención la mayor participación de mujeres en Chile en organizaciones religiosas, vecinales y de centros de padres, actividades que se han vinculado tradicionalmente a una cierta prevalencia de género, al igual que ocurre con las áreas de conocimiento.

Otro dato que llama la atención es el de participación en fuerzas armadas y de orden, donde existe evidencia de participación de 132 mujeres en diversos cuerpos armados en operaciones de paz en Haití desde 2004 a 2012. Sin embargo, el número de mujeres en altos cargos solo es testimonial: una en Policía de Investigaciones en 2005 y una en Carabineros en 2010 (PNUD, 2014).

Asimismo, los indicadores de violencia en contra de las mujeres en Chile demuestran que existe una prevalencia de violencia psicológica y violencia física percibida por un porcentaje superior al 30% de las mujeres. Pese al alto número de denuncias por violencia, tan solo un 6% culmina en detención o proceso judicial. Los casos calificados de feminicidio han experimentado una baja temporal desde 2007 a 2012, y hasta 2014 no bajaron de 40 casos al año (PNUD, 2014), lo cual evidencia que las políticas de protección para quienes han sido víctimas de violencia no están teniendo el resultado esperado y resulta necesaria una reformulación de ellas.

Por otra parte, en términos de violencia estructural se puede constatar que en Chile existen niveles sostenidos más altos de desocupación femenina desde 1998 a 2011, y, si bien las mujeres representan un 60% de la fuerza laboral, tan solo constituyen un 39,2% de la tasa de ocupación desagregada (Pnud, 2014). Por otra parte, las mujeres en Chile tienen niveles menores de cobertura de pensiones, pese a tener una esperanza de vida mayor que los hombres, situación que no se ha visto suficientemente regulada.

4. CONCLUSIONES

Tanto en España como en Chile ha existido la necesidad y preocupación evidente por mejorar planteamientos políticos desde una perspectiva de género. No obstante, en el caso de Chile es posible constatar que no se ha desarrollado hasta ahora una política educativa en materia de género y se evidencia la urgencia de contar con ella. En cuanto a los intereses declarados en la institucionalidad a cargo, Sernam, se señala la búsqueda de igualdad de oportunidades, pero no se especifica claramente que se espera la incorporación de las mujeres en asuntos políticos ni de orden social.

Hay que recordar que entre los objetivos de Sernam se encuentra el impulsar políticas públicas y reformas legislativas para enfrentar la discriminación y desigualdad de las mujeres chilenas, expresada en menor participación laboral, brecha salarial, limitaciones al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género y la sobrecarga del trabajo doméstico, entre otras manifestaciones. En esta declaración de principios, no se señala patentemente que se espera un aporte de las mujeres en las decisiones económicas y políticas del país, como sí ocurre explícitamente en el caso español.

Las cifras observadas en el ítem relacionado con educación dan cuenta de la problemática de la inclusión de género en áreas claves como el ámbito de las ciencias y la investigación en general, motores fundamentales de desarrollo en toda sociedad moderna. Se observa una brecha clara en este ámbito entre Chile y España, debido a la ausencia de una política clara en este punto en el caso chileno, frente a los resultados incipientes del caso español. Esta sola constatación nos conduce a reafirmar la observación sobre el problema de lo político en la construcción de

género y sus perspectivas de desarrollo futuro, donde efectivamente se observa una incidencia de la formulación ontológica del género desde una dimensión normativa hasta la observación de sus implicancias empíricas y de resultados, donde bien cabe recordar los conceptos de reproducción social señalados por Bourdieu (2011).

Por otra parte, la brecha salarial desagregada por nivel educativo da cuenta de una realidad aún más incómoda. La precarización del trabajo femenino se manifiesta en su participación sobre los beneficios del trabajo como elemento fundacional de justicia social, sobre el cual el Estado no cautela principios constitucionales ni regula de forma suficiente, pues en el mundo laboral se castiga el nacer mujer, condicionando su capacidad de acción y decisión. Esta última se constituye mediante la adquisición y generación de nuevos saberes, ante lo cual la estructura de la brecha salarial presentada da cuenta de menores ingresos proporcionales a mayor nivel educativo.

De lo anterior se desprende también la menor participación de mujeres en cargos de decisión o directivos, aun cuando alcanzan de forma equivalente el grado de cualificaciones necesarias para su participación y se las despoja *de facto* de esta posibilidad. En definitiva, se identifica al ámbito de la educación como un eje clave para la superación de las brechas estructurales que afectan a la desigualdad de género, aunque no baste por sí misma, dado que el cambio cultural y regulatorio respecto del resguardo de las garantías constitucionales que otorgan fortaleza a categoría de ciudadanía es absolutamente fundamental.

En el caso de España, podemos apreciar que ha existido una mayor profundización respecto de las consideraciones en esta materia, que se deducen, por ejemplo, de la revisión de los motivos

que originan la creación del Instituto de la Mujer, resultando evidente la búsqueda de igualdad legal al tiempo que una participación efectiva en asuntos de índole social y política, más allá de una cuestión de igualdad formal y declarativa en atención a cuestiones concretas desde su base.

Las primeras señales de estas diferencias surgieron al realizar este estudio comparado entre políticas públicas en España y Chile. Así, en Chile el objetivo principal del Sernam fue promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En España, en cambio, el objetivo del Instituto de la Mujer es declarado de forma más amplia, pero también más detallada.

En lo que se refiere a participación política, los resultados muestran un déficit en ambos países en diferentes niveles de decisión. En la práctica, se observa que, en el mejor de los indicadores, por cada tres varones en cargos de decisión solo existe una mujer e incluso la brecha puede aumentar a una relación de uno a cinco en ciertos períodos y/o áreas de actuación. La contraparte de esta realidad se aprecia, particularmente, en el caso de Chile en las organizaciones comunitarias y sociales ligadas a las labores del cuidado (Michel y Mahon, 2002) y la protección doméstica, evidencia empírica que nos remite nuevamente a la economía del cuidado, estructura que se replica inclusive en la participación femenina en las fuerzas armadas. Asimismo, cabe señalar que estos factores de violencia estructural tienen también un reflejo en los indicadores de violencia directa ejercida contra mujeres, donde el impacto de las políticas públicas ha sido a todas luces insuficiente en ambos países.

Creemos necesario hacer estas distinciones, ya que responden directamente a la pregunta de investigación formulada al inicio de esta pesquisa: *¿la construcción social del género desde las*

políticas públicas afecta realmente los indicadores de desigualdad? Dadas nuestras observaciones, podemos concluir que, al menos en los casos de Chile y España, la respuesta es que la construcción social del género, desde las políticas públicas, sí incide en los indicadores de igualdad, a favor o en contra, dependiendo de cómo ha sido construido el discurso. Esto es posible de constatar, dando cuenta de los avances (e incluso retrocesos) en materia de género, pero también muestra la urgencia de los próximos pasos a seguir, como por ejemplo el desarrollo de políticas públicas transversales que permitan concebir las leyes y los espacios desde una perspectiva de género con real promoción y acceso de las mujeres a los distintos ámbitos, tanto sociales como políticos.

Asimismo, se instala la necesidad de mejorar las políticas públicas existentes, tanto en educación como en salud, derechos laborales, orden jurídico, regulación de la imagen de las mujeres en medios de comunicación, fomento del lenguaje no sexista (desde los textos escolares hasta los medios de comunicación), apoyo a la investigación que refleje avances y retrocesos en esta materia de forma periódica. Ello como piedra angular de un proceso de renovación sociopolítica en el cual la innovación en estos aspectos tienda a eliminar las barreras existentes para hablar de una democracia plena.

Por supuesto, se reconoce también la necesidad de contar con mejoras en las políticas públicas ya existentes en los distintos ámbitos que permitan estar al día respecto de las necesidades democráticas actuales y que ello se evidencie en constantes mejoras a la diversidad en pos de una verdadera inclusión social, así como en materia de política exterior y de cooperación efectiva en el ámbito de la migración de mujeres como sujetos de derecho. Todo esto como un paso en el reconocimiento de la importancia del género como un

asunto transversal que permita vivir plenamente en democracia y mejorar conscientemente como sociedades avanzadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AURIOL, E. y MESNARD, A. (2012). Sale of Visas: A Smuggler's Final Song? *Norface Migration Discussion Paper*, 7. Recuperado de: http://www.norface-migration.org/publ_uploads/NDP_07_12.pdf

BOURDIEU, P. (2011). *Las estrategias de la Reproducción social*. Argentina: Siglo XXI Editores.

BUTLER, J. y LOURTIES, M. (1998). Actos performativos y constitución del género: un ensayo sobre fenomenología y teoría feminista. *Debate Feminista*, 18, 296-314. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/42625381>

CELAC, OIM y MINREL (2012). *Compendio Estadístico sobre Migraciones entre CELAC Y UE*. Diciembre 2012. Recuperado de: http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130220/asocfile/20130220142345/compendio_estad__stico_sobre_migraciones_celac_ue.pdf

CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039&buscar=sistema+electoral>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE (2012). Recuperado de: http://www.senado.cl/capitulo-iii-de-los-de-rechos-y-deberes-constitucionales/prontus_senado/2012-01-16/093413.html

DEPARTAMENTO DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA (2016). Ministerio de Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile. Recuperado de: <http://www.extranjeria.gob.cl/>

ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA NACIONAL (2015). Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php

FRANCESCHET, S. (2011). Gender Policy and State Architecture in Latin America. *Politics & Gender*, 7(2), 273-279. DOI: 10.1017/S1743923X11000110

FRANCESCHET, S. (2010). *Continuity or Change? Gender Policy in the Bachelet Administration*. En: S. BORZUTZKY y G. B. WEEKS (eds.) (2010). *The Bachelet Government: Conflict and Consensus in Post-Pinochet Chile*. USA: University of Florida Press.

FRANCESCHET, S. y THOMAS, G. (2015). Resisting Parity: Gender and Cabinet Appointments in Chile and Spain. *Politics & Gender*, 11(4), 643-664. DOI:10.1017/S1743923X15000392

GLASER, B. y STRAUSS, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Nueva York, Estados Unidos: Aldine Publishing Company

HTUN, M. y WELDON, S. L. (2010). When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Analysis of Sex Equality Policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), 207-216.

INSTITUTO DE LA MUJER Y PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, GOBIERNO DE ESPAÑA. Recuperado de: <http://www.inmujer.gob.es/elInstituto/historia/home.htm>

LÓPEZ SALA, A. (2005). El control de la inmigración, política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular. *Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*, 713, mayo-junio, 27-39. ISSN: 0210-1963. Recuperado de: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/11918/1/Art%C3%ADculo%20Arbor.pdf>

LAMAS, M. (1994). Cuerpo: diferencia sexual y género. *Debate feminista*, 10, 3-31. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/42624175>

LEY 16/1983. (1983). Creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer, *Boletín Oficial del Estado*. Jefatura del Estado de España, 256. Referencia: BOE-A-1983-28126. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1983/BOE-A-1983-28126-consolidado.pdf>

LEY 16/1983. (1983). Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1983/BOE-A-1983-28126-consolidado.pdf>

LEY ORGÁNICA 3/2007. (2007). Tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-6115-consolidado.pdf>

LEY 20840. (2015). Sustituye el Sistema Electoral Binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

MORENO, F. J. y BRUQUETAS, M. (2011). Inmigración y Estado de bienestar en España. *Colección Estudios Sociales*, 31. Recuperado de: http://www.publicacionestecnicas.com/lacaixa/inmigracion/files/31_es/descargas/31_es.pdf

MICHEL, S. y MAHON, R. (eds.) (2002). *Child Care Policy at the Crossroads*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge. Recuperado de: <https://doi.org/10.4324/9781315023144>

MINISTERIO DE LA MUJER (2016). Gobierno de Chile. Recuperado de: <https://portal.sernam.cl/?m=institucion>

MOUILLARD, S. (2015). Emmanuelle Auriol: Vendre des visas aux travailleurs, *Liberation*, abril. Recuperado de: http://www.liberation.fr/planete/2015/04/21/vendre-des-visas-aux-travailleurs_1257107
OBSERVATORIO GÉNERO Y EQUIDAD (2016). Recuperado de: <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl>
ODEE (2015). *Indicador d'igualtat de Gènere de Catalunya*, Informe de resultats 2015 i 2005. Recuperado de: https://brandetcomdotcom.files.wordpress.com/2016/03/20160302_indicador-igualtat-de-genero.pdf

OECD (2015). *The ABC of Gender Equality in Education: Aptitude, Behaviour, Confidence*. Program for International Students Assessment (PISA): OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229945-en>

OECD DEVELOPMENT CENTRE (2014). *Gender, Institutions and Development*.

OECD International Development Statistics (database). Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00728-en>

PAVEZ, I. (2012). Sociología de la infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de Sociología*, 27, 81-102. Recuperado de: <http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/27/2704-Pavez.pdf>

PEREDA, A. y DE PRADA (2001). *El desafío intercultural. Españoles ante la inmigración*, 169-171. Recuperado de: <http://www.documentacion.edex.es/docs/1308COLinm3.pdf>

PNUD (2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Primera Edición. ISBN: 978-956-7469-44-4

RICHARDS, P. (2005). The Politics of Gender, Human Rights and Being Indigenous in Chile. *Gender & Society*, 19(2), 199-220. <https://doi.org/10.1177/0891243204272706>

SCOTT, J. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Lamas, Marta (comp.). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG)*. 265-327. Universidad Nacional Autónoma de México.

STEFONI, C. y FERNÁNDEZ, R. (2011). Mujeres inmigrantes en el trabajo doméstico: entre el servilismo y los derechos. En STEFONI, C. (ed.). *Mujeres inmigrantes en Chile: ¿mano de obra o trabajadoras con derechos?* Universidad Alberto Hurtado, Colección Sociología.

SUÁREZ, J. C. (2013). La mujer inmigrante en la cultura patriarcal y su reflejo en los medios de comunicación. *Sphera Publica*, 1(13), 77-94.

VERGE, T. (2012). Institutionalising Gender Equality in Spain: From Party Quotas to Electoral Gender Quotas. *West European Politics*, 35(2), 395-414. Doi: 10.1080/01402382.2011.648014

THAYER CORREA, L. (2013). *Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago*. *Polis*, 12(35), 259-285. Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v12n35/art12.pdf> Último acceso: 28-06-16.

TRINIDAD, A., CARRERO, V. y SORIANO, R. (2006). *Teoría Fundamentada, Grounded Theory. La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

TIYOUX, M. (2014). El Otro inmigrante “negro” y el Nosotros chileno. Un lazo cotidiano pleno de significaciones. En *Boletín Onteaiken*, 170–0, 1-15. Recuperado de: <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin17/onteaiken17.pdf> Último acceso: 20-06-16

VALCÁRCEL, A. (2012). *La política de las mujeres*. España: Ediciones Cátedra.

VALDÉS, T. (2010). El Chile de Michelle Bachelet. ¿Género en el poder? *Latin American Research Review*, 45(4), 248-273. Project MUSE. doi:10.1353/lar.2010.0036

WORLD ECONOMIC FORUM (2016). *Global Gender Gap Report 2016*. Recuperado de: <http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf>

WORLD ECONOMIC FORUM (2017). *Global Gender Gap Report 2017*. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf

WORLD ECONOMIC FORUM (2018). *Global Gender Gap Report 2018*. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf

INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM

1. Los trabajos que deseen publicarse deberán ser cargados en la página de convocatoria: <https://revistaepe.utem.cl/convocatoria/>
2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo grados académicos, cargos, y señalar su dirección de correo electrónico.
3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. y deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman, el tamaño de letra es 11 a espacio y medio.
4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 5 palabras claves en español (de preferencia en inglés, aunque no es excluyente).
5. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados.
6. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
7. El editor informará si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

II. EVALUACIONES

1. Si el artículo es acogido por el Editor, se designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima. La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.

La pauta de evaluación puede ser revisada en <http://revistaepe.blogutem.cl/normas/>

2. Los evaluador(es) decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.
3. El Editor informará al autor sobre la decisión de publicar o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.
4. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.
5. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.

III. NORMAS DE ESTILO Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Los artículos deben ser redactados según las normas establecidas en el **Manual de Estilo de Ediciones UTEM**(<https://editorial.utem.cl/tematica/manual-de-estilo/>), el cual adopta las normas para referenciación bibliográfica y citas de la American Psychological Association (APA) (<http://normasapa.com/>).

Nota: se excluye de esta consideración el numeral 1.2 del citado manual.

FLUJO DE ARTÍCULOS

Recibidos: 18

Aprobados: 5

Rechazados: 13

Porcentaje de rechazo: 72%

Porcentaje de aceptación: 28%

Facultad de Administración y Economía UTEM

A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas impartirá:

- Magíster en Gerencia Pública

Más información en:

pepp.blogutem.cl

politicaspUBLICAS@utem.cl

(56-2) 27877942

A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:

- Ingeniería en Administración Agroindustrial

- Administración Pública

Más información en:

www.escaadministracion.blogutem.cl

escuela.administracion@utem.cl

(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

VERSIÓN IMPRESA: ISSN 0719-3653
VERSIÓN EN LÍNEA: ISSN 0719-3688