



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE POSTGRADO**

**Género y Ministerio Público: Creación de la Unidad Especializada en
D.D.H.H., Violencia de Género y Delitos Sexuales, ¿regenerización
institucional o cambio nominal?**

Tesis para optar al grado de Magíster en Género y Cultura

Bárbara Barraza Uribe

**Directora:
Dra. María Isabel Salinas**

**Comisión Examinadora:
Dra. María Isabel Salinas
Dra. María Elena Acuña
Dra. Antonia Benavente**

Santiago de Chile, año 2019

Resumen

Nombre de la autora: Bárbara Barraza Uribe

Profesora Guía: Dra. María Isabel Salinas

Grado académico obtenido: Magíster en Género y Cultura, mención Ciencias Sociales

Título de la tesis: Género y Ministerio Público: Creación de la Unidad Especializada en D.D.H.H., Violencia de Género y Delitos Sexuales, ¿regenerización institucional o cambio nominal?

Esta tesis trata sobre la Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales de la Fiscalía Nacional. En específico, responde a la pregunta sobre si la creación de esta Unidad Especializada representa una re-generización institucional, que permita insertar una perspectiva de género a la persecución de casos asociados a violencia de género y a la consecuente protección de víctimas y testigos de estos casos. El concepto de re-generización institucional proviene de la corriente del Institucionalismo Feminista, el cual postula que las Instituciones no son género-neutral; son masculinas. Por lo tanto, se pueden introducir cambios que modifiquen este paradigma, insertando una visión consciente de género a la Institución. Los resultados encontrados dicen relación con una regenerización institucional efectiva, que ha traído la inserción de una perspectiva de género a la organización, con lo cual podría ocurrir una ampliación en el acceso a la justicia para mujeres, niñas y personas LGBT.

Fecha de graduación: primer semestre 2019

Dedicatoria

Esta tesis de magister está dedicada a Erna: mi madre, mi amor, mi fuerza, inspiración y modelo a seguir, donde sea que estés.

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi profesora guía, Dra. María Isabel Salinas, por todo su compromiso y tiempo dedicado a un trabajo conjunto, proceso que fue no solo enriquecedor desde un punto de vista académico sino que también personal. También quiero agradecer a mi maestra de Proyecto de Tesis, Dra. Cherie Zalaquett, quien me guió con gran dedicación, compromiso y excelencia, para la elaboración del proyecto que dio paso a esta tesis.

También dar las gracias a Julieta Suárez, Helena Olea, Francisca Werth, Ivonne Sepúlveda, Érika Maira, Maurizio Sovino y Gherman Welsch.

Gracias a María Cristina Barrientos y Paula Núñez por el trabajo de transcripción y apoyo, Jorge Aedo (eres mi compañero y pilar), y a todas las personas que me apoyaron intelectual y emocionalmente durante este proceso: amigas de la vida, amigas del trabajo, amigas del magíster (¡vamos que se puede, cabras!), Josefina, Soni, Antonio y MJ.

Los estudios de Magíster que culminan con esta tesis fueron financiados por CONICYT PFCHA/MAGISTER BECA NACIONAL/2017 - 22170167

Tabla de contenido

Resumen	iii
Índice de tablas e ilustraciones	vi
Introducción	1
I. Antecedentes: Violencia de Género, Derechos Humanos y el Derecho Masculinista	3
a. Violencia de género.....	3
b. Violencia de género como un problema de Derechos Humanos.....	5
c. El Derecho y la violencia de género.....	7
II. Problemática: El Acceso a la Justicia Desde Una Perspectiva de Género 11	
a. Componente estructural de las leyes: género y acceso a la justicia.....	11
b. Creación de la Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales en la Fiscalía Nacional.....	14
c. Género, D.D.H.H. y cambio institucional.....	15
d. Problema y pregunta de investigación	18
d.1. Objetivo general.....	19
d.2. Objetivos específicos.....	19
III. Marco teórico-conceptual: Violencia de género y cambio institucional desde el Institucionalismo Feminista	21
a. Violencia, crueldad y violencia de género	21
b. Institucionalismo Feminista y cambio institucional.....	27
IV. Metodología y técnicas de investigación	35
a. Metodología propuesta: Estudio de caso aplicando Congruence Analysis (CON) en conjunción con Causal Process Tracing (CPT).....	35
b. Técnicas de recopilación de datos	37
V. Resultados	39
a. El Ministerio Público: origen y desarrollo	40
b. Inserción de una visión de género a la Fiscalía Nacional	55
VI. Análisis	83
Conclusiones	91
Bibliografía	96
Anexo	109

Índice de tablas e ilustraciones

TABLA 1. TIPOS DE CAMBIO INSTITUCIONAL (MAHONEY & THELEN, 2010)	30
TABLA 2. CARACTERIZACIÓN PERSONAS ENTREVISTADAS	39
TABLA 3. TIPOS DE CAMBIO INSTITUCIONAL (MAHONEY Y THELEN, 2010)	87
ILUSTRACIÓN 1. ORGANIGRAMA FISCALÍA NACIONAL	44
ILUSTRACIÓN 2. NODOS CRÍTICOS CREACIÓN UE EN DDHH, VG Y DS	86

Introducción

En 2017, por primera vez, en sus 18 años de existencia, el Ministerio Público creó una sección destinada a abordar la problemática de género en la persecución penal: la Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales, radicada en la Fiscalía Nacional. Aunque se destaca como un hito histórico de la incorporación de la perspectiva de género a la institución, esta unidad enfrenta la dificultad de que a la fecha no existe una ley que tipifique la violencia de género como tal¹, sin embargo se propone aproximarse a la violencia de género en Chile a través de delitos asociados a ésta.

Se denomina violencia de género a aquella que se ejerce sobre personas dado su sexo o género o por no adecuarse a su rol, dictado por el sistema patriarcal heteronormativo (Rubin, 1985). Por lo tanto, estadísticamente, es posible apreciar que las principales víctimas de violencia de género son mujeres y niñas, y personas LGBTIQ+².

Un problema presente en la persecución penal de casos asociados a violencia de género es que el acceso a la justicia, cuando ésta carece de perspectiva de género, conlleva que las víctimas no se sientan realmente protegidas, lo que limita su participación y por ende, la eficacia de los procedimientos legales. Lo anterior se fundamenta en que las Instituciones – entendidas como leyes, reglas, normas y prácticas (March y Olsen, 1989)-, moldean el comportamiento de las personas que se desempeñan al interior de las organizaciones estatales y no estatales. Por lo tanto, al estar privadas de enfoque de género, prima en ellas un paradigma androcéntrico que caracteriza el actuar de los funcionarios asociados al acceso a la justicia.

¹ “Como la VG [Violencia de Género] es un fenómeno que no puede tipificarse. Lo que sí puede hacerse es reconocerse legalmente (por ej. , a través de definiciones o establecer cuando entenderemos que ciertos actos se comenten en razón del género)” (Sovino, M. Comunicación personal del 26 de abril de 2018).

² LGBTIQ+: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersex, Queer y otros/as.

Por otra parte, la vertiente de estudios denominado Institucionalismo Feminista (Mackay, Kenny y Chappell, 2010) ha relevado la existencia de roles de género al interior de las instituciones así como en el funcionamiento de éstas, pero, enfatiza que, como en todas las organizaciones, estos modelos pueden estar sujetos a cambios. Estos cambios dicen relación con el género masculino de las instituciones, ya que se pueden “re-generar” o *regender*, en el sentido de asumir este género inicial y realizar cambios en pos de una perspectiva consciente de la igualdad de género.

Por lo tanto, la creación de la Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales se plantea como un caso interesante para analizar si la implementación de ésta corresponde o no a un proceso de cambio institucional, desde una perspectiva de género, que a su vez pueda traer modificaciones más amplias para la persecución y la protección a víctimas de casos asociados a este tipo de violencia.

I. Antecedentes: Violencia de Género, Derechos Humanos y el Derecho Masculinista

a. Violencia de género

La violencia de género es un fenómeno ubicuo y cotidiano, de carácter físico, sexual y/o psicológico, que se ejerce sobre las personas por motivos de su sexo/género, o por no acomodarse a los mandatos de su rol establecidos por el sistema patriarcal (Segato, 2003; Sepúlveda y Sovino, 2017).

La violencia de género no es sinónimo de violencia contra las mujeres y niñas, pero se encuentra estrechamente relacionada con ésta, ya que son ellas quienes la sufren en mayor medida. En Chile, entre 2015 y 2017, del total de denuncias por Violencia Intrafamiliar (VIF), aproximadamente un 80% correspondía a sucesos en los que las víctimas eran mujeres (niñas, adultas o ancianas). Por otra parte, en el mismo período, del total de denuncias por delitos sexuales, alrededor de un 86% fueron casos de víctimas mujer, también de todas las edades³. Además, durante 2017 se consumaron 47 femicidios (SERNAMEG, 2017). En todos esos datos locales, podemos ver que existen delitos que se “concentran” en contra de mujeres. Lo que coincide con la información internacional aportada por ONU Mujeres⁴ (ONU Mujeres, s.f.).

Otro segmento de población afectado por la violencia de género, son los grupos no-heterosexuales, ya que éstos son atacados porque escapan de la norma patriarcal heterosexista cisnormativa binaria. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

³ Ver Tabla 1 del Anexo.

⁴Se estima que el 35 por ciento de las mujeres de todo el mundo han sufrido violencia física y/o sexual por parte de su compañero sentimental o violencia sexual por parte de una persona distinta a su compañero sentimental en algún momento de su vida.(...) (ONU Mujeres, s.f.)

ocurrieron al menos 770 actos de violencia contra personas LGBT en un período de quince meses (desde enero de 2013 hasta marzo de 2014) en 25 Estados Miembros de la OEA (Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) (Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, 2015: 81).

Asimismo, en Chile, en 2016 se contabilizaron 332 denuncias contra hechos de violencia transfóbica u homofóbica (MovilH, 2017).

Cabe destacar, que en este registro hay que considerar, por un lado, la falta de documentación para la persecución de los casos denunciados, y por otro, la invisibilización de muchos más por la escasez de denuncias y de mecanismos inclusivos para llevar a cabo tal acción. Sumado a lo anterior, prevalece en estos casos un alto grado de crueldad en las agresiones (CIDH, 2015: 82-5). Paralelamente, no se cuenta con mecanismos en el Sistema de Justicia que permitan identificar la ocurrencia de delitos en el marco de dinámicas de violencia de género, ya que por la naturaleza propia del derecho en Chile, los casos se centran en el análisis de los hechos constitutivos de delito (lesiones, homicidios, etc.), enfocándose primordialmente en los efectos y no en cómo se llegó a éstos (Sovino, M., Comunicación personal del 26 de abril de 2018).

De todo lo anterior se desprende, que la violencia de género se caracteriza por tener como víctimas principales a mujeres y niñas, y población LGBTIQ+. Entonces, al hablar de violencia de género, estamos hablando de violencia física, psicológica y/o sexual en contra de personas que pertenezcan a estos grupos por motivo de su sexo o género, identidad de género u orientación sexual. Además, al decir “mujeres y niñas”, no nos referiremos solamente a personas cisgénero, sino

más bien a sujetos que se identifiquen con estos términos en tanto que categorías de género.

b. Violencia de género como un problema de Derechos Humanos

La creciente preocupación de organismos internacionales de protección a los Derechos Humanos, como la ONU y la OEA, revela que la violencia de género es también un problema de derechos humanos (Rico, 1996; Sepúlveda y Sovino, 2017). En primer lugar, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU), se consagra en el Art. 3º el derecho a la vida, libertad y seguridad. Además, en el Art. 2º se establece la universalidad de los derechos consagrados en la Declaración, “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. (...)” (ONU, 1948).

Estos derechos se encuentran asimismo protegidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Arts. 7 y 9) de la ONU (1966), así como en el Art. 1º de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de la OEA (1948). Por lo tanto, todo acto de violencia es repudiable, por el solo principio de atentar contra la dignidad humana de toda persona.

Por su parte, la *Convención para la eliminación de toda forma de discriminación en contra de la mujer* (CEDAW) de la ONU (1979), si bien no lo dice de forma explícita, establece la obligatoriedad de que los Estados tomen las medidas necesarias para la erradicación de varias formas de violencia en contra de las mujeres, tales como las prácticas consuetudinarias que se fundamenten en la idea de inferioridad de las mujeres (Art. 5), el matrimonio forzado (Art. 16) y la trata y explotación sexual (Art. 6).

Un documento que es explícito en cuanto a la violencia contra las mujeres es la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia*

contra la mujer o Convención de Belem do Pará (OEA). Cabe destacar que tal instrumento define claramente la violencia contra la mujer en términos de género:

Artículo 1. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (OEA, 1994, Art. 1).

Más aún, identifica claramente los espacios y esferas donde ésta se ejecuta: familia o unidad doméstica, comunidad, y/o tolerada o perpetrada por el estado (OEA, 1994, Art. 2).

De igual manera, consagra en su Art. 3º el derecho a una vida libre de violencia: “Artículo 3. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” (OEA, 1994, Art. 3).

De esta forma, vemos consagrada la prerrogativa de las mujeres a vivir una vida libre de violencia en el ordenamiento jurídico supranacional interamericano, como derecho humano. Además, cabe señalar que la Convención, en su Capítulo IV, establece mecanismos de protección a través de un protocolo de denuncias e investigación en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Respecto de los tratados mencionados, Chile ha firmado y ratificado todos ellos, exceptuando el Protocolo Facultativo de la CEDAW⁵. Y por efecto del

⁵ El Protocolo Facultativo de la CEDAW permite la comunicación con el Comité de la CEDAW: “**Artículo 1.** Todo Estado Parte en el presente Protocolo (“Estado Parte”) reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“el Comité”) para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2. **Artículo 2.** Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento” (Protocolo Facultativo CEDAW, A/RES/54/4, 15 de octubre de 1999), y se encuentra en trámite en el Senado desde el año 2001, lo que se puede interpretar como falta de voluntad política para su firma.

Artículo 5to de la Constitución Política de la República, desde el año 2005, se interpreta la existencia de un carácter constitucional de los tratados en materia de DDHH firmados y ratificados por Chile (Henríquez Viñas, 2008).

Todos los documentos mencionados establecen para los Estados que los suscriben, la obligatoriedad de implementar cambios a nivel doméstico mediante leyes e instituciones que permitan la consecución de los compromisos adquiridos. De esta manera, las instituciones posibilitan a los Estados proteger los derechos humanos de sus habitantes, y en este caso, resguardan a las personas de sufrir violencia por motivos de género. Una parte importante de la protección radica en la administración de la justicia, la que se da a través de la existencia de leyes pertinentes, y de los procesos judiciales que emanan de éstas.

c. El Derecho y la violencia de género

Un Estado de derecho, de corte democrático-liberal, fundamenta su actuar sobre leyes que: a) permiten y regulan, b) prohíben y sancionan, y c) organizan (Facio, 1999). Sin embargo, el Estado, aunque se plantea como universal neutro, tiene género: éste es masculino; por ende, la ciudadanía también está generizada, dado que se construye sobre el molde masculino del ciudadano, quien, a la vez, se ubica predominantemente en la esfera pública, y por lo mismo, es el participante político por excelencia (Pateman, 1996; Maloutas, 2006). En consecuencia, si bien en la teoría de la universalidad de los derechos, las mujeres también gozan de ellos, en la práctica se han visto históricamente relegadas a la esfera privada, por lo que se ven limitadas en el ejercicio de éstos. Cabe subrayar, que esto produce además que el sujeto de la ley sea originalmente pensado en términos masculinos y que para proteger a las mujeres, se recurra a leyes especiales o particulares (Facio y Frías, 1999; Maloutas, 2006). Luego, asumiendo que las leyes tienen género y que este es masculino, Facio (1999) identifica tres

elementos constitutivos: “1) el componente formal normativo; 2) el componente estructural y; 3) el componente político-cultural” (Facio, 1999: 32).

En relación al componente formal normativo de las leyes, que radica en su existencia y redacción, es importante mencionar que Chile -en tanto Estado parte de la ONU y la OEA, y signatario, ya que ha ratificado los tratados mencionados- ha implementado un marco legal que permite penalizar la violencia de género en forma “indirecta”. Remarcamos la modalidad “indirecta” ya que, sin perjuicio de lo útil que pueden resultar estas leyes, en la legislación chilena no se encuentra definida la violencia de género, y, no existe una norma dirigida específicamente a su sanción. Sin perder esto de vista, es posible –o quizás necesario, dada la ausencia de una ley como tal-, aproximarse a la violencia de género a través de otras leyes que actúan como *proxies*⁶.

Tal como dijimos anteriormente, la mayor parte de las víctimas que denuncian violencia intrafamiliar y delitos sexuales son mujeres. Este fenómeno ha sido registrado desde larga data en la literatura feminista y no feminista, ya que no es un suceso aleatorio. La violencia hacia las mujeres (física, psicológica y/o sexual), en el contexto familiar y/o social, se encuentra íntimamente relacionada con la situación de “subordinación” de ellas en el contexto de un orden patriarcal (Segato, 2003). Por otra parte, esta violencia sancionadora se extiende a otros grupos, por no actuar acorde a la heteronormatividad del binario masculino/femenino. De este modo, se castiga a hombres que se feminizan, así como a mujeres que se masculinizan (CIDH, 2015: 37-40). Por lo tanto, parece resultar necesario aproximarse a la violencia de género en Chile por dos vías: la violencia contra las mujeres, y la violencia ejercida por orientación sexual y/o identidad de género.

Chile dispone de normativas internas que proveen un marco legal de protección contra la violencia hacia las mujeres: la *Ley 20.066 Sobre Violencia Intrafamiliar*, el Código Penal con las modificaciones efectuadas por la *Ley 20.480*

⁶ Los proxies en estadísticas de ciencias sociales son datos que se toman como “intermediarios” de otros datos que no se pueden medir directamente.

y la *Ley 19.968 de Tribunales de Familia*. Sin perjuicio de la importancia que tiene la tipificación de la violencia hacia las mujeres y niñas, y el femicidio, es menester recalcar que en el ordenamiento jurídico chileno tales delitos se encuentran circunscritos al ámbito de relaciones familiares y de pareja. Por lo tanto, no se pueden considerar en sí mismas como leyes sobre la violencia contra las mujeres en un sentido amplio, ya que los actos de violencia contra éstas quedan remitidos a la esfera doméstica o privada, eludiendo así la problematización de dichas acciones en el marco de la jerarquía social que producen los roles de género binarios y, no las reconocen como un problema social o público en cuanto a las dinámicas que los subyacen.

Además, se cuenta con la tipificación penal de los delitos sexuales, estipulados en varios artículos del Código Penal⁷, bajo el Título Séptimo: “Crímenes y delitos contra el orden de las familias, contra la moralidad pública y contra la integridad sexual”. Así, es posible ver que la integridad sexual no se considera en la individualidad de las personas, sino que se enmarca en el contexto de la moralidad pública y el orden de las familias.

Por otra parte, la protección contra la violencia por orientación sexual y/o identidad de género, se asocia a la *Ley 20.609, que establece medidas contra la discriminación*, llamada también Ley Zamudio⁸. De esta manera, se modifica el Art. 12 del Código Penal, incluyendo la motivación del acto violento por motivos del sexo, orientación sexual y/o identidad de género de la víctima como agravante de responsabilidad criminal frente a un delito.

⁷ Están establecidos en los artículos: 361 (violación), 362 (violación impropia), 365 bis (Abuso sexual agravado o calificado), 366 (Abuso sexual propio o directo a mayores de 14 años), 366 bis (Abuso sexual propio o directo a menores de 14 años), 366 quáter (Abuso sexual impropio o indirecto o exposición de menores a actos de significación sexual), utilización de niños, niñas y adolescentes en material pornográfico (366 quinquies y 374 bis incisos 1 y 2) y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, relativa al comercio sexual (367, 367 ter y 411 quáter). (Biblioteca del Congreso Nacional, https://www.bcn.cl/publicaciones/ediciones-bcn/violencia_sexual_infantil/delitos_tipificados).

⁸ En específico nos referimos al Art. 17 de dicha legislación: Artículo 17.- Modificación al Código Penal. Agrégase en el artículo 12 el siguiente numeral: "21ª. Cometer el delito o participar en él motivado por la ideología, opinión política, religión o creencias de la víctima; la nación, raza, etnia o grupo social a que pertenezca; su sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, filiación, apariencia personal o la enfermedad o discapacidad que padezca.".

Así, a modo de aproximación a las formas que reviste la violencia de género, en el ordenamiento penal vigente en Chile, nos encontramos con leyes que sancionan la violencia en el contexto de relaciones familiares y/o de pareja, y el femicidio en este mismo contexto; también hallamos sanciones contra abusos sexuales, violación e incesto; y una agravante en el caso que un delito se haya cometido contra una persona sobre la base de su orientación sexual y/o identidad de género.

Estas formas de violencia son perseguidas por los(as) Fiscales del Ministerio Público (creado por la Ley 19.519), con el apoyo de las Policías (Carabineros e Investigaciones), así como también con el concurso de organizaciones del área de salud mediante la constatación de lesiones y la presentación de evidencias. Por lo tanto, cabe destacar que el Ministerio Público tiene una labor preponderante al momento de investigar y perseguir judicialmente estos casos.

II. Problemática: El Acceso a la Justicia Desde Una Perspectiva de Género

a. Componente estructural de las leyes: género y acceso a la justicia

Sin perjuicio de lo planteado, la efectividad de las leyes mencionadas anteriormente depende de la forma en que se apliquen. Por lo tanto, es necesario analizar su segundo elemento: el componente estructural (Facio, 1999): “(...) sería el contenido que las cortes, las oficinas administrativas, la policía, y todos los y todas las funcionarios que administran justicia, le dan a las reglas y principios que se encuentran en el componente formal normativo, al seleccionar, aplicar e interpretarlos (...)” (Facio, 1999: 32).

Facio (1999) identifica en el componente estructural de las leyes, normas formales (escritas y vinculantes) e informales (no escritas y no vinculantes) (Waylen, 2014), que dan cuenta de cómo se administra la justicia. Sin embargo, se podría argumentar que la contracara de la administración de justicia, es el acceso a ésta. Marabotto Lugaro (2003: 291) lo define como “el derecho de toda persona a tener un ámbito en el cual hacer valer el derecho de que se crea asistida y de lograr la satisfacción de éste”. Tal como vimos anteriormente, las leyes tienen género masculino, y, por lo tanto, el acceso a la justicia se determina desde una visión androcéntrica. Esto tiene efectos en el funcionamiento de las leyes y en cómo las personas se acercan al sistema de justicia, ya que:

(...) Sabemos que [...] hay una gran gama de violaciones a los derechos humanos de las mujeres y hasta al propio derecho interno que jamás han sido el tema de una demanda o juicio con lo que no podemos saber qué contenido real tienen estos derechos. También sabemos que la percepción que la gente tiene

de los delitos que se cometen es equivocada debido a que hay toda esa gama de delitos que no se denuncian. Podríamos además pensar que esto debe tener algún efecto en los delitos que cometen los hombres y también en las políticas que se implementan ya que responden a diagnósticos equivocados. (...) (Facio, 2000: 4).

Un ejemplo ilustrativo de este planteamiento se refleja en la Tabla 2 del Anexo. Tal como muestra este cuadro, entre 2015 y 2017, un 24% de las causas ingresadas por violencia intrafamiliar con víctima mujer, terminaron en “Archivo Provisional”. Entonces, cabe preguntarse qué sucede en las causas para que un porcentaje tan alto finalice sin sentencia ni condena. Para Prieto Bravo (2013: 421), cuando los casos de VIF terminan en Archivo Provisional, es por responsabilidad de las víctimas, ya que “se desestiman por actitudes de la víctima,(...), por lo cual los fiscales no pueden configurar una teoría del caso y, de este modo, continuar con la persecución penal.”

Su diagnóstico es coincidente con el de Coñuecar Barría (2015 :69), quien aduce a que las mismas víctimas deciden no continuar con los procedimientos: “Las formas de término no judiciales ‘suceden por un fenómeno absolutamente recurrente que es el desistimiento o retractación de las víctimas,(...)”.

Recordando que la VIF es una de las aristas de la violencia de género, conviene tener en cuenta que la participación efectiva de las víctimas en los procesos penales muchas veces se encuentra inhibida por el trato que reciben de los intervinientes relevantes: policías, fiscalías, jueces. Por lo tanto, la incorporación de perspectiva de género en la investigación penal, se posiciona como un elemento importante para ampliar el acceso a la justicia de mujeres, niñas y personas LGBTQ+, principio consagrado en los instrumentos de Derechos Humanos mencionados anteriormente (Sepúlveda & Sovino, 2017).

A nivel internacional, existen estándares mínimos aplicables a la investigación y persecución de casos de violencia de género, los que se pueden

resumir en: no discriminar, no victimizar, proporcionar información, proteger y evaluar el riesgo de la víctima, resguardar la intimidad y respetar la voluntad de la víctima, como sostienen Sepúlveda y Sovino (2017: 157-8). Y no garantizar estos valores, es riesgoso para un Estado:

La normativa, jurisprudencia y organismos internacionales de derechos humanos, han fijado estándares mínimos que los Estados deben tener presentes al momento de investigar y perseguir penalmente a las personas responsables. Su desconocimiento (y por tanto su incumplimiento), puede generar responsabilidad internacional del Estado, junto con traducirse en una pérdida de eficacia de la protección que debe entregarse a las víctimas de estos delitos (Sepúlveda & Sovino, 2017: 151).

Por ello, ambos autores conminan al Ministerio Público a dar cumplimiento efectivo a dichos estándares, adoptando medidas que incluyen el diseño de una política de acceso a la justicia con perspectiva de género, entre otras complementarias⁹ (Sepúlveda & Sovino, 2017: 158-9).

⁹ *Diseñar una política institucional de acceso a la justicia con perspectiva de género, para facilitar la participación de las víctimas, respetar sus derechos y brindar una protección más efectiva; Velar porque los procesos de trabajo permitan cumplir de forma efectiva con las obligaciones en sus funcionarios/as; implementar programas permanentes de especialización, capacitación y sensibilización para todos/as los/as funcionarios/as. Dichos programas deben comprender la fenomenología de la violencia de género, sus formas y manifestaciones, como aspectos legales referidos a derechos humanos (nacionales e internacionales) con énfasis en las garantías de las víctimas; establecer medidas tendientes a fomentar la colaboración de intercambio de información interinstitucional, principalmente entre el Ministerio Público, el Poder Judicial y las policías; fomentar el trabajo multidisciplinario entre profesionales de distintas áreas, especialmente de la psicología, trabajo social, sociología y antropología; Habilitar espacios adecuados para las víctimas; Elaborar protocolos que permitan uniformar las prácticas investigativas a nivel nacional, que consagren las diligencias mínimas que se deben practicar en estas causas; evaluar el efectivo cumplimiento de las instrucciones y lineamientos que se entreguen a los/as funcionarios/as; conformar unidades especializadas en violencia de género que tengan por objeto analizar de manera global este fenómeno en el país. Asimismo, una de las recomendaciones que han surgido en los últimos años, es la creación de observatorios de violencia de género, que tienen como fin principal abordar su tratamiento a través de sus distintas manifestaciones en el ámbito penal (Sepúlveda y Sovino, 2017: 158-9).*

b. Creación de la Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales en la Fiscalía Nacional

Sobre la base de las recomendaciones mencionadas, el 26 de septiembre de 2017,

en el marco de la conmemoración del 18° Aniversario del Ministerio Público, el Fiscal Nacional Jorge Abbott, anunció la creación y entrada en vigencia de la nueva Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales de la Fiscalía Nacional (Unidad de Comunicaciones de la Fiscalía Nacional, Ministerio Público de Chile, 2017).

De esta forma, la anterior Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar amplió sus funciones a derechos humanos y violencia de género.

Esta nueva sección se ubica entre las Unidades Especializadas de la Fiscalía Nacional, las cuales desarrollan funciones de asesorías, análisis, registro, coordinación, capacitación y difusión y creación de documentación técnica para el Ministerio Público, comprendido por la Fiscalía Nacional y las Fiscalías Regionales (Ministerio Público, s.f. a y s.f. b).

Desde luego, la creación de esta Unidad es un primer paso para el propósito de mejorar el acceso a la justicia con perspectiva de género, pero quedan abiertas muchas interrogantes acerca de si este objetivo podrá o no ser alcanzado por el Ministerio Público, dadas las dificultades propias que presentan los cambios organizacionales y cuáles serían las metas relativas para su cumplimiento a corto, mediano y largo plazo:

(...) Las principales funciones de la nueva unidad del Ministerio Público serán asesorar al Fiscal Nacional en Derechos Humanos, entregar un apoyo especializado a todos los fiscales del país sobre esta materia, dar coherencia jurídica, teórica y procedimental a la violencia contra las mujeres, niños, migrantes, personas privadas de libertad y todos aquellos grupos de mayor vulnerabilidad, y formar y capacitar a todos los fiscales y funcionarios del Ministerio Público en Derechos Humanos (Unidad de Comunicaciones de la Fiscalía Nacional, Ministerio Público de Chile, 2017).

c. Género, D.D.H.H. y cambio institucional

Como ya dijimos, en general, las organizaciones e instituciones asociadas al derecho son masculinas, pero la inserción de cambios institucionales al interior de una organización o entidad política puede ser una señal de cambio normativo. Así, resulta relevante analizar cómo operan estas transformaciones institucionales y sus efectos, ya que las instituciones repercuten en los individuos, y viceversa.

Desde las ciencias sociales, las relaciones entre individuos e instituciones se perfilan como objeto de estudio para el Neo-institucionalismo (March y Olsen, 1989). Siguiendo a ambos autores, tales instituciones –entendidas como organizaciones con leyes, reglas, normas y prácticas, así como un conjunto de prácticas sociales reguladas (March y Olsen, 1989)-, como por ejemplo el Estado y sus divisiones organizacionales, pueden ser tratadas como actores políticos, ya que poseen coherencia interna y autonomía. Además, ordenan y cambian la política y las políticas; y definen las identidades de las personas que operan en ellas. Así, vemos que las instituciones a través de las reglas y ordenamientos internos que las constituyen, moldean los comportamientos de los(as)

funcionarios(as), ya que constriñen las acciones que pueden realizar y por ende, las decisiones. El Estado afecta y es afectado por la sociedad, y la democracia depende de la implementación de políticas democráticas a través de la burocracia: “las agendas burocráticas, comités legislativos, cortes de apelaciones, son arenas de contienda para fuerzas sociales, pero también son agregados de procesos y estructuras estándar, lo que define y defiende valores, normas, intereses, identidades y creencias.” (March y Olsen, 1989: 17. Traducción propia).

Dentro de este campo de estudios, ha surgido una vertiente, denominada Institucionalismo Feminista (Mackay, Kenny y Chappell, 2010), que busca dar cuenta de la existencia de normas de género que permean las instituciones, y su funcionamiento. Es decir, dado que el género es una categoría relacional que establece jerarquías sociales, también se encuentra anclado en las instituciones, ya que éstas se estructuran bajo las normas de funcionamiento social. De esta forma, en el día a día, se pueden entrever estereotipos de género presentes en la marcha de diversas instituciones, así como también en la división de funciones al interior de ellas (Acker 1992; Waylen 1993, 2014). Un ejemplo claro es la preeminencia de hombres en cargos directivos, lo que se asocia a los roles de autoridad.

A través de este enfoque, es posible asumir que por el origen patriarcal del Estado, la Fiscalía es en sí masculina, y que, dado que las instituciones afectan el comportamiento de las personas que trabajan en ellas -a partir de los valores, normas, intereses, identidades, creencias y significados- entonces la Fiscalía tiene un “efecto” masculinizante en el actuar de los(as) funcionarios(as). Así, es lógico pensar que la persecución penal y protección a víctimas, opera bajo este mismo paradigma androcéntrico, por mucho que se presuma neutralidad de género, la que en realidad corresponde a una medida masculina.

Sin embargo, también es posible modificar esta cadena. Un aspecto fundamental en el análisis de las instituciones, es su capacidad de supervivencia en el largo plazo, así como su potencialidad de producir cambios (March & Olsen, 1989). Profundizando en la idea de cambio institucional, éste puede ser endógeno

o exógeno, dependiendo también del tipo de normas que lo subyacen (formales o informales), lo que abre distintas modalidades de implementación de éste (Waylen, 2014).

Más aún, desde el campo de las relaciones internacionales y derechos humanos, Risse y Sikkink (1999), teorizaron sobre las etapas que hay en el proceso de cambio doméstico de los Estados, en términos de la adopción de normas supranacionales de derechos humanos. Sostienen que en un principio, “los actores incrementalmente se adaptan a las normas como modo de respuesta a presiones externas, inicialmente por motivos meramente instrumentales” (Risse & Sikkink, 1999: 17. Traducción propia). No obstante, a medida que los Estados van cambiando su retórica y validando las normas internacionales de derechos humanos, es más probable que institucionalicen estas reglamentaciones, estableciéndose así una dinámica mediante la cual se incorporan los preceptos de derechos humanos a los funcionamientos internos del Estado. En consecuencia, la implementación de los principios y normas de D.D.H.H. ya no dependen de la buena voluntad de una persona en particular, sino que se transforman en un “protocolo” para los(as) funcionarios estatales (Risse & Sikkink, 1999).

Las teorías de cambio institucional también consideran posibles las transformaciones con perspectiva de género: “bajo ciertas condiciones las instituciones políticas no solamente tienen género, sino que *se pueden* generizar; los(as) activistas ‘pueden trabajar para instalar prácticas y reglas que pueden reestructurar la naturaleza generizada de lo político’ ” (Chappell & Waylen, 2013: 603. Traducción propia y resaltado original del texto).

Así, mediante la introducción de cambios en las instituciones u organismos estatales, es posible implementar una visión o perspectiva de género que reconozca la existencia de este componente al interior de la organización, y por ende, aplicar procedimientos, reglas, valores, etc., que permitan romper con el paradigma androcéntrico y patriarcal que domina el funcionamiento de la organización y la labor de los funcionarios. Es decir, puede permitir una nueva institucionalización con perspectiva de género. Esto es lo que Chappell & Weldon

(2013) mencionan como regenerización o *regendering*: el reconocimiento de la masculinidad “original” de las instituciones, y la introducción de normas que desnaturalicen esto, bajo una perspectiva con consciencia de género.

En Chile, el cambio institucional ha sido estudiado respecto del mercado (Huneeus, 2000; Angell, Lowden & Thorpe, 2001); en las reformas gubernamentales (Huneeus, 1997; Nohlen y Baeza, 1998; Mardones, R., 2006; Weyland, K., 2011); y electorales (Angell, 2003; Remmer, K., 2008). En el ámbito judicial, se ha indagado el funcionamiento de mecanismos de justicia transicional (Hilbink, L., 2007). Desde los estudios de género, el Institucionalismo Feminista (IF), ha dado cuenta de la institucionalización del feminismo o feminismo institucional (Matear, 1996; Waylen, 2000; Franceschet, 2003, 2006; Arce, 2018, entre otras). En cuanto a cambios institucionales en el Sistema Judicial, se destaca la elaboración de un documento de “Recomendaciones para el abordaje de una política de género en el Poder Judicial chileno” (Asociación de Magistradas Chilenas-MACHI, 2015). Sin embargo, desde la corriente teórica del Institucionalismo Feminista, no se ha dado cuenta de cambio institucional al interior de esta área. Por lo tanto, el cambio organizacional al interior de la Fiscalía Nacional abre un nuevo horizonte de conocimientos en la temática de cambio institucional.

d. Problema y pregunta de investigación

¿Es la creación de la UE un cambio organizacional con perspectiva de género?

Sobre las premisas planteadas, es posible decir que la creación de la Unidad Especializada en D.D.H.H., Violencia de Género y Delitos Sexuales, es un cambio institucional. Sin embargo, cabe preguntarse si esta transformación, todavía tiene un alcance meramente nominal o si podría ser considerada una modificación tan profunda como para constituir un fenómeno de “regenerización”, capaz de permear a todo el Ministerio Público; o sea, si efectivamente ha

introducido normas y reglas con perspectiva de género para la persecución penal y para la protección de las víctimas de delitos asociados a violencia de género (tales como VIF, delitos sexuales, femicidio y otros con agravante amparados por la Ley 20.609)

d.1. Objetivo general

Para responder la pregunta planteada, en primer lugar se postula el objetivo de analizar críticamente, desde la corriente del institucionalismo feminista, la creación de la Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales en la Fiscalía Nacional (en adelante FN) y el tipo de cambio que representa en relación a la introducción de normas y reglas con perspectiva de género para la persecución penal y protección de víctimas de delitos asociados a violencia de género.

d.2. Objetivos específicos

Para alcanzar este objetivo, es menester en primer lugar, describir el proceso de creación de la Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales en la Fiscalía Nacional, y 2) Caracterizar, desde el institucionalismo feminista, el tipo de cambio institucional al que corresponde su implementación: desplazamiento, derivación, superposición y/o conversión.

Toda la problematización anterior se fundamenta sobre dos supuestos: 1) Si la creación de la Unidad Especializada no responde a un cambio generado de forma endógena sino por presiones exógenas –tal como el derecho internacional –, entonces, siguiendo a March y Olsen (1986), hay más fricción institucional en las nuevas prácticas en relación con las antiguas, afectando la concordancia entre los objetivos planteados y las prácticas reales que se están llevando a cabo. De esta forma, es menos probable que se realice una efectiva regeneración institucional

real y no solo formal o nominativa; y 2) Si la creación de la Unidad Especializada se llevó a cabo explícitamente con perspectiva de género, se podría hablar de una “regenerización institucional”, ya que se habría implementado una política a través de la cual se reconoce el género, por lo que tensiona la supuesta neutralidad de género en la institución, la cual corresponde en realidad a un paradigma androcéntrico. Además, este reconocimiento y visibilización facilita la introducción de normas y reglas con perspectiva de género para la persecución penal y protección de víctimas de delitos asociados a violencia de género, pero que a la vez modifican también las relaciones internas entre los funcionarios de la Fiscalía.

III. Marco teórico-conceptual: Violencia de género y cambio institucional desde el Institucionalismo Feminista

a. Violencia, crueldad y violencia de género

La violencia, en el ensayo “Para una crítica de la violencia”, de Walter Benjamin (1921/2016) es analizada en su relación con el derecho. Si bien el autor no define el concepto como tal, sí lo caracteriza: es un medio para un fin, y el fin es lo que el derecho sanciona como legítimo o ilegítimo. Esto implica que existe una violencia sancionada por el Estado y otra no sancionada, lo que diferencia lo legal de lo no legal. Es decir, el Estado, a través del pacto social tiene el monopolio de la violencia considerada legal, y define cuál es la que persigue. Esta persecución de la violencia se lleva a cabo, paradójicamente, por medios violentos, a partir del pacto social que implica el monopolio estatal de uso de la fuerza. Frente a esto, cabe destacar que la violencia se sanciona en función de los intereses estatales:

Estas relaciones jurídicas –en lo que respecta a la persona como sujeto jurídico-, por la tendencia a no admitir fines naturales de las personas en todos los casos en que tales fines pudieran ser incidentalmente perseguidos con coherencia mediante la violencia. Es decir que este ordenamiento jurídico, en todos los campos en los que los fines de personas aisladas podrían ser coherentemente perseguidos con violencia, tiende a establecer fines jurídicos que pueden ser realizados de esta forma sólo por el poder jurídico (Benjamin, 1921/2016: 4).

Siguiendo lo expuesto por Bruna Henríquez (2011) en su análisis de las

elaboraciones de Benjamin (1921/2016), cabe destacar que:

Las relaciones jurídicas modernas, sigue Benjamin, se caracterizan por su tendencia a prohibir —o al menos impedir— que los particulares persigan «fines naturales» cuando éstos puedan ser alcanzados por medio de la violencia. Esta prohibición opera, según el autor, no por medio de la negación de dichos fines sino a través del reconocimiento de los mismos como «fines jurídicos» y, por tanto, perseguibles, legítimamente, sólo desde el poder (Bruna Henríquez, 2011: 7).

De este modo, vemos que entra en operación un sistema de justicia que prohíbe y prescribe las formas de persecución de causas. Más aún, la violencia es una fuente para la codificación legal:

Así, cuando Benjamin indica que “toda violencia es, como medio, o fundadora de derecho o conservadora de derecho” (2007b, p.124), está haciendo referencia a ese nudo que mantiene en íntima y perpetua unión violencia y norma; ya que, si la violencia “no aspira a ninguno de estos dos atributos [el de fundadora o conservadora], renuncia por sí misma a toda validez” (op. cit. p.124) (Bruna Henríquez, 2011: 23)

Así, la violencia es fundadora de derecho. No obstante, siguiendo a Foucault (2001) en Bruna Henríquez (2011), en la modernidad, el derecho es un sistema de disciplina y ordenamiento de los comportamientos de las personas, que como tal se inscribe en el cuerpo de los sujetos, mediante determinadas formas de intervención punitiva o modelos de castigo. “Y (...) dichos castigos tienen, en cada modelo, una función política y una superficie de inscripción

particular, precisa y distinta.(...)” (Foucault, 2001, citado por Bruna Henríquez, 2011: 45).

Por ello, es pertinente preguntarse ¿en qué modelos y superficies se inscribe la violencia de género? En ese sentido, se puede considerar al poder jurídico chileno como un modelo de inscripción de la penalidad que ha tendido, a través del tiempo, a tornarse más preciso, en términos de castigar la violencia infligida como desviación de las normas hegemónicas de género. Muy recientemente, en 1994, el sistema jurídico incorpora por primera vez a la legislación, el carácter delictivo de la violencia intrafamiliar; y, posteriormente, en 2010, reconoce al femicidio como un tipo de agresión específica sobre el cuerpo de las mujeres. Aunque, desde una visión patriarcal del derecho, se podría argumentar que el daño a la integridad física de otra persona se encuentra incluido en Chile desde la redacción del Código Penal en 1874, la sanción no estaba dirigida al fin particular de la violencia contra las mujeres, como parte de la violencia de género, la cual está destinada a mantener el orden social patriarcal, actuando como acción disciplinante frente a desviaciones de la norma (Segato, 2003; Maqueda, 2006): “Podría decirse, en otras palabras, que la violencia contra las mujeres ha evidenciado su efectividad para corregir la transgresión y garantizar la continuidad de un orden tradicional de valores impuesto por razón del género.” (Maqueda, 2006: 5).

Para definir la violencia contra las mujeres, para efectos de este trabajo, y dada su comprensividad, tomaremos la definición usada en la Conferencia Mundial de Beijing de 1995:

El término “violencia contra la mujer” significa todo acto de violencia basada en razón de su género que resulte o pueda resultar en daño o sufrimiento físico, sexual y/o psicológico, incluyendo la amenaza de tales actos, coerción o privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurran en público o en la esfera privada. Consecuentemente, la violencia contra las mujeres incluye pero no se encuentra limitada a lo siguiente:

- a. *Violencia física, sexual y psicológica que ocurra al interior de la familia, incluyendo golpes, abuso sexual de*

niñas al interior del hogar, violencia relacionada con dotes, violación marital, mutilación genital femenina y otras prácticas dañinas para las mujeres, violencia no conyugal y violencia relacionada a la explotación;

- b. Violencia física, sexual y psicológica que ocurra al interior de comunidad, incluyendo violación, abuso sexual, acoso sexual e intimidación en el trabajo, en instituciones educativas y en cualquier otro lugar, tráfico de mujeres y prostitución forzada;*
- c. Violencia física, sexual y psicológica perpetrada o condonada por el Estado, donde sea que ésta ocurra (ONU, 1995: D. Violencia Contra la Mujer. Traducción propia).*

Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, violencia contra la mujer es una parte de la violencia de género, pero no es un sinónimo. La violencia de género comprende además las distintas formas de violencia contra las personas LGBTIQ+. Partiendo del trabajo elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para conceptualizar dicho fenómenos, tenemos que: “El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que la violencia contra las personas LGBT constituye una forma de violencia de género, impulsada por el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas de género” (CIDH, 2015: 38 (27)). Más aún, “la CIDH analizará el concepto de *violencia por prejuicio* contra las orientaciones sexuales e identidades de género diversas y las personas cuyos cuerpos no se ajustan a los estándares sociales de corporalidad femenina o masculina.” (CIDH, 2015: 37(24), resaltado original en el texto).

En este punto considero necesario plantear como problema, las limitaciones que existen al considerar el concepto de violencia de género, omitiendo componentes de este fenómeno que son muy significativos a la hora de inscribir los ataques en la superficie de los cuerpos. Hay un ensañamiento que queda al descubierto en acciones que sobrepasan el arrebatarle la vida a una persona. Además se las somete a diversas formas horribles de mutilación. En consecuencia, es posible decir que la violencia de género se combina con altos

componentes de crueldad, lo que, según la CIDH, se manifiesta particularmente en la violencia contra las personas LGBTIQ+ (CIDH, 2015: 38(27). Ver también CIDH, 2015: 82-85).

La crueldad es “una palabra que sugiere la intención deliberada de lastimar y dañar a otros” (Franco, 2016: 11), pero que tiene también por finalidad no solo infligir lesiones, sino la deshumanización de la persona que se ataca, ya sea porque es distinta, o por otros motivos, tales como la religión, la identificación política, identidad de género, sexo, raza, y/o nacionalidad (Wieviorka, 2003; Balibar, 2008; Suzunaga Quintana, 2013; Franco, 2016). Así, la violencia de género se caracteriza por su crueldad, ya que busca deshumanizar a las mujeres en tanto que mujeres, y/o a la población LGBTIQ+ (ver también CIDH (2015: 38(27)), por su condición de otredad. Es posible ver que los delitos de violencia de género, son realmente cruentos: a Nabila Riffo le sacaron los ojos; Daniel Zamudio fue brutalmente golpeado hasta la muerte:

Así las cosas, estamos caracterizando la manera como el Otro se constituye en un Otro consistente, sin falta alguna. Una máquina que tiene sus propios ritmos que se orientan a la extracción de energías de todo aquello que se considera objeto. Allí, en este marco, el sujeto queda reducido a ser un objeto a expensas de la demanda del Otro (Suzunaga Quintana, 2013: 248).

Cuando se deshumaniza a las mujeres y a la población LGBTIQ+, se les pone como disponibles para el “consumo” de los hombres heterosexuales, quiénes lo hacen a través de la disposición violenta de estos cuerpos “distintos”, “disidentes” o “desviados”, ejerciendo así su poder patriarcal (Suzunaga Quintana, 2013: 250).

Es importante no dejar de lado la finalidad moralizante o pedagógica de la crueldad en el contexto de la violencia de género, ya que “tendría entonces la

función, por ejemplo, de meter en vereda a una población a la que contribuye a aterrorizar a fondo, lo que puede corresponderse con ciertas experiencias” (Wieviorka, 2003: 162). Además, en el contexto latinoamericano tenemos que “(...), tanto el asesinato de mujeres como la decapitación de hombres anuncian de modo intencional la perseverancia de códigos arcaicos” (Franco, 2016: 41).

Mediante la crueldad en sí, se feminiza constantemente a las víctimas: el torturador, en el contexto moderno latinoamericano se ha planteado como ícono de masculinidad y la persona torturada como ente femenino, independiente del sexo de los cuerpos que ocupen estos lugares. “El drama de la masculinidad se representa en el cuerpo de la mujer indefensa” (Franco, 2016: 33).

De esta forma, podemos complejizar la definición de violencia de género dada anteriormente, y ampliar su campo semántico, puesto que es una violencia cruel, que se ejerce sobre la base de una visión deshumanizada del otro/a, por su condición excluida del patrón hegemónico, que privilegia al hombre-blanco-heterosexual o a la mujer-heterosexual-sumisa: “En la crueldad domina, como característica, la exigencia, esa así imperiosa, tanto del cuerpo sufriente como del triunfo sobre la alteridad” (Suzunaga Quintana, 2013: 252).

Sin embargo, el acto de deshumanizar atenta contra toda dignidad humana, constituyéndose en una violación a los derechos humanos. Por lo tanto, vemos que el Estado sanciona violencias socialmente aceptadas, cuando se admite que éstas contienen el componente de crueldad, y deshumanizan a quienes las sufren: “Desde el punto de vista de las democracias modernas, la crueldad es una transgresión doble: en relación con la ley y el Estado, por un lado, puesto que escarnece al derecho, y en relación con un valor moral, fijado desde hace mucho tiempo por el Quinto Mandamiento” (Wieviorka, 2003: 166).

Así, volvemos a la pregunta: ¿cuándo decide el Estado sancionar los actos que constituyen violencia de género? Cabe señalar que en el caso de violencia contra la mujer se han presentado más avances que en el ámbito de la violencia contra personas LGBTIQ+, ya que estas últimas son víctimas de violencia legal a través de leyes en contra de la homosexualidad y la sodomía, presentes en países

de América Latina y el mundo (CIDH, 2015). En síntesis, la respuesta es que el Estado se verá obligado a sancionar si se producen cambios institucionales que permitan integrar, a nivel doméstico, normas internacionales de derechos humanos (Risse & Sikkink, 1999). Un ejemplo a nivel supraestatal es la implementación de nuevas prácticas y formas para enjuiciar crímenes contra las mujeres en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (Green et al., 1994).

Más aún, las formas de cambio institucional identificadas por el Institucionalismo Feminista, constituyen una vía para que ocurran estas transformaciones que obligan al Estado.

b. Institucionalismo Feminista y cambio institucional

Tal como se expuso en la problematización, las instituciones, definidas como leyes, reglas, normas y prácticas, así como prácticas sociales reguladas (March y Olsen, 1989), moldean el comportamiento de las personas al interior de las organizaciones (formales e informales) que se encuentran constreñidas por ellas, ya sean partidos políticos, organizaciones de la Sociedad Civil, oficinas burocráticas, etc. La definición de institución que tomaremos para este trabajo es de Mahoney y Thelen (2014), citada por Arce (2018) en Waylen (2016): “Las instituciones son definidas como reglas centrales, normas y prácticas cuya característica principal es su estabilidad en el tiempo. Permiten modelar la vida política y social, estructuran la conducta y no pueden ser cambiadas fácilmente” (Arce, 2018: 36).

Más allá de esto, las instituciones están dadas por normas formales (escritas, conocidas por todos/as y vinculantes) e informales (conocidas pero no escritas ni vinculantes). El cambio institucional deriva de voluntades políticas que buscan cambiar estas normas, reglas y procedimientos, o bien de prácticas

informales que se cristalizan en el funcionamiento de las organizaciones y por ende, son formadas y forman el actuar de las personas al interior de éstas.

Siguiendo a Waylen (1993 y 2014), Chappell y Waylen (2013) y Acker (1992), tenemos que las instituciones son masculinas, ya que en su mayoría son hechas por y para hombres. El ciudadano por excelencia es un hombre, blanco, propietario y heterosexual. Es importante relevar este punto, ya que de esta forma tenemos que el Estado, en su concepción inicial no es solamente masculino, sino que también es heterosexual (Curiel, 2007). De esta forma, impone un paradigma androcéntrico basado en un régimen heterosexual, el cual funciona a través de sus organizaciones y de las instituciones. A ello, se agrega que existe lo que Chappell (2006), llama una “lógica generizada de lo apropiado” dentro de las organizaciones. “Esta lógica prescribe (así como proscrib) formas ‘aceptables’ masculinas y femeninas de comportamiento, reglas y valores para hombres y mujeres al interior de las organizaciones” (Chappell, 2006 en Chappell y Waylen, 2013: 601).

Mediante el Institucionalismo Feminista sabemos que las instituciones pueden reconocer que no son “género neutral”, como pretenden plantearse, y por lo mismo, pueden introducir cambios. Pero lo importante es verificar la cualidad de esas transformaciones. Cabe recordar lo estudiado por Arce (2018) quien encontró que las reformas de género en los partidos políticos han significado un avance para introducir una visión de género en su funcionamiento, tras implementar normas internacionales de igualdad de género. Destaca además que lo anterior se dio en medio de una “ventana de oportunidad” legislativa o “ventana de política pública”, que significó el segundo gobierno de Bachelet. Sin embargo, Julieta Kirkwood (1968) había demostrado mucho antes la mera nominalidad de ciertos cambios, como el del voto femenino, que no fue sinónimo de una integración real de las mujeres a los partidos políticos. Más bien, fue una instrumentalización para aumentar la base de votantes. Por lo tanto, la apertura de políticas hacia las mujeres no significa una re-generización (o feminización o neutralización) de una institución tradicionalmente masculina:

Esa fue una experiencia real: o se pagaba el precio de diluirse en la generalidad de los problemas sociales políticos puestos por el partido, olvidándose de la condición femenina, o bien al interior de la plena condición femenina se desarrollaban reuniones de ghetto, sin interlocutor político y obedeciendo órdenes del partido (Kirkwood, 1986: 150).

En resumen, si bien desde la teoría se nos dice que existe la posibilidad de cambio o “regenerización” al interior de las instituciones, la experiencia histórica en Chile en relación a los partidos políticos ha demostrado que la inclusión de mujeres o de los términos “género” no va más allá de un ejercicio de nomenclatura y no de contenido real ni de autoevaluación. Con los cambios recientes implementados (Arce, 2018), habrá que ver a futuro si éstos se traducen en partidos más igualitarios para ambos géneros y por ende, en un ejercicio de la política más democrático. Para efectos de esta investigación, “regenerización institucional” será definido de manera similar a “gender mainstreaming”, es decir, como la inserción de una visión de igualdad de género al funcionamiento de una organización, pero teniendo en cuenta que en el término género adheriremos a la definición dada por Judith Butler (2007):

Como consecuencia de una performatividad sutil y políticamente impuesta, el género es un <<acto>>, por así decirlo, que está abierto a divisiones, a la parodia y crítica de uno mismo o una misma y a las exhibiciones hiperbólicas de <<lo natural>> que, en su misma exageración, muestran su situación fundamentalmente fantasmática (Butler, 2007: 285).

De esto se desprende, que el género es una performance, cuasi teatral, y por ende, los roles, operan como actuaciones, socialmente construidas, tanto para mujeres como para hombres; por ello, el género no es sinónimo de femenino, sino que se extiende a las múltiples y variadas formas que asume la sexualidad humana, no restringida a marcos binarios, como la población LGBTIQ+.

Cabe preguntarse entonces, cómo se puede dar un cambio institucional o regeneración institucional que incluya todas las orientaciones sexuales. En primera instancia, tenemos que Waylen (2014) da cuenta de lo dicho por Mahoney y Thelen (2010), sobre la identificación de cuatro tipos de cambio institucional: desplazamiento, superposición, derivación y conversión, que se resumen en la tabla presentada a continuación, elaborada para resumir las tipologías de cambio institucional gradual enunciadas por Mahoney y Thelen (2010)

Tabla 1. Tipos de cambio institucional (Mahoney & Thelen, 2010)

Tipo de cambio institucional	Tipo de cambio gradual	Características del Contexto Político	Características de la Institución	Tipo de "agente de cambio dominante"	Tipo de alianza con: a. Partidarios institucionales, y b. Retadores institucionales
Desplazamiento (displacement)	Eliminar viejas normas Introducción de nuevas normas	Débiles posibilidades de veto para los actores antiguos	Bajo nivel de discrecionalidad en la interpretación/aplicación de normas nuevas	Insurreccionales	a. No se alían con los partidarios institucionales b. Se alían con los retadores institucionales
Superposición (layering)	Introducción de nuevas normas	Fuertes posibilidades de veto para los actores antiguos	Bajo nivel de discrecionalidad en la interpretación/aplicación de normas nuevas	Subversivos	a. No se alían con los partidarios institucionales b. No se alían con los retadores institucionales
Derivación (drift)	Rechazo de las normas antiguas Cambio en el impacto/aplicación de normas antiguas	Fuertes posibilidades de veto para los actores antiguos	Alto nivel de discrecionalidad en la interpretación/aplicación de normas nuevas	Simbiontes Parasíticos	a. Se alían con los partidarios institucionales b. Se alían con los retadores institucionales
Conversión (conversion)	Cambio en el impacto/aplicación de normas antiguas	Débiles posibilidades de veto para los actores antiguos	Alto nivel de discrecionalidad en la interpretación/aplicación de normas nuevas	Oportunistas	a. Se pueden aliar o no con los partidarios institucionales b. Se pueden aliar o no con los retadores institucionales

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en Mahoney y Thelen (2010)

Además, debemos recordar que siguiendo a Chappell y Waylen (2013), las normas de género son “pegajosas”, es decir, tienen una cierta resistencia al cambio:

Se ha demostrado que las normas de género son, [...], pegajosas. Las personas que desafían las lógicas de lo apropiado han sido recurrentemente tratadas como “desviadas” y castigadas a través de actos de censura, ridiculización, o acoso. Con el peso de la historia de su lado, los defensores de status quo de género –aquellos aventajados por los arreglos de poder existentes-, han derrotado frecuentemente los intentos de subvertir el régimen existente. La intersección entre el régimen de género y otras estructuras de poder incrementan el desafío para los que buscan el cambio y mejores resultados (Chappell & Waylen, 2013: 603. Traducción propia).

Cabe remarcar además, la existencia de normas formales e informales en las organizaciones. Las formales se definen por estar escritas y ser vinculantes para los(as) actores, mientras que las informales que no se encuentran escritas ni son vinculantes en su cumplimiento. Sin embargo, las instituciones informales pueden actuar a favor o en contra del cambio institucional. Por lo tanto, es importante identificar tanto las normas informales como las formales que ayuden al cambio.

Pero en definitiva ¿qué lleva a un Estado androcéntrico y heterosexual a sancionar y perseguir la violencia de género mediante cambios institucionales diseñados para poner en tensión las identidades hegemónicas?

Siguiendo a Htun y Weldon (2013), en síntesis, un movimiento social feminista fuerte, es una condición necesaria para presionar a los legisladores, políticos y organizaciones políticas a sancionar la violencia contra las mujeres y reconocerla como un problema de derechos humanos. Lo anterior, sumado a la difusión de normas internacionales y regionales de derechos humanos constituye la mezcla que las autoras denominan *tipping points* o puntos de inversión de la balanza: 1) la existencia de movimientos feministas fuertes y organizados impulsa a los gobiernos a legislar sobre la violencia contra las mujeres, y a destinar fondos públicos para programas de concientización, prevención y capacitación para funcionarios(as) público(a). Esto se establece como una condición necesaria para que un Estado adopte medidas para frenar la violencia en contra de las mujeres. 2) La existencia de tratados internacionales, tales como la CEDAW y las declaraciones de Beijing (1985) y Viena (1993), impulsa a los Estados a buscar legitimidad internacional mediante la firma y ratificación de los instrumentos vinculantes (CEDAW) y la adhesión de los instrumentos de soft-law (declaraciones y/o normas); y además esto les da una base a las organizaciones feministas para exigir los compromisos contraídos por los Estados a nivel internacional. Además, en el caso de la CEDAW, los Estados deben realizar reportes periódicos, con lo cual las organizaciones feministas y de Derechos Humanos se reúnen con el comité de expertos para dar sus reportes (informe sombra), en los cuales presentan sus peticiones y/o evaluaciones de la labor estatal. 3) Los tratados regionales en contra de la violencia contra las mujeres pueden potenciar o funcionar como antecedente para la implementación de los tratados internacionales. Esto último es particularmente cierto en el caso de América Latina con la Convención de Belém do Pará, ya que también los Estados responden mejor a instrumentos que son generados en su contexto regional y cultural, porque se entiende que apelan a un problema de la realidad nacional y regional. Incluso la difusión de normas y buenas prácticas a este respecto, es más efectiva en contextos de idioma común y/o culturas e historias similares, lo que se da a través

del contacto entre élites políticas y redes internacionales de cabildeo (Htun & Weldon, 2013; ver también Moser & Moser, 2005).

Todo lo mencionado es particularmente visible para el caso de Chile, ya que cuenta y contó en los años '80 con un fuerte movimiento feminista que puso sobre la palestra la violencia contra las mujeres, primero en contextos familiares (Franceschet, 2001, 2006; Sepúlveda y Sovino, 2017) y actualmente como un problema social fundamentado sobre las relaciones tradicionales de género.

Es posible enmarcar esto en un contexto de cambio institucional o *regendering*, en el cual el cambio institucional promueve mayores posibilidades de ejercicios institucionales con enfoque de igualdad de género:

Este proceso de 'regendering' (Beckwith, 2005) puede ofrecer nuevas posibilidades políticas para aquellos en desventaja en el contexto de arreglos institucionales anteriores. Por ejemplo, el trabajo reciente sobre estrategias para enfrentar la violencia contra las mujeres muestra que se pueden crear normas, en este caso en torno a la obligación estatal de abordar el tema, y pueden ser promovidas para avanzar una agenda de igualdad de género (Chappell & Waylen, 2013: 607. Traducción propia).

Además, siguiendo a Kittilson (2010) y Franceschet (2006) esta inserción de una perspectiva de género a nivel institucional produce cambios tanto de percepción pública sobre los roles tradicionales de género, así como da un piso más "amplio" para que las personas se sientan cómodas expresando sus demandas sobre estos temas; ya que al ver legislación al respecto, y legisladoras y mujeres en otros cargos políticos, se rompe (hasta cierto punto) el paradigma tradicional patriarcalista, permitiendo la inserción de visiones desafiantes en relación a éste.

En este punto, volvemos a la necesidad de analizar el cambio institucional que representa la nueva Unidad Especializada de la Fiscalía Nacional.

IV. Metodología y técnicas de investigación

a. Metodología propuesta: Estudio de caso aplicando Congruence Analysis (CON) en conjunción con Causal Process Tracing (CPT)

El estudio de caso es una metodología de investigación que permite analizar en profundidad las particularidades de un fenómeno en un contexto específico. En particular, tiene la ventaja de estudiar con un mayor nivel de densidad el objeto en cuestión, develando los mecanismos, dinámicas y/o estructuras que lo explican. Es conocida esta metodología para el estudio de políticas públicas y sociales, organizaciones, instituciones, entre otros (Simmons, 2009). Además, el estudio de caso se puede hacer desde la metodología cuantitativa como desde la cualitativa, y permite el análisis de un único caso, así como la comparación de más de uno (*small-n research*). Lo que caracteriza al estudio de caso, es contar con una muestra pequeña (*small-n*), pero con muchas observaciones para dotar al análisis de la densidad esperada (Blatter y Haverland, 2012).

Para elegir un caso, se debe tener en cuenta su particularidad en el contexto del estudio, así como también su accesibilidad. Dado que el objeto de estudio es una subunidad organizacional de la Fiscalía Nacional, que tiene efectos sobre la creación de políticas institucionales, cabe señalar que se da por entendido que la investigación propuesta se centra en un estudio de caso único. Además, se ha seleccionado porque es accesible para esta investigación, mediante el contacto directo con dos funcionarios de la Unidad, quienes están dispuestos a facilitar la información y contactos necesarios para el estudio. Sumado a esto, la Unidad Especializada en DDHH, Violencia de Género y Delitos Sexuales (en adelante la UE en DDHH, VG y DS) es la única organización estatal que menciona de forma explícita la violencia de género, lo que se perfila como una novedad política y normativa a nivel estatal en Chile.

Existen múltiples formas para dar curso a un estudio de caso. La línea argumental propuesta en esta investigación, tiene un enfoque disciplinar centrado mayoritariamente en la Ciencia Política, y el objetivo de estudio gira en torno a un análisis crítico institucional. Más aún, buscamos explicar por qué se da el cambio institucional y sus potenciales alcances. Por lo tanto, una manera adecuada para desarrollar este estudio de caso es la metodología de *Congruence Analysis* (CON), combinando con *Causal Process Tracing* (CPT) (Blatter y Haverland, 2012).

El CON es una metodología cualitativa de estudio de caso que permite explicar la formación, desarrollo, evolución o fracaso de un fenómeno. Se destaca principalmente por probar si determinadas teorías aportan poder explicativo al caso en estudio. De esta forma, es una metodología que se centra en la aplicación de teoría al caso de estudio. En su forma más “pura”, propone como primer paso la selección de teoría(s) a evaluar, para luego seleccionar casos que sean consecuentes o bien que sean disímiles a éstas. Sin embargo, en la práctica empírica también se utiliza para dar sustento teórico a un caso de estudio. De esta forma, las teorías se seleccionan en función del caso (Blatter y Haverland, 2012). En consecuencia, para esta investigación se propone esta segunda forma de aplicación.

Sin embargo, se ha decidido complementar el CON con *Causal Process Tracing* o CPT. El CPT es también una metodología cualitativa para estudios de caso que busca entender cómo se desarrolla un fenómeno; es decir, cuáles son los mecanismos, contextos, dinámicas que lo hacen posible o bien lo imposibilitan. En otras palabras, se centra en la variable dependiente o el resultado, para analizar relaciones causales que lo producen. Para esto, recopila la información necesaria ordenándola de forma temporal y contingente para desarrollar “narrativas causales” que permitan caracterizar las observaciones acorde a si fueron condiciones necesarias y/o suficientes, o ambas, en las dinámicas que llevaron al resultado analizado. Así, permite esclarecer la existencia de condiciones causales que pueden ser aditivas o multiplicativas, o de

configuraciones (mecanismos de acción) causales con estas características, que pueden operar mediante conjunciones o bien cadenas (Bennett, 2010; Blatter y Haverland, 2012). En síntesis, esta metodología nos permitirá entender cuáles han sido las condiciones que han permitido la creación de la Unidad Especializada en la Defensoría Nacional.

Así, se propone en primer lugar, analizar las observaciones recogidas usando la metodología de CPT, para complementar lo encontrado con metodología de Congruence Analysis (CON), proporcionando de esta forma un sustento teórico a las dinámicas identificadas.

Se ha recurrido a estas metodologías porque no buscan establecer generalizaciones amplias para el estudio de los fenómenos sociales. En particular, las generalizaciones que se pueden hacer a partir de esta metodología son más bien contextuales, ya que requieren que se cumplan las mismas condiciones identificadas para el resultado analizado (Blatter y Haverland, 2012).

b. Técnicas de recopilación de datos

1. Análisis de documentos

Cohherentemente con las técnicas de CPT y CON, se utilizará información que permita la narración causal de los hechos que llevaron a la creación de la Unidad Especializada. Para esto, será necesario analizar documentos tales como: oficios, cuentas públicas, instructivos, entre otros, que fijan hitos institucionales al interior de la organización, desde una perspectiva formal (normas escritas y conocidas por todos(as) los funcionarios(as) con carácter vinculante).

2. Entrevistas en profundidad y selección de la muestra

Para complementar el análisis de documentos y dar cuenta de normas informales (es decir, prácticas y reglas no escritas ni vinculantes) se propone llevar a cabo las entrevistas en profundidad elaborando las preguntas sobre la base de lo relevado en el análisis documental, a los(as) siguientes cinco personas, quiénes ocupan cargos que tuvieron o tienen relación con la creación de la Unidad:

- Francisca Werth Wainer, Directora Ejecutiva Nacional
- Gherman Welsch, Director Unidad de Planificación y Coordinación Estratégica (UPCE)
- Érika Maira, Gerenta División de Atención Víctimas y Testigos
- Ivonne Sepúlveda Sánchez, Abogada Asesora, Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales
- Maurizio Sovino Meléndez, Abogado Asesor, Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales.

En base a la revisión documental –y a modo de síntesis de la narración sobre la creación de dicha Unidad–, se utilizarán tablas sinópticas que resumen la información y dan respuesta a los objetivos específicos.

Así, se buscará hacer una sistematización del tipo de cambio institucional basada en lo propuesto por Mahoney y Thelen (2010), para identificar el tipo de cambio que representa la creación de la Unidad Especializada.

V. Resultados

Para el análisis de los resultados, se usó la metodología de Causal Process Tracing según lo especificado en el Marco Metodológico de este trabajo. Para desarrollar tal metodología, se entrevistó a cinco profesionales de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público, quienes tienen injerencia en políticas públicas de género. Como criterio de inclusión, se consideró a profesionales cuyas labores estuvieran relacionadas con la implementación de una perspectiva de género en la institución, y que tuvieran más de un año de antigüedad en el cargo. El corto tiempo de antigüedad en el cargo se justifica mediante la conciencia sobre la juventud del Ministerio (organización de tan sólo 19 años), así como de la novedad de las políticas relativas a la inserción de una perspectiva de género. No se consideró el género de las personas a entrevistar como una categoría excluyente, ya que dado que se quería preguntar por implementación de política pública se consideró más relevante el cargo y sus funciones para tales efectos. Sin embargo, la mayoría de las entrevistadas son mujeres, que aportaron luz a esta investigación desde su experiencia como tales.

Tabla 2. Caracterización personas entrevistadas

Sexo	Antigüedad en la institución	Responsabilidad del cargo
Mujer	17 años	Profesional
Hombre	2 años	Profesional
Hombre	1,5 años	Profesional directivo
Mujer	12 años	Profesional directivo
Mujer	3 años	Profesional directivo

Fuente: tabla de elaboración propia.

El análisis de las entrevistas del Ministerio Público fue enfocado en el relato sobre la evolución institucional, destacando los nodos críticos en este avance para la implementación de una perspectiva de género, así como puntos fundamentales en el desarrollo de los procesos de toma de decisiones, que marcan la “ruta” que

ha seguido la institución. Finalmente, se aplicaron conceptos clave de la teoría del neo-institucionalismo y feminist institutionalism para el análisis del cambio institucional, identificando si tales cambios fueron dados de forma endógena o exógena, y cómo se llevó a cabo la evolución

Para complementar las entrevistas anteriores, se realizaron dos adicionales a personas expertas en las siguientes temáticas, correspondientemente: derechos humanos y su implementación a nivel doméstico, e instituciones y gobernanza local. A la primera experta entrevistada se le consultó sobre la implementación a nivel doméstico de las normas internacionales de DDHH, u su inserción a una institución del país; a la segunda sobre las condiciones de posibilidad para un cambio institucional y cambio en la cultura política de una institución.

a. El Ministerio Público: origen y desarrollo

La Ley 19460 del 08 de octubre de 1999, que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público (en adelante MP), crea y organiza a dicho órgano autónomo que forma parte de la estructura estatal chilena, y actor clave en el proceso de administración de justicia en el país. El Ministerio Público tiene por funciones las siguientes, acorde a su Ley Orgánica Constitucional:

Artículo 1º. – El Ministerio Público es un organismo autónomo y jerarquizado, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. No podrá ejercer funciones jurisdiccionales (Ley 19.640).

De esta forma, es posible evidenciar que el MP tiene tres funciones: la exclusividad de la dirección de la investigación, el ejercicio de la acción penal pública acorde a la ley y la protección de víctimas y testigos. Cabe destacar esta última función se articula en relación al paradigma basado en derechos que rige la justicia chilena desde la Reforma Procesal Penal. Más aún, es destacable la función de protección a víctimas y testigos en relación a las políticas y medidas adoptadas por el MP:

(...) yo te diría que la Fiscalía de Chile tiene una fuerte División de víctimas y testigos que puede dar prestaciones reales a las personas para protegerlas de las agresiones que puedan sufrir o de la victimización que puedan sufrir, de hecho nosotros tenemos un presupuesto para la división de víctimas y testigos, para lo que se hace y que otorgamos a las regiones (...)
(Entrevistada, 12 años en la institución).

Es importante entender el desarrollo del MP y la Fiscalía Nacional en el contexto de la Reforma Procesal Penal chilena. En primer lugar, cabe destacar que la Ley Orgánica que da forma al MP se publica en 1999, un año antes de la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal, cuya implementación fue entre los años 2000 y 2005, culminando en la Región Metropolitana. En este contexto, el MP toma un rol preponderante entre los intervinientes de los procesos penales, por la labor investigativa que marca el paso desde un sistema de justicia inquisitorial a uno adversarial (Ross & Barraza Uribe, 2017), en el cual el poder se concentraba en el juez que investigaba, basado principalmente en una visión paternalista y no garantista. Más aún, el MP y sus funciones (ya destacadas) no tiene sentido institucionalmente en ausencia de la Reforma Procesal Penal; de

esta forma, es uno de los actores clave en la implementación de ésta, en particular por su enfoque de derechos:

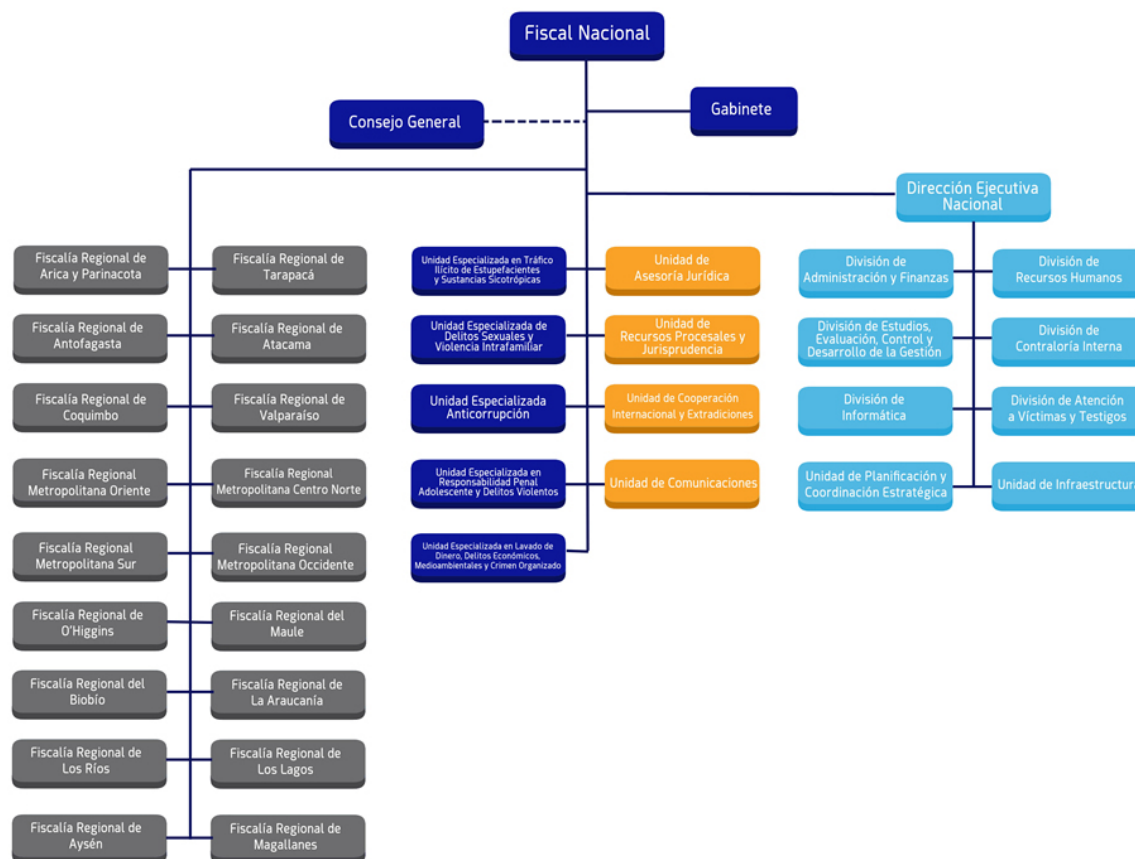
Yo viví un sistema antiguo muy absoluto, inquisitivo, donde no había ni siquiera del conocimiento de los imputados, que muchas veces se le podía estar atribuyendo al hecho, era un sistema que no tenía la misma lógica que ésta, que es un sistema público en el cual, una persona puede ir a una audiencia que es pública y tener conocimiento de lo que esta, primero el buen desempeño del Fiscal(a), del Defensor(a) y de la Magistratura, conocer los hechos que se imputan, por lo tanto, creo que desde allí es otro universo, ya hay un mundo que permite conocer a un ciudadano de la calle lo que está ocurriendo en una causa determinada, si es que quiere sentarse en una audiencia que es pública, eso tan solo ya es un cambio abrumante, es absolutamente un cambio de paradigma y luego el que existan derechos, en el código procesal penal, desde allí se establecen derechos de las víctimas y derechos de los imputados, por lo tanto, también se ponen los acentos en que, es importante un montón de cosas, ya de considerar a los intervinientes del proceso penal, la víctima es un interviniente clave, el imputado es un interviniente clave, el querellante, defensores, por lo tanto, es un sistema que se construye sobre la base de los ejercicios de los derechos y eso hace que sea un sistema que apunta a lo que se debiera apuntar en el acceso a la justicia, y en la medida en que se siga un debido proceso, se resguardan los derechos y los intereses de todos (as), sin duda que contribuye el acceso a la justicia (...) (Entrevistada, 17 años en la institución).

De esta forma, el MP se perfila como una pieza clave para dar funcionamiento al Código Procesal Penal reformado. Además, dada su independencia y autonomía en la orgánica estatal chilena, es importante señalar que también tiene una labor de diseño de políticas de persecución, investigación y protección a víctimas y testigos, para llevar a cabo sus funciones, lo que además, siguiendo lo dicho por la entrevistada, produce una ampliación en el acceso a la justicia de las personas en Chile:

De hecho eso era mi convicción total, o sea si tú me preguntas por qué yo ingresé al Ministerio Público y no al eje de la reforma es, porque estaba convencida que era el lugar en el cual se podía plasmar de mejor manera estos ideales de justicia y sus accesos de todo(as) y como siempre digo de estar en lado correcto, y en definitiva el que investiga siempre debe tener el lado correcto, que investigamos, con objetividad si algo que exculpa al imputado, somos los llamados a serlo y si no somos los primeros llamados a proteger a las víctimas, a investigar , por tanto eso no es menor y nos debemos a un sistema a un Estado de derecho, si no hay justicia en un Estado derecho, hay una justicia imparcial, que no llegue a todas las personas, no existe un Estado de derecho eficaz (Entrevistada, 17 años en la institución).

Para explicar cómo el MP diseña políticas de investigación, persecución penal y atención a víctimas y testigos, es necesario dar cuenta de su estructura. Dicha institución se ordena a través de su órgano de administración central, la Fiscalía Nacional, presidida por la máxima autoridad, el Fiscal Nacional, y las Fiscalías Regionales, dirigidas por Fiscales Regionales, nombrados por el Fiscal Nacional. Dentro de la Fiscalía Nacional, se encuentran distintas divisiones de trabajo, que diseñan y ejecutan las políticas desde una perspectiva técnica. Además cabe destacar que cada Fiscalía Regional cuenta con una Unidad de Atención a Víctimas y Testigos, que tiene su contraparte o Unidad central en la Fiscalía Nacional, dependiente de la Dirección Ejecutiva Nacional, a diferencia de las Unidades Especializadas, que dependen jerárquicamente del Fiscal Nacional.

Ilustración 1. Organigrama Fiscalía Nacional



Fuente: Fiscalía Nacional, <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/organigrama3.jsp>¹⁰

Dentro de dicha organización y retomando lo dicho sobre las funciones del MP, cabe destacar en esta organización, la responsabilidad de la Fiscalía Nacional del diseño de políticas, las cuales dan lineamientos y mecanismos de investigación y trato a víctimas y testigos. Esto ha culminado en la creación en la actualidad de las Unidades Especializadas (UE's) en: i. Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, ii. Derechos humanos, violencia de género y delitos sexuales, iii. Anticorrupción, iv. Responsabilidad penal

¹⁰ Cabe destacar que el presente diagrama se encuentra actualmente en la página Web del Ministerio Público, pero no se encuentra actualizado incluyendo la UE en DDHH, VG y DS.

adolescente y delitos violentos, y v. Lavado de dinero, delitos económicos y medioambientales y crimen organizado. En específico, las funciones de las UE's son:

Artículo 2º.- Es función de las Unidades Especializadas asesorar y colaborar con los fiscales que tengan a su cargo la dirección de la investigación de una determinada categoría de delitos, de acuerdo a las instrucciones generales del Fiscal Nacional.

La asesoría será prestada en las investigaciones por los delitos que se señalan en el presente Reglamento, sin perjuicio de las categorías de delitos que el Fiscal Nacional resuelva encomendarles. (Ministerio Público, 2014).

De las UE's listadas, la UE en DDHH, VG y DS es en la que se centra esta investigación. Cabe destacar que la creación de las UE's es prerrogativa del Fiscal Nacional: "c) Crear, previo informe del Consejo General, unidades especializadas para colaborar con los fiscales a cargo de la investigación de determinados delitos;(...)" (Ley 19.640, Art. 17). Esto implica la existencia de cierta flexibilidad para la creación de las Unidades Especializadas a partir de las necesidades de políticas para la investigación y protección a víctimas y testigos. Lo anterior se enmarca de forma interesante en las palabras de la experta entrevistada N°1, a la que se le preguntó por las condiciones necesarias para la adopción interna de normas internacionales de derechos humanos y cambio institucional:

Pero, yo diría que el primer elemento clave es la rigidez normativa para determinar si es posible hacerlo o no. (...)Sí, es que hay algunos Estados en que tú ves que,

no sé, que si eso está establecido en la legislación que por ejemplo creó el Ministerio, por decirte algo, y ya hay categorías muy establecidas de cómo se llaman las subdivisiones Ministeriales, presentar una iniciativa legislativa y desgastarse en un proceso legislativo para reestructurar un Ministerio tiene que hacerse por motivos muy poderosos que pueden estar vinculados con financiamiento o ayuda internacional o presión internacional de otra índole y que se quiera dar la impresión de que se está cumpliendo con una medida de ese estilo. (Entrevistada experta N°1).

De lo anterior se desprende que esta flexibilidad normativa en la institución, por medio de la decisión discrecional del Fiscal Nacional, es clave para la implementación de nuevas instituciones, lo cual es posible ver a través de la reformulación de la UE, tal como se detallará a continuación.

La mencionada unidad es nueva en el contexto de la organización, teniendo su origen en una UE en Delitos Sexuales, implementada el año 2003. Dicha UE destaca en el contexto de la puesta en marcha de la Reforma, ya que tuvo como labor primordial asesorar al Fiscal Nacional y las Fiscalías Regionales sobre procedimientos especializados para la persecución de casos de violencia sexual:

(...) en esta progresión de la reforma procesal penal, [pero] ya el año 2003 se crea la Unidad especializada en delitos sexuales, por lo tanto, ya desde allí había un interés institucional en fomentar la especialización, en fomentar y crear capacitaciones en los fiscales (a) en estas materias, y yo asumí como fiscal el 2003, casi junto con la unidad y de hecho mi resolución es, de fiscal adjunta y además fiscal especializada en delitos

sexuales a la vez, por lo tanto, desde allí comienza un proceso de capacitación, de formación y de preocupación institucional en estas materias y eso obviamente que da luces que nos importan las víctimas [] en esta institución desde la creación de la unidad víctimas y testigos y eso indica que es una Institución que sí o sí debe estar preocupada y abocada a las víctimas (Entrevistada, 17 años en la institución).

Lo anterior, se podría interpretar como un esfuerzo institucional para implementar de forma eficiente la Ley 19.874 de 2003 que Facilita la denuncia en caso de atentados sexuales y permite una mejor investigación del delito, en la cual se establece que el Ministerio Público es uno de los intervinientes del proceso de justicia que debe recibir las denuncias por delitos sexuales. Así, al crear la UE en Delitos Sexuales, se impulsan políticas específicas para la aplicación de esta ley, mediante la especificación de normas para la investigación de delitos sexuales y la protección a víctimas y testigos.

En esta unidad además, al ser UE, se nombran fiscales especializados para la investigación de esos delitos, más, tal como ya se dijo, el diseño de políticas relevantes para la persecución e investigación de tales casos:

Bueno, efectivamente puedo ser testigo de estos cambios y testigo crucial en la unidad, específicamente por los últimos años. Como te decía en el año 2003 se crea la Unidad especializada de los Delitos Sexuales y se nombran a un número de Fiscales que iban hacer especializados, en ese minuto yo era la única en la Región de Atacama, especializada, y habían muy pocas regiones que estaban funcionando en el país, por lo tanto fue un proceso muy interesante en ese sentido de

poder conocerlo, de poder generar criterios en común, se dictaron oficios del Fiscal Nacional dictando criterios de actuación y, por lo tanto, ya desde ese momento se puede fijar una primera etapa, que es sostener que la especialización de estas materias es muy importante, por tanto se crea una Unidad y se especializan Fiscales, luego hay otro hito que es relevante que tiene que ver con la fusión de las Unidades, porque luego el 2012 muta la Unidad de delitos sexuales y que después se le agregaron los delitos violentos, pero la verdad que no era lo más potente de la unidad, lo potente siempre fue la Unidad de los Delitos Sexuales (Entrevistada, 17 años en la institución).

El integrar los delitos violentos a la UE quiere decir relación con delitos “en que se afectan principalmente la vida, la integridad física o psíquica de las personas, la libertad personal o seguridad individual, y la propiedad” (Ministerio Público, s.f.). Sin embargo, cabe destacar que los delitos sexuales, si bien afectan la integridad física y psíquica de las personas, y su libertad personal y seguridad individual, no se encuentran tipificados como tales en el Código Penal chileno, sino como “Crímenes y delitos contra el orden de las familias, contra la moralidad pública y contra la integridad sexual”, bajo el Título Séptimo. Esto implica aún una brecha entre el espíritu de la Reforma Procesal Penal y su enfoque en derechos, y el Código Penal, ya que la integridad sexual no se reconoce como parte de la integridad física y psíquica, sino que se asocia con la moral pública. De esta forma, deja de ser un derecho individual a favor de la comunidad, con lo que contraviene la lógica de la mencionada perspectiva.

En 2005, se crea también la Unidad Especializada en Violencia Intrafamiliar (VIF), pero en 2012 ambas Unidades se unen (Fiscalía Nacional, 2014).

El año 2012 cuando ya estaba aquí, porque yo me vine el 2011 a Santiago, también viví el proceso de cambio de mutar de la unidad de delitos sexuales, básicamente, y delitos violentos a la unidad de violencia intrafamiliar, sin bien el año 2005 con la dictación de la ley 20.066, no sé si ese mismo año o al siguiente se crea la Unidad de violencia intrafamiliar, que estaban aparte, ésta la unidad de violencia intrafamiliar y la unidad de responsabilidad penal de adolescentes, el 2012 se decide dejar en la Unidad de Responsabilidad Penal de adolescentes, los delitos violentos y en la unidad de delitos sexuales la unidad de violencia intrafamiliar, y eso también marca otra etapa de la Unidad, porque allí ya la materia no era solo delitos sexuales, sino se abren dos grandes mundos que requerían mucha atención y mucha preparación, y en lo personal yo que veía solamente delitos sexuales dada la experiencia que tenía como fiscal en delitos sexuales y en violencia intrafamiliar comienzo hacerme más cargo de los delitos de la violencia intrafamiliar, empiezo a mutar hacia el otro lado, nunca dejé de lado los delitos sexuales en la asesoría, pero sí empiezo a formar parte del equipo que veía más bien la VIF (...) (Entrevistada, 17 años en la institución).

Cabe destacar que tanto la ley 20.066 de Violencia Intrafamiliar como la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA) son publicadas el año 2005. En este contexto se crea la Unidad Especializada en VIF y RPA, la cual luego es reorganizada en VIF y Delitos Sexuales, y RPA y Delitos Violentos. Es decir, nuevamente se aprecia una relación entre la legislación penal y las funciones de las UE's para la implementación práctica de las primeras, a través de la Fiscalía.

Un punto muy importante para la unión de ambas unidades, recae en la observación práctica sobre la bi-dimensionalidad de las víctimas, es decir que las víctimas de ambos tipos de delitos se encontraban en un contexto de familiaridad con el/la agresor/a, por lo que se consideró necesario fusionar ambas para mejorar la atención a las víctimas:

(...) la verdad que más bien sobre la base de entender que ha estado más vinculada a estas temáticas que las otras, pero si es más razonables tener en una misma unidad las temáticas de la violencia intrafamiliar y delitos sexuales y porque además muchos de los delitos sexuales eran Intrafamiliares, siempre eran unidades que estaban muyteníamos víctimas que podían ser de ambas unidades y por lo tanto, se tomo esa decisión que era estratégica, política de hacer esta fusión (...)(Entrevistada, 17 años en la institución).

Luego, en 2017, se produce el cambio de nombre y ampliación de funciones de la Unidad hacia la UE en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales. Así, se amplía la noción de violencia desde el contexto intrafamiliar hacia las dinámicas que la subyacen, que son resultado de un ejercicio de poder basado en las diferencias simbólicas y culturales adscritas a los géneros:

(...), ahora ya decididamente el año pasado cambiar de nombre y el llamarlo definitiva violencia de género, sin duda hay una decisión política de cambiar la mirada y sin duda alguna incorporar las temáticas de género, ya de frentón desde este año, que se crea el comité de violencia de género (...) (Entrevistada, 17 años en la institución).

Cabe destacar que este cambio de nombre no sólo integra el concepto de “violencia de género”, sino que lo pone a la par del de “derechos humanos”:

(...) y una Fiscalía o una institución que diga o promueva el respeto a los derechos humanos y los principios fundamentales, tiene que tener en su base y no como una mera declaración de principios, si no que manifestarlo en las acciones que realiza, en la forma en la cual se presenta, en la forma en la cual cumple con sus objetivos constitucionales que es la protección a las víctimas y testigos, la persecución penal, ejercer la persecución penal pública, ahí tenemos que manifestar aspectos que digan relación con la perspectiva de género, no solo el “tenemos la misma cantidad de hombres y mujeres en la institución y ya estamos”, y no, eso probablemente aquí probablemente se da, pero cuando vas viendo un poco, “a ver, pero ¿Por qué en los cargos más altos no postulan?”, “A pero si no postulan es culpa de las mujeres”, “No, pero ¿Por qué no postulan?”, “Porque no quieren sacrificar cierta vida familiar”, como se dice, “Ya pero ¿Por qué tienen que sacrificar esa vida familiar para tener un cargo importante?”, “No, porque la mujer se tiene que quedar en la casa con el niño”. No, entonces de esa mirada ya es el estereotipo, y esa no es la idea de una institución que quiera ser respetada y moderna en este sentido (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

En este contexto, se comienza a implementar en conjunto con la formalización de la perspectiva de género en la Unidad Especializada, una visión de Derechos Humanos, que se releva a través de la ampliación de las funciones de la Unidad hacia la protección de los derechos humanos, y en este contexto, cabe destacar la adopción interna de normas internacionales en materia de género:

(...) al corto plazo empezó esta idea de reformar porque yo llegué a la UE de delitos sexuales y violencia intrafamiliar, todo el tránsito Por ejemplo incorporar la visión de derechos humanos, ir modificando esta visión de intrafamilismo en la violencia en los casos que veíamos, a los fenómenos que hay detrás, como por

ejemplo la violencia de género, y en el ámbito también de los delitos sexuales... ir dando mayor énfasis a algunos proyectos como respecto a sobre todos a niños y adolescentes, entonces han sido dos años y medio sumamente intensos (...) (Entrevistado, 2 años en la Institución).

Frente a esto, cabe preguntarse por qué se separa en el nombre los conceptos de derechos humanos y violencia de género. Corresponde principalmente a una decisión estratégica de los cargos directivos, tal como se refleja en la respuesta de una de las entrevistadas:

Porque, en eso yo tuve harto que ver en esa definición, porque si bien tú podrías entender que también es un tema de Derechos Humanos, la carencia del concepto más clásico de Derechos Humanos, de formación en Derechos Humanos, en sistema internacional de Derechos Humanos en el Ministerio Público era bastante ausente. Nunca se había hecho un esfuerzo institucional como sí existía en la Defensoría¹¹, de formar a los funcionarios en ámbitos de Derechos Humanos, nunca se había hecho nada acá al respecto, o se había hecho muy poco, para no ser injusta si algo hubo que yo no conocí, se había hecho muy poco. Y por otro lado, en ámbitos de violencia intrafamiliar, y temas de género, había mucho, de hecho lo que el estudio de [nombre omitido por confidencialidad] lo que muestra son modelos súper consolidados en ámbitos de la especialidad del delito que tienen el componente de género, todos los delitos sexuales, tanto de niñas como mujeres, eso es súper consolidado y tanto en el ámbito víctimas como de la investigación. Entonces, hay una especialización muy grande de la institución que haberla dejado subsumida en el ámbito de Derechos Humanos habría sido perderlo. Entonces, en este equilibrio de levantar un tema desde sus orígenes bien conceptuales, Derechos Humanos y no apagar este otro que era violencia intrafamiliar y los modelos, y los delitos

¹¹ Defensoría Penal Pública

sexuales, se decide mantener separado. Más bien es una decisión estratégica, no una decisión conceptual de no entender que está uno metido en el otro, sino que era cómo no matábamos todo lo que el Ministerio Público había hecho, porque era un desequilibrio muy grande en sus desarrollos, porque si bien el tema género no había sido en su amplitud de concepto de derechos humanos abarcado, todo lo que era género en la investigación de ciertos delitos que tienen el componente género como eje central estábamos muy bien, entonces era cómo no matar uno y dejar que el otro se desarrolle, por eso se mantienen separados (Entrevistada, 3 años en la institución)

De esta forma, es posible ver que si bien, tal como se argumentó en los antecedentes teóricos de este trabajo la violencia de género es una forma específica de violación de Derechos Humanos, en las políticas de persecución penal de la FN se decide separar conceptualmente ambos términos, para consecuentemente diseñar políticas que van por líneas separadas desde una perspectiva de estrategia investigativa, en función del ejercicio de la acción penal pública y de atención a víctimas y testigos. Esto, según la entrevistada, permite seguir desarrollando las políticas que existen hasta el momento en materia de género, y por otra parte desarrollar políticas en la línea de DDHH que se enfocan más bien en violencia institucional. Sería interesante dejar planteada la pregunta sobre cómo se abordarían casos de violencia institucional de género.

De forma complementaria, cabe destacar las políticas de atención a víctimas en caso de violencia intrafamiliar, a través de las cuales:

al día de hoy hacemos reubicaciones de víctimas en diversos tipos de casos, pero sectorizando en violencia intrafamiliar, el imputado no es sometido a prisión preventiva, la fiscalía ha hecho su trabajo, y finalmente nosotros evaluamos que la mujer igual sigue en riesgo en el lugar en el que está, por lo tanto le ofrecemos cambiarla de casa, pagarle el arriendo durante dos o tres meses, incentivando que ella logre encontrar trabajo, y financiar el resto, ese tipo de cuestiones que en ciertos

casos te pueden significar la vida o la muerte de una persona, o el permanecer en una vida en violencia que no tiene porqué ser y que te va a dañar tu integridad física y psíquica, ese tipo de prestaciones no están en otros países, o sea, yo te diría que la Fiscalía de Chile tiene una fuerte División de víctimas y testigos que puede dar prestaciones reales a las personas para protegerlas de las agresiones que puedan sufrir o de la victimización que puedan sufrir, de hecho nosotros tenemos un presupuesto para la división de víctimas y testigos, para lo que se hace y que otorgamos a las regiones de dos mil novecientos millones de pesos, es un poco más, es tres mil, pero nosotros en lo que entregamos en prestaciones directas son dos mil novecientos millones de pesos, que se gastan para la gente, para que si necesita poner protecciones en su casa porque le entraron a robar y está muerta de miedo, y le ponemos protecciones, para que si necesita cambiarse de casa, para que si por ejemplo, una mujer está muy dañada a consecuencia de la victimización que ha sufrido, pueda acceder a terapia psicológica privada porque la red tiene lista de espera de seis meses y esa persona necesita atención hoy día, tenemos mujeres con riesgo suicida porque el nivel de daño al que han estado expuestas es altísimo y por lo tanto les pagamos la hora al psiquiatra y al psicólogo, o sea, tenemos posibilidades reales de dar prestaciones para las personas que mejoren su paso por el sistema penal, que permitan su protección y su reparación también. Nosotros no tenemos como misión reparar, y no tenemos presupuesto para reparar, eso lo hace la red, pero sí nosotros evaluamos la necesidad de por ejemplo, una atención urgente, y si la red no la tiene, la otorgamos. (Entrevistada, 12 años en la institución).

De esta forma es posible visibilizar el grado de desarrollo de las políticas de atención a víctimas en los casos de VIF, y cómo abordan una perspectiva de género en la cual se centran en las necesidades de la víctima y su seguridad e integridad física, a diferencia de una perspectiva familista, por ejemplo.

b. Inserción de una visión de género a la Fiscalía Nacional

Sumado a lo anterior, es importante tener en cuenta el contexto cultural de la organización en el que se inserta esta nueva UE. En primer lugar, a través del análisis de la Ley Orgánica del MP, fue posible ver la estructura de la institución y las funciones atribuidas a las UE's. En toda la redacción de ésta se observa una neutralidad de género, lo que implica que a nivel de ley fundacional no existe una perspectiva de transversalidad de género. También, es posible apreciar lo anteriormente dicho en el Reglamento de las Unidades Especializadas.

Lo ya dicho, en conjunto con el hecho que el MP es una institución de Derecho, y siguiendo a Facio (1999), el derecho es masculinista, da como resultado una organización en la cual el trabajo masculino se valoraba por sobre el femenino, castigando así la maternidad y la voz femenina de las fiscales y funcionarias, según la percepción de una funcionaria entrevistada:

(...) no valoraban lo femenino, no ponían a mujeres en los cargos de mujer, no las consideraban para los ascensos e incluso yo escuché situaciones en que se daban concursos públicos para ascender en un grado, y la mejor postulante, la que tenía más antigüedad más experiencia y las mejores calificaciones estaba embarazada, y entonces preferían a uno con menores condiciones para el ascenso, precisamente porque “no, ella está embarazada, entonces no va a estar en todos estos meses, entonces hay que premiar a otro”
(Entrevistada, 12 años en la institución).

Más aún, siguiendo esta argumentación, la cultura política de la institución se perfilaba como sexista, en detrimento de las funcionarias que trabajaban en ella:

Y también vi, por parte de estas mismas jefaturas, que son fiscales regionales (...), en el primero bromas sexistas, muy desagradables de las que algunas eran en presencia de las afectadas, y otras uno se enteraba por comentarios, (...)(Entrevistada, 12 años en la institución).

Más allá de los comentarios sexistas, también existía falta de protección a la maternidad y conciliación familia-trabajo:

yo me tuve que enfrentar con él porque nos notificaron turnos, donde significaban turnos nocturnos y de fines de semana, en que la distribución de los turnos era perjudicial para las mujeres, y además, incluían en turnos nocturnos a una colega que estaba embarazada. (...)Lo cual no se puede hacer porque en la Ley Orgánica nuestra, dice que el Código del Trabajo no se nos aplica salvo en el capítulo de protección a la maternidad, y creo que en el de vacaciones, pero en el de protección de la maternidad está clarísimo (Entrevistada, 12 años en la institución).

Esta falta de protección a la maternidad no solamente se expresaba mediante turnos ilegales, sino que también mediante otras acciones simbólicas:

(...) también vi mucho castigo a la maternidad indirecto, por ejemplo, tú te ibas con licencia maternal, y después cuando volvías no tenías puesto de trabajo, tus cosas estaban en una caja, habían colegas que no sabían quién era su jefatura ahora porque no sabían a donde

las iban a destinar, o sea, eres casi que la basura y la molestia, por lo tanto ven a pedir pega, ven a preguntar a dónde vas a trabajar y con quién, y eso a nivel de Fiscales y funcionarias, y transversal (Entrevistada, 12 años en la institución).

En este contexto, el reconocimiento a la diferencia también era inexistente, lo cual se traducía en la ausencia de políticas de acción afirmativa para el avance de la carrera de funcionarias (fiscales y administrativas) mediante capacitaciones u actividades similares: “(...), no había ningún criterio de paridad respecto de las capacitaciones, los viajes al extranjero para capacitarse, entonces, también eran mayoritariamente masculinos” (Entrevistada, 12 años en la institución).

Lo anterior se ve reflejado hasta el día de hoy en la distribución de los cargos en la Fiscalía Nacional:

El primer año, cuando yo recién llegué, yo soy la primera [cargo directivo omitido por confidencialidad] mujer... sabemos porque tenemos resultados del estudio de género que hicimos con [nombre omitido por confidencialidad] este año, que esta es una institución bastante masculina. Si tú miras los grandes números, ves que hay 50% y 50% en funcionarios, al ver los 4400 funcionarios, uno dice que más o menos hay 2100 y 2200 que son hombres y mujeres, pero cuando tú desglosas por estamentos ahí te das cuenta que se empiezan a producir brechas. Entonces, nunca vi una Fiscal Nacional mujer, en los consejos de Fiscales Regionales hasta hace muy poquito había una sola mujer, es don [nombre omitido por confidencialidad] el que ha nombrado a las tres últimas que han sido mujeres, Fiscales Jefes hay muy pocos, los Fiscales Jefes los nombra el Fiscal Regional y es un nombramiento de confianza y en Fiscales, en el estamento de Fiscal es 70-30. Ya después, hacia más abajo, se replican los comportamientos en relación al género, que tiene a nivel nacional, por ejemplo en el

estamento administrativo hay muchas más mujeres, que en el estamento técnico que hay muchos más hombres que mujeres, el estamento de auxiliar que a veces va más asociado a esta fuerza física, muchos más hombres que mujeres, pero eso ya es más estándar. Pero en el estamento de Fiscal, es quizás donde uno más debiera preocuparse, porque es ahí donde es un concurso y por lo tanto uno ahí debiera tener postulaciones 50/50 y no hay postulaciones 50/50 (Entrevistada, 3 años en la institución).

Complementando lo anterior, cabe destacar la labor de la Asociación de Fiscales, ante la primera versión de la Ley de Postnatal Parental, en la que se les ponía un tope a la remuneración durante los meses de postnatal a las funcionarias públicas, con lo cual se perjudicaba a las mujeres en cargos directivos y su derecho a la maternidad. Frente a esto, la Asociación de Fiscales, presentó un recurso al Tribunal Constitucional para derogar el límite de remuneración, el cual no fue admitido, con lo que tras agotar las instancias, llegaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, logrando así el cambio de la ley en beneficio de todas las funcionarias públicas del país:

(...) en el año 2012 se dictó la nueva ley del post natal parental, donde se incluía ese periodo de post natal parental, (...) por cuestiones presupuestarias que para mí eran discriminatorias, se argumentó que las funcionarias públicas iban a ser sujetas al tope de la remuneración del post natal igual que las trabajadoras del mundo privado. (...) existe una normativa que implica que la protección de las remuneraciones de los funcionarios públicos, hombres y mujeres, a cualquier evento, es decir, las licencias se pagan con el sueldo completo, y eso tiene que ver con normas que se toman en los Estados para resguardar también la probidad, es decir, para que no sean sujetos a sobornos, cohecho, en fin, y eso es un estándar para hombres y mujeres, pero con esta normativa se hizo que a las mujeres que ganaban más de una cierta cantidad, que son muy pocas en las instituciones, todo el resto sobre ese tope se perdía, es decir, derogaron esa norma de que se pagaban las remuneraciones completas, pero solo y exclusivamente

para las mujeres que tenían guagua, (...) Por lo tanto, si tú tenías Fiscales en grado seis, no recuerdo la remuneración, pero por decirte que ganaran cuatro millones y medio de pesos líquido, todo lo que excedía de un millón quinientos se les quitaba, entonces imagínate la diferencia brutal de sueldo. Entonces, era un castigo a las mujeres que accedían a cargos de decisión, a cargos de poder y que eran más profesionales en el sentido de la formación y de las competencias que las demás, y ahí entonces, nosotros decidimos tanto por la pérdida económica que eso implicaba, como por la discriminación grosera que eso era a las mujeres que accedíamos a cargos de poder, que como Asociación de Fiscales íbamos a impulsar los recursos necesarios para revertir esta situación, (...)

Por lo tanto,

(...) a través de la Asociación de Fiscales, convocamos a todas las mujeres que estuvieran en esta situación, Fiscalas, y que quisieran participar, porque en otras cosas esto implicaba interponer un recurso de protección respecto del Fiscal Nacional, entonces, ¿Qué hicimos? Le dijimos al Fiscal Nacional que nos pagara íntegras las remuneraciones, él nos contestó que él estaba incapacitado de hacer eso porque la ley se lo impedía, y que por lo tanto entendía la situación, nos dirigió una carta como bien respetuosa, donde decía que entendía perfectamente la situación que estábamos viviendo, que no estaba en sus manos solucionarla, y que a su vez entendía que si teníamos que ejercer otras acciones legales ese era un camino al que él no se iba a interponer de ninguna manera. Entonces, presentamos un recurso de protección en contra del Fiscal Nacional, con el fin de llevarlo al Tribunal Constitucional, es decir, a través de un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, lo que requería haber ejercido una acción que era, precisamente, por una cuestión técnica, se requería que se hubiera presentado un recurso de protección o alguna acción ante la justicia, y lo llevamos al Tribunal Constitucional, es súper interesante el fallo, (...), se rechazó por el Tribunal Constitucional, no nos dieron el favor, y con eso que era bien previsible, agotamos la vía interna, y eso nos habilitó para ir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Entonces, ahí lo que hicimos fue tomar una estrategia que para nosotros era más efectiva, uno hacer

la denuncia, como todos los mortales, que está todavía en curso y que debe tener como para quince años más, y la segunda, hecho eso, era que todas las que habíamos recurrido solicitábamos en nombre de todas las funcionarias públicas de Chile, en particular las Fiscalas, pero algunas otras más, una audiencia a la Comisión Interamericana, porque como tú sabrás la Comisión recibe en audiencia a todos aquellos que les pidan en audiencia y que a ellos les parezca interesante el problema que están planteando, entonces pedimos audiencia en diciembre del año 2014, y nos recibieron en marzo del año 2015, entonces fue súper rápido, y ahí fue muy interesante porque me correspondió, (...) y en marzo me convocaron para ir en representación de las víctimas, ya no como dirigente, pero en representación de las víctimas, a la audiencia donde fuimos con una abogada que se llama [nombre omitido por confidencialidad], que era nuestra representante ante la Comisión, digamos que nos hizo la denuncia internacional y todo, con la dirigente de la Asociación de Fiscales, la Fiscal [nombre omitido por confidencialidad], que estaba en ese minuto en el directorio, y fui yo como representante de las víctimas con mi guagua (...) Entonces fuimos las tres, (...)

En relación al trabajo previo, cabe destacar lo siguiente:

Te voy a contar algo del trabajo previo que fue muy bonito. Nosotros queríamos reclamar por las Fiscalas pero también por todas las mujeres del sector público, porque esto afectó a todas las funcionarias públicas, entonces buscamos mujeres, por ejemplo, encontramos una que quiso participar en el Ministerio de Transportes que era ingeniera, y una Juez, que se llama [nombre omitido por confidencialidad], que es Juez de Familia, que ella impulsó este camino al interior del Poder Judicial, impulsó a sus compañeras y generó lo mismo que generamos nosotras, de hecho ella empezó antes y nosotros conversando con ella decidimos abrir este camino en la Fiscalía, avanzamos más rápido porque a nosotros se nos ocurrió pedir audiencia, así que eso fue importante, pero eso mismo, nosotros sabiendo que no era un tema que no era exclusivamente de nosotras, lo que quisimos fue hacer una presentación en la audiencia inclusiva, de todas las mujeres, o intentar representarlas a todas, entonces hicimos un video de presentación a la Comisión, donde

elegimos los testimonios, (...), para mostrarles que si bien es cierto nosotros éramos de la asociación de Fiscales, estábamos representando a todas las funcionarias públicas del país, a las que les afectara esto, y les presentamos este video, (...), que era más bien testimonial, y después cada una expuso lo que esto representaba para las mujeres, para las Fiscalas y para el resto de las funcionarias públicas.

Agregado a esto,

Se dividió la presentación en tres partes, la abogada que nos estaba patrocinando habló como de los temas más duros desde el punto de vista de los derechos humanos y jurídicos, la abogada [nombre omitido por confidencialidad] que era la Fiscal que nos estaba representando, habló de cómo esto afectaba a las Fiscalas en general, y yo hablé desde el punto de vista de las víctimas y de las mujeres Fiscales que nos costaba tanto llegar, primero a ser Fiscales y que luego que uno había llegado, sufría todo este tipo de situaciones y de discriminaciones. (...), lo interesante de esto, es que el Estado de Chile es llamado en la misma audiencia a dar respuesta, y ahí fue increíble porque en ese momento estaba la Presidente Bachelet, y entonces mandó a una persona, no recuerdo su nombre pero era una mujer, que básicamente se sentó a dar excusas y a contarle a la comisión que iban a hacer posible para solucionarlo lo antes posible, porque les parecía, no dijeron que una discriminación, pero quisieron decir que estaban trabajando en esto y que lo querían solucionar. Ahora, sin esto, probablemente no habría ocurrido, porque este tema ya llevaba en la mesa del sector público dos años, nosotros no estábamos en la mesa del sector público, los Fiscales, porque nosotros no pertenecemos a la CUT ni a nada de eso, y nosotros decidimos llevarlo así porque necesitábamos una solución y una estrategia rápida, y después de ese momento, pasaron unos dos o tres meses y se modifica la ley en el gobierno de Michelle Bachelet, y ella dice públicamente en la ceremonia en donde se promulga la modificación y donde se restituye el tema del sueldo íntegro, ella dice que ella se entera de este tema de alguna forma por una Fiscalas, ahí ella nos da ese reconocimiento. Fue un tremendo logro para nosotros, lamentablemente no se nos ha restituido el

dinero que se nos quitó por esta vía pero pudimos conseguir que la ley se modificara para todas las que se iban a embarazar después, ya sea nosotras mismas u otras mujeres (...) (Entrevistada, 12 años en la institución).

En este testimonio es posible ver cómo una disposición legal discriminatoria puede ser resuelta a nivel supranacional desde una perspectiva de violación a los Derechos Humanos, aprovechando la ventana de oportunidad que abre una nueva pieza legislativa y un gobierno comprometido activamente con los derechos de las mujeres, como se podría caracterizar al Gobierno de M. Bachelet. Las Fiscalas se asocian, buscan las brechas en el sistema, y usan el Sistema Interamericano a su favor, aludiendo a la voluntad política del gobierno de Bachelet de avanzar en materia de Derechos Humanos, aunque fuese para mejorar la imagen país a nivel internacional.

Esto no solamente trajo un cambio en la legislación nacional, sino que también en las relaciones entre mujeres y de visibilidad de las mujeres al interior del Ministerio Público:

(...) este hito es tan potente que esto generó un posicionamiento mucho más fuerte de las mujeres al interior de la Asociación de Fiscales, y que desde ahí intentáramos que permanentemente hubiera candidatas, nos organizamos entre nosotras, de hecho yo en el periodo que postulé después, que fue en abril del 2017, postulé y me reeligieron, y estuve hasta el 31 de agosto del 2018, porque me vi en este cargo que me obligaba a renunciar porque ya no era fiscal, y ahí fue súper interesante, porque yo me decidí una semana antes a petición de la que se iba a postular como presidenta, que me dice “necesito que te postules, que me ayudes”, yo tengo tres niños chicos entonces era así como es que “no sé si lo voy a poder hacer”, al final me decidí que sí, por razones, de nuevo, me motivaron situaciones de injusticia que justo me tocó vivir muy encima, entonces dije “no puede ser”, me postulé de nuevo, y lo único que hice como acción de campaña, porque son setecientos Fiscales, fue que les mandé un correo a las doscientas mujeres Fiscalas y les dije “me voy a postular de nuevo,

necesito contar con ustedes, yo voy a estar al servicio de ustedes, también de todos los asociados, pero principalmente me interesa trabajar en los temas nuestros, así que cuento con ustedes”, y esa fue mi única carta de presentación. Y salí electa, así que formé parte del directorio hasta que me vine para acá, entonces se generó toda una ola positiva y también bonita, tanto socialmente entre nosotras como escucharnos, apañarnos, en las dificultades, aconsejarnos, valorarnos mutuamente, reconocernos, como también en lo político, de decir “ah es una candidata nuestra, la vamos a apoyar”, y eso ha sido súper potente, y se generó a raíz de ese hito con mayor fuerza que antes (Entrevistada, 12 años en la institución).

Frente a esta información, cabe preguntarse por el proceso de decisiones que llevó a la creación de la UE en DDHH, VG y DS. En primer lugar, cabe destacar que el discurso instaurado por la UE en DS y VIF, más la voluntad política de los altos cargos de la Fiscalía Nacional produce una visibilización de la necesidad de abordar las relaciones de género al interior de la Fiscalía Nacional:

Yo creo que fue en base a que surgió la necesidad de tomar el tema porque estaba un poco invisibilizado. O sea, nadie se había cuestionado, solo era como “tenemos una Fiscal Regional mujer”, “los Fiscales Jefes la mayoría son hombres ¿Por qué?”, “¿Será parte del estereotipo o será que las mujeres no postulan porque el sistema de turnos impide el típico estereotipo de la mujer a cargo del cuidado de la familia?”. Empezaron a darse cuenta de algunas situaciones en las cuales era necesario empezar a considerar una perspectiva de género, de por qué estaba pasando esto en la institución y por eso se está haciendo el estudio de diagnóstico del enfoque de género de la institución, todos los temas de

la nueva política de acoso sexual que salió hace poco, o no sé si hace poco, hace como un año, creo... (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

De lo recopilado e las entrevistas, se puede afirmar que este cambio vino por una parte, a través del contacto con el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, y por otra, mediante implementación de decisiones jerárquicas de reconocimiento de DDHH, que se empieza a cristalizar en las instituciones chilenas:

(...) justamente la coordinación institucional ya, instituciones como por ejemplo instituciones de la mujer, el Instituto de Derechos Humanos, también el mismo Gobierno que fue que impulsando agenda más del reconocimientos de derechos , la creación por ejemplo de una Secretaría de Derechos Humanos y justicia , como, (ojo) existe esta otra visión que no es una institución como la Fiscalía tiene que estar presente en todo esto, y eso ha llevado que de a poco se vaya incorporando en el mismo discurso de la Institución la necesidad de reconocer justamente los Derechos Humanos, y que los Derechos Humanos no están solamente asociados a ciertos grupos, a ciertas víctimas o a ciertos episodios, porque lamentablemente en las victorias recientes, cuando hablamos de Derechos Humanos, cuando hablamos de torturas, todo se va a la Dictadura Militar, y es como abrir aquí y obviamente que no es eso , que es todo, ir viendo como eso nosotros lo vamos plasmando en nuestros trabajos, entonces creo que una década menos quizás, o unos cinco años, ya el tema de capacitaciones, formaciones, ya ésta puesto, lo ponemos ya en ámbitos ya académicos el tema del reconocimiento de los derechos humanos, y dentro de eso el reconocimiento también al género. Que también ha sido una discusión social que se ha dado también en las últimas décadas, también debo decir que si no hubiese existido este avance social, este impulso sobre todo feminista de grupos de género y LGBT, sería muy difícil que nosotros pudiésemos asumir todo eso, yo creo que ahí se va cuadrando el grupo social, en el ámbito académico y justo también que aquí en la Institución y en este grupo tenemos y estamos formados por personas que tenemos interés especial en esto en que

entendemos para donde va.... (Entrevistado, 2 años en la Institución).

Así, se aprecia un efecto a partir del contexto institucional chileno, el cual, al parecer genera una ventana de oportunidad para implementar cambios en relación al discurso de DDHH. Lo anterior no necesariamente se contradice con la autonomía del MP, ya que si bien es una organización autónoma dentro del Estado chileno, esto no quiere decir que sea ajena a los cambios culturales políticos que se llevan a cabo a nivel general:

Además, necesitamos insumos de cómo lo han hecho las demás instituciones, de mirar un poco para el lado, o sea, somos un ente autónomo y todo lo que queramos, y eso es súper bueno en términos de la gestión que realiza el Ministerio Público, y necesitamos autonomía para no estar presionados por un poder político, pero también es bueno en algunas cosas tomar contacto con el poder político, que nos ayuden en estas cosas sin que perdamos autonomía. (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

Más aún,

Entonces, con todos estos datos iniciales cuando, yo llegué, hubo una demanda de que esto tenía que cambiar, de parte de la asociación de Fiscales, también de varias asociaciones de funcionarios pero sobre todo de la asociación de Fiscales, como de alguna manera decir, "okay, la institución necesita ponerle atención a los tiempos que corren", cuando uno llega a cargos como estos, directivos, donde tienes harta posibilidad de tomar decisiones, es una lesera no mirar a la sociedad, o sea, yo siempre digo que hay que mirar a la sociedad, y no es una cosa de oportunismo, sino que de entender hacia dónde están soplando los tiempos, y poner atención a eso y adecuarte a eso, el poder judicial iba más adelante

que nosotros y etc. Y como yo había trabajado en la Defensoría¹² en todo lo que había sido el PMG de género, que la [nombre omitido por confidencialidad] lo llevaba pero que de alguna manera yo lo veía, lo supervisaba, desde el principio me hizo ruido que el Ministerio Público no lo tuviera, no teníamos nada en ese minuto, nada, ni datos, o sea, la diferenciación entre hombres y mujeres tenía que pedirlo especialmente a Recursos Humanos para tenerlo (Entrevistada, 3 años en la institución).

De esta forma es posible vislumbrar cómo a partir de los cambios sociales, personas con espíritu de promoción de cambios, profitan de la oportunidad para promocionarlos acorde a las necesidades de las funcionarias de la organización.

Como indicador de la seriedad de voluntad política detrás de la decisión de crear la UE en DDHH, VG y DS, es necesario destacar los Compromisos de Gestión Institucional (CGI), que generan las condiciones de posibilidad para llevar a cabo prácticas para la implementación de los cambios que dicen relación con la introducción de una perspectiva de género en la organización. En específico, se comprometen objetivos de género en el Plan Institucional para 2018, postulando la creación de un Comité Técnico de Género. Al analizar los Compromisos de Gestión 2013-2018, fue posible encontrar en los correspondientes a 2018, por vez primera, el siguiente compromiso: “Ejecución del programa de trabajo del enfoque de género”. Para llevar a cabo tal compromiso, se comprometieron las siguientes actividades: 1. Conformación del comité técnico de género; 2. Elaboración de un Estudio de Diagnóstico del Enfoque de Género en la Fiscalía de Chile, por medio de un llamado a licitación para su ejecución durante el segundo semestre de 2018:

Entonces, tras el 2016 y este año en que nos dedicamos a trabajar fuertemente en el plan estratégico (el Ministerio Público tiene otras herramientas de gestión que son súper importantes, sobre todo el CGI, que son

¹² Defensoría Penal Pública

los Compromisos de Gestión Institucional que son muy parecidos al PMG, pero especiales para el Ministerio Público), entonces lo que tratamos de hacer nosotros es que el plan estratégico fuera el gran paraguas bajo el cual está toda la institución y que todas nuestras otras herramientas se alinearan en el plan estratégico porque hacen la vida más fácil. (...)Entonces, terminado el 2016 y a raíz de esta serie de inquietudes, de todas las cosas que empiezan a salir, de ponerle un poco de oreja a lo que está pasando en la sociedad, decidimos incluir como un tema en nuestro CGI el tema género, propiamente tal, iniciar con un diagnóstico en lo que es la gestión, en lo que es el área tanto de gestión de personas como en el área de persecución penal, que son dos áreas estratégicas, la perspectiva de género. Ahí incluimos un trabajo, se constituyó un comité de género, y empezamos a realizar un trabajo, se licitó un estudio que se lo adjudicó [nombre omitido por confidencialidad], cuya mayor virtud de todas las que puede tener, imagínate la cantidad de información que tenemos, de hecho lo acaban de entregar son como quinientas páginas, pero de todo lo que a mí me parece más notable es que es un estudio que entrega información respecto a nosotros mismos, como institución interna, es decir, en el fondo cuántos hombres, cuántas mujeres, las brechas, la trayectoria, dónde se producen los quiebres, etc., etc., pero también respecto a nuestros objetivos institucionales de persecución del delito y atención de víctimas, o sea es doble, es una mirada hacia nuestro fin y también interna, hacia nuestra organización (Entrevistada, 3 años en la institución).

Así, al ejecutar un estudio de diagnóstico, la organización genera una auto-mirada crítica. Más aún,

Cuando el año pasado con la Unidad de Planificación y Unidad Estratégica se plantea la necesidad de trabajar alguna temática en conjunto con esta Unidad y unas de las temáticas que salió a la luz fue la temáticas de género, en ese contexto se decide trabajar este CGI con esa Unidad y se empieza a gestar como una buena iniciativa crear algo, aunque se una incipiente institucionalidad en materia de género y con esa Unidad trabajamos también la resolución que crea, pensamos

en quienes podían formar parte de comité técnico, y en el fondo pensar y crear de que manera se podía articular esta incipiente institucionalidad con lo que teníamos en el fondo, creando esta instancia compuestas por distintas personas, y así fue, ¿quien podría estar?, fue muy así, en reuniones con el Director(a) en ese tiempo de la unidad y con un Profesional y yo, que hemos participado al final en todo este proceso. Así se crea, así se saca la resolución y se inicia el trabajo y se convoca a los distintos participantes que componen el Comité Técnico, y muy de la mano de la decisión de la Directora Ejecutiva a quien le interesaba estas temáticas entonces se empiezan a aunar visiones y voluntades en términos de la creación en pos de este Comité Técnico. Y el eje central era que alguien también pudiese supervisar de manera transversal este estudio y este diagnóstico, porque como era con el tocar distintas aristas, entonces sería en el ejercicio de las funciones, sino también en el ámbito organizacional, entonces nos parecía relevante que también pudiese estar Recursos Humanos por ejemplo, y así es que se piensa en distintas personas que puedan formar Divisiones o Unidades Especializadas dentro de la orgánica del Comité Técnico (Entrevistada, 17 años en la institución).

De la información anterior, es interesante destacar la siguiente frase: “(...)entonces se empiezan a aunar visiones y voluntades en términos de la creación en pos de este comité técnico.(...)”. A través de esta es posible apreciar que el trabajo realizado desde la Dirección Ejecutiva Nacional (DEN), que ha desarrollado la voluntad política para instaurar políticas de acción afirmativa, así como de cambio de la cultura política de la institución, mediante la contratación de un estudio de diagnóstico y el fijar cuotas de funcionarias para actividades de capacitación y formación de habilidades:

Esta ha sido una labor que ha llevado bastante en quien ha llevado bastante la batuta ha sido la Directora Ejecutiva Nacional (...). Es un tema en el cual siempre en donde en las instituciones en que ella ha estado ha tratado de desarrollar esta temática, entonces ella, y también y obviamente esto fue sujeto a la aprobación del

comité estratégico del Plan estratégico, valga la redundancia, que está también compuesto por los Fiscales Regionales y por los Directores Ejecutivos Regionales que han dado el vamos a decir: claro, es un tema relevante para las instituciones e incorporémoslo dentro del plan estratégico que es el plan estratégico del Fiscal Nacional en definitiva, y de la Fiscalía, de todos. Entonces, ese ha sido un proceso que partió también desde acá, pasó por todas las instancias del comité estratégico, con los Fiscales Regionales, con los Directores Ejecutivos Regionales y también el Fiscal Nacional tomó la idea y asumió el desafío de incorporar la perspectiva de género tanto en su mirada desde la persecución penal, como de procesos de reclutamiento y selección y todo lo que dice relación con personas y con Recursos Humanos, como se dice, en la Fiscalía (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

De esta forma, se puede apreciar que desde los cargos de toma de decisión se recoge el trabajo histórico de la UE y se lo introyecta al funcionamiento diario de la Fiscalía Nacional:

O sea la existencia del Comité Técnico de Género que además es una instancia donde participan directivos de toda la fiscalía Nacional también le da un componente especial, que recoge a múltiples realidades, como por ejemplo la unidad de estudios que son unidades también no necesariamente vinculadas con la temática de violencia de género, cómo podría ser por ejemplo nuestra unidad o la unidad de víctimas por lo tanto también, el estar en una plan estratégico es una decisión absolutamente de definición institucional y ese es un lineamiento que nace desde los altos mandos de la institución... (Entrevistada, 17 años en la institución).

Esto se enmarca en lo que la Entrevistada experta N°1 mencionó como la ampliación del acceso a la justicia mediante prácticas a nivel micro o de aplicación diaria:

a mí me parece que el acceso a la justicia no se juega en la cancha grande o en el ámbito legislativo sino se juega en ámbitos más precisos, más locales, y que depende mucho más de reformas, estrategias, presencia incluso de organizaciones de la sociedad civil, a veces puede no tener ninguna relación con una reforma estatal, sino más bien con la capacidad de actores de acudir al sistema de justicia y de ofrecer a aquellos sectores o personas tradicionalmente excluidas la posibilidad de utilizar ese sistema. (...)Entonces, a veces me parece que muchas veces no depende de la institución sino que depende de factores más puntuales. (...) Claro, y que tiene que ver con esos funcionarios y funcionarias que están trabajando el tema y que dicen, “nos estamos quedando cortos”, que por otro lado ven que si amplían y cambian su nombre eso les puede dar acceso a apoyo internacional o los pone en un estatus de ser una institución más progresista y ellos van a la vanguardia, digamos y por eso jalonan estos cambios y obtienen el espacio y la oportunidad política de poder hacerlos, pero sí, yo creo que vienen desde la práctica (Entrevistada experta N°1).

Lo anterior da cuenta de una apuesta a nivel interno que se está llevando a cabo para integrar una mirada con perspectiva de género en la organización, en particular en relación al trabajo de las y los fiscales y otras(os) funcionarias(rios). En específico, se trata en primer lugar de la implementación de compromisos en los Planes Institucionales que comprenden estrategias y acciones a implementar durante 2019:

El tema de género se incorporó en el Plan Estratégico Institucional en la última actualización que se hizo conforme a la necesidad de contar con un plan dinámico

según los cambios legales y reglamentarios y también las nuevas posiciones institucionales sobre la materia. (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

Tal como ya se mencionó, en segundo lugar, se compromete un diagnóstico interno de funcionamiento con perspectiva de género, el cual fue finalizado en enero de 2019. El diagnóstico responde a un interés interno,

O sea, el diagnóstico va a ser vital, esperamos que sea revelador, o vamos a decir “sí, lo sabíamos, ahora lo está diciendo un externo o tenemos evidencia para decirlo”. El diagnóstico va a ser fundamental en ese tema y que nos va a permitir a la Institución darnos cuenta de algunas cosas. Darnos cuenta y también mirarnos (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

Respecto de lo anterior, surgen las siguientes interrogantes: ¿quiénes conformarán el Comité Técnico de Género? ¿Cuáles serán sus atribuciones? ¿Cómo se relaciona con la UE en DS, VG y DDHH? Para resolver la primera interrogante, se analizó la Resolución FN/MP N° 165/2018, que Crea el Comité Técnico de Género del Ministerio Público. En dicha resolución se establece que el Comité Técnico está integrado por: la/el Director/a Ejecutivo/a Nacional (quien lo preside), el/la Directora/a de la Unidad de Planificación y Coordinación Estratégica, el/la Director/a de la Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales, el/la Directora/a de la Unidad de Asesoría Jurídica, el/la Gerente de la División de Atención a Víctimas y Testigos, el/la Gerente de la División de Recursos Humanos, el/la Gerente de la División de Estudios, Evaluación, Desarrollo y Control de la Gestión, un/a abogado/a de la Unidad Especializada en DDHH, VG y DS. En este documento, además se establece que el objetivo institucional es una perspectiva de género, lo que es

posible observar a partir de la transversalidad de los directivos que componen el comité. Más aún,

Es dar una mirada transversal al tema. Es no acotarlo solamente a un cierto aspecto. Por ejemplo, si hubiese quedado radicado solamente en la Unidad de Violencia de Género, probablemente hubiese sido solamente persecución penal o protección a víctimas con la División de Víctimas, pero al estar Recursos Humanos, Finanzas, la UPCE, le da una mirada más transversal y más amplia (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

A ojos de los funcionarios de la FN, cabe destacar que el comité técnico no es solamente un ítem enunciativo de buena voluntad, sino que es una fuente de cambios institucionales mediante la generación de políticas y coordinación para la implementación de éstas:

Ahora, desde el año pasado en que se creó el comité técnico de género, se está realizando un estudio de diagnóstico, ha habido una mayor sensibilización respecto a la temática, yo creo que ha habido un avance en la institución respecto a ese tema, se ha tomado en serio el tema de género y no como “copiemos a las demás instituciones”, sino que este es un tema que es necesario relevar, que tenemos que considerar, que es un tema que está acorde a una institución moderna y por tanto se ha asumido esa función y se han desarrollado iniciativas en ese tema (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

Así, se proyecta profundizar la inserción de esta perspectiva de género en la Institución mediante Compromisos de Gestión Institucional que apunten directamente a esto, como el estudio de diagnóstico mencionado anteriormente y acciones a partir de lo que se desprenda de éste:

en Enero de este año existe un Compromiso de gestión institucional que es un CGI que es el estudio de diagnóstico de entidad de género, que va estar próximamente listo ya que fue licitado en una consultora externa y tenemos proyectos interesantes para el próximo año, ah! y este año se incorporó una unidad [extraordinaria] del plan estratégico, incorporar la perspectiva de género, tanto en el ejercicio de las funciones como en el ámbito ejecicional y eso es una cuestión súper novedosa, porque se incorporó solo unos meses atrás y por lo tanto también formamos parte de una nueva área, y tiene una persona a cargo y un grupo que formamos parte de esa área del plan estratégico, por lo tanto no ha sido menos este año la temática de violencia de género, ha sido súper relevante para la Institución la incorporación de las temáticas de género (Entrevistada, 17 años en la institución).

Esto da cuenta de una “mirada crítica” que adopta la organización en relación a su funcionamiento, que se ve influenciada por señales políticas de la sociedad, así como con señales de otras Instituciones, y sus cambios respectivos. De esta forma, se adopta como estrategia la visibilización de las relaciones de género al interior de la organización:

Entonces, todo eso está generando que hay que hacerse cargo del tema, tenemos que relevar el tema, tenemos que crear un comité técnico que vea esto, que se junte, que discuta, que vea como estamos como Fiscalía viendo el enfoque de género, o si estamos repitiendo patrones de estereotipo respecto a siempre mujeres en ciertas funciones porque son las clásicas funciones de las mujeres, no sé, los estereotipos, (...) Y eso también ha sido parte de capacitaciones que ha hecho [nombre eliminado por confidencialidad], que probablemente te comentó, que buscan un poco sensibilizar el tema y es agradable cuando después de esas capacitaciones salen como “oye, efectivamente tienen razón, esto es un tema del que tenemos que hacernos cargo, y que como nadie lo veía y nadie reclamaba, seguíamos para adelante”. Pero en el fondo, más que le reclamo o no es la necesidad de no invisibilizar temas de género, temas más allá de hombre y mujer, temas de LGBTI que también hay que trabajar en cuanto a perspectivas de persecución penal también, (...) (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

Más aún, la voluntad política no se queda solamente en la autocrítica, sino que tiene por finalidad producir un cambio cultural al interior de la organización, que dice relación con los roles de género:

Muchas veces esta institución u otras, se encierra mucho en números, en gestión, pero aquí hay personas detrás, entonces yo creo que el factor persona hay que considerarlo, tenemos que ver, si vemos que esta es una Institución joven, tiene 19 años, y si vemos que efectivamente los resultados dan que un gran porcentaje de mujeres sienten constantemente acoso o cosas así, da también para cambiar el tema del trato con las personas. Que es como, no es chistoso la talla del doble sentido. Buscar ese cambio cultural en definitiva, que es fundamental en el momento en que estamos viviendo. Cuando uno empieza a cuestionarse esas cosas, en que está el estereotipo del hombre, poco preocupado del autocuidado, de cómo se relaciona con su entorno, desde el humor machista hasta decir “ya, sí, que venga esa mina porque en la reunión nos va a ir mejor con ella

porque es rica, y le van a pasar toda la información a ella”, a decir, “oye, no, da lo mismo si sea hombre o mujer, o es LGBTI, o lo que sea, la persona tiene las capacidades y olvida el resto”, y el tema del humor, el doble sentido, es una institución con mucho hombre y testosterona. Entonces, va a ser interesante lo que nos diga el diagnóstico, nos vamos a tener que mirar mucho, y decir, “sí, sabes que estamos mal en algunas cosas, tenemos que cambiar ciertas formas de relacionarnos”. Lo digo desde mi punto de vista, cuesta un poco a veces cambiar ese humor, que uno dice “no, pero si es una talla”, “para ti es talla, la mujer ya está cansada...”. O si tienes un compañero de trabajo homosexual al que le tires la talla “ya po, maricón...” No, o sea, tenemos que quitar eso del humor que por suerte ha cambiado un poco en la sociedad chilena, pero igual muchas veces en las instituciones quedan, quedan esos resabios. Pero creo que va a ser un buen insumo el diagnóstico (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

A partir de esto se espera que también implique un cambio en el trato que reciben las(os) usuarias(os), ya que como vimos en la definición de March & Olsen (1983), las normas de las organizaciones constriñen o influyen el comportamiento de sus funcionarios, y por ende sus acciones para con las(os) usuarias(os) de ésta. Así la inserción de una perspectiva de género en la carrera funcionaria al interior de la organización se perfila en conjunto con una perspectiva de género para la persecución penal:

Interno, sí, es que la idea es que la política de género que esperamos tener el próximo año tiene que ir en esos dos ámbitos, en los ámbitos externos de nuestro rol constitucional de protección a las víctimas y ejercicio de la persecución penal, pero siempre enmarcado dentro de la ley, por supuesto, y también el tema interno de todo el sistema de personal, de procedimiento... todo lo que diga relación con el personal, las personas de la institución y como se respetan esos derechos con

“acciones afirmativas”, (...) (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

De esta forma, es posible apreciar cómo se han instaurado políticas al interior de la organización que buscan generar un cambio en la cultura de ésta, en cuanto a la gestión de sus recursos humanos y cargos de decisión de políticas públicas.

Entonces, es una Institución que (...) está haciendo progresivamente muchos esfuerzos por cambiar. De hecho, me imagino que tú sabes que hicieron un diagnóstico y un estudio de género muy interesante, tuvimos la presentación que nos hizo la Consultora hace dos días atrás, donde hay un montón de hallazgos (Entrevistada, 12 años en la institución).

Sin perjuicio de lo anterior, es importante tener en mente que las medidas y los presupuestos son necesarios para implementar activamente estas políticas, ya que, siguiendo lo dicho por la Entrevistada experta nº 1, un cambio de nombre o cambios declarativos pocas veces se cristalizan en cambios reales con efectos de largo plazo, sino que quedan en proposiciones declarativas:

Entonces, a mí me parece que más importante que el cambio de nombre de la Unidad tiene que ver con analizar (y aquí estoy siendo un poquito amargosa, lo reconozco) qué significa eso en términos del número de acusaciones, es decir, hablar de violencia de género, significa que realmente la Fiscalía está ahora incluyendo casos que anteriormente no consideraba que estaban dentro de su esfera de competencia, tiene un

entendimiento más amplio de la violencia de género del que tenía anteriormente, y pues, del otro lado, como está siendo eso recibido por el aparato judicial. Entonces, yo a veces prefiero menos los cambios simbólicos (Entrevistada experta N°1).

Más aún, si estas políticas tienen efectos reales en el ejercicio diario de las funciones de las y los Fiscales, sí podríamos hablar efectivamente de un cambio institucional.

O sea, el enfoque de género no es “esto”, es una mirada general, una mirada desde arriba de la institución en la cual en cada aspecto se refleje el tema de perspectiva de género, y no solamente en dos cosas como para estar in o a la moda en el tema, si no, que se tiene que hacer propio ese tema, sensibilizar a la gente, y que después sea natural, que se incorpore en la dinámica y que no sea como forzado, porque en muchas instituciones se ve que es forzado el enfoque de género, es como “pucha, es que tenemos que poner a una mujer por el tema de género”. Cuando se dice eso es un enfoque forzado, y una institución que tiene un enfoque forzado es una institución que quiere que cuando la recriminen por eso, diga “oye, no, si yo hice esto”. Pero la idea es que no tengamos acá ese enfoque, sino que sea un enfoque que es natural, que surge, que se incorpore a la forma de pensar, más que a decir “no, esto hay que hacerlo”. No, eso yo creo que al final no cumples con el objetivo. Entonces ya deslegitima todas las acciones que uno pueda hacer, o acciones afirmativas de promover el tema, porque no se compra o no creen en el tema. Ahí es donde el tema de sensibilización es importante (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

Siguiendo esta línea, cabe destacar el trabajo de capacitación y visibilización de temas relativos a la violencia de género al interior de la organización, por medio de talleres. A decir,

[En 2014] hicimos 4 talleres para fiscales especializados en delitos sexuales y en violencia intrafamiliar y continuaron en 2015, que hicimos por presupuesto sólo uno, luego yo estaba embarazada y mi postnatal. El 2017 también se hizo, perdón, el 2016 uno. El año pasado no se hicieron talleres, porque estábamos en todo este eje de cambios para dónde íbamos y que hacíamos y este año hemos retomado los talleres y se hemos hecho 4 talleres de género incluso para directivos y la semana pasada se hizo uno para la directivos de la fiscalía nacional (...) (Entrevistada, 17 años en la institución)

Sumado a esto, se cuenta más recientemente con la implementación activa de políticas a favor de la carrera funcionaria de mujeres fiscales al interior del MP:

entonces todos los días de la mujer se hace una actividad que tenga sentido, no una actividad de una flor, un chocolate o un desayuno, no, o sea, hicimos un seminario, hicimos un debate con unos periodistas muy interesante, o sea, le hemos intentado dar contenido a todo lo que tiene que ver con la perspectiva de género, hemos tomado ciertas políticas más concretas como en el tema de las becas, el Ministerio Público financia becas para sus funcionarios y Fiscales, en magíster, diplomados, etc, entonces si las personas quieren hacer el magíster de género, postulan, los aceptan, y después tienen una beca que los ayuda al pago de la matrícula, en eso incorporamos dentro de la tabla el factor género, no me acuerdo de la bonificación, creo que es un 5% extra si eres mujer, ahí hay una medida explícita, y con hemos repuntado bastante en las postulaciones de mujeres, porque se produce un efecto simbólico de que tú como institución hablas a través de tus bases, en el fondo, cuando haces las bases para asignación de tus

becas y dices “yo voy a premiar con un 5% extra de ponderación a la mujer que postule”, eso es un símbolo, tiene un poder simbólico importante para las mujeres, y por otro lado, también repara ciertas brechas que hacían que las mujeres se ganaran menos becas, como por ejemplo, que tenían menos cursos de diplomados que los hombres, tú mirabas en el fondo y el tener otros cursos por ejemplo, te pesaba positivamente, y cuando tú mirabas a los hombres y a las mujeres, las mujeres tenían menos cursos, y eso no es porque sean más flojas, sino porque tenían menos tiempo, el cuidado de los niños, la lactancia, el embarazo, etc., etc., entonces, hemos ido procediendo así. Esta cosa media inconsciente que se produce, ha hecho que de alguna manera hay una Presidenta de Asociación de Fiscales mujer, que eso también ha marcado una gran diferencia porque hay una priorización por parte de la Presidente de la Asociación de Fiscales, de este tema muy importante, hay varias Directoras que son mujeres que le han dado a distintas aristas de este tema un tema importante, tenemos una resolución concreta respecto de la lactancia, las mujeres embarazadas, Fiscales embarazadas y lactando que nos tienen obligadas a hacer turnos, o sea, han habido varias señales así concretas que a la institución el tema le preocupa y está dispuesto a hacer cosas (Entrevistada, 3 años en la Institución).

Finalmente, en cuanto a la definición operativa del vocablo “género”, cabe destacar que no hay claridad en la FN si es sinónimo de mujeres o incluye también a sexualidades no-heteronormativas.

Yo creo que no lo hemos definido todavía. Yo creo que la institución confunde todavía, y es algo que nosotros tenemos que reflexionar, confunde la igualdad, la igualdad de números y todavía le falta visibilizar todas estas otras consideraciones en relación a la perspectiva de género que tienes que conocerlas para verlas (...)
(Entrevistada, 3 años en la institución).

Esto recae sobre las prácticas para visibilizar la violencia contra personas LGBTIQ+ como violencia de género, que aún no se encuentran desarrolladas:

De hecho la ley de identidad de género nos va a poner desafíos enormes como institución y ya tuvimos nuestro primer caso de una Señora que tenía identidad de género de mujer y logró su cambio registra por sentencia judicial, y fue a hacer una denuncia y resulta que en nuestros registros ella había iterado como imputado y como víctima y ella fue a hacer una denuncia como víctima, y al querer ingresar la denuncia aparecía su nombre de hombre, se llamaba [nombre omitido por confidencialidad] y tenía su sentencia judicial, pero en nuestros datos donde había ingresado como [nombre omitido por confidencialidad], hace, no sé, diez años, ella aparecía como [nombre omitido por confidencialidad], y tenemos sistemas bien arcaicos estadísticos, entonces no permitía hacer el cambio, no permitía hacer el cambio, no permitía que ella con ese rut ingresara con su nuevo nombre. Entonces así un reclamo, con toda la razón del mundo, pero es muy bonito lo que ella dice porque en una parte dice “yo he dado una lucha de años, por en el fondo que se me reconozca mi identidad de género, porque se me reconozca que yo soy [nombre omitido por confidencialidad] y no soy [nombre omitido por confidencialidad] y cuando lo logro con la sentencia y soy para todos los efectos, y mi carnet de identidad y mi todo dice que soy víctima y voy al Ministerio Público y quiero hacer una denuncia como víctima, y resulta que los sistemas del Ministerio Público me lo impiden. Y ya habíamos resultado cambiar en el SIAO que es el sistema de atención de víctimas y testigos, habíamos logrado cambiar, ella ya no aparecía como [nombre omitido por confidencialidad], pero en el SAF que es el registro donde se ingresan las denuncian para crear RUC, para crear el número no había caso, y no es por malo, sino que es porque el sistema es arcaico a niveles máximos. Fue todo un desafío, y va a salir por resolución del Fiscal Nacional que ordena en el registro, en la base de datos que es la <<biblia>> digamos, hacer el cambio, de forma que ella aparezca con su nombre y no con el nombre registral inicial. (...)Sí, debiéramos llegar a un

modelo de atención especial para víctimas de minorías sexuales y en todos los ámbitos, en violencia institucional, de que nos preocupáramos especialmente por esa población (...) (Entrevistada, 3 años en la Institución).

Lo anterior dice relación no solamente con las políticas de la UE en DDHH, VG y DS, sino que con el funcionamiento del Sistema Judicial, ya que se aprecia una brecha entre los avances en derechos para las personas diversas sexualmente, para los cuales una representación importante es la Ley de Identidad de Género, y las dinámicas y normas internas del Sistema Judicial, heteronormado por lo que invisibiliza estas identidades. Más aún,

Otras de la iniciativas precisamente porque no queríamos que solo el nombre cambiara, sino sería un verdadero fraude de etiqueta, le ponemos violencia genero pero estamos viendo violencia intrafamiliar, si tenemos un trabajo que estamos comenzando con el mundo de las persona de diversidad sexual, y convocamos hace un tiempo atrás a las organizaciones de la sociedad civil a reuniones con nuestra unidad para ver si les interesaba participar en un proceso novedoso que nunca había estado, como institución, como una creación de un observatorio de violencia en contra de personas LBGTI precisamente ministerio público con unidad civil y el objeto de esto es para poder recibir, ese es el primer objetivo, recibir información de casos de personas víctimas de violencia en razón de su género, orientación sexual, sexo, etc.,

Por lo tanto, este es un paso que aún no hemos lanzado, pero estamos a puertas de poder hacerlo se nos ha atrasado un poco la convocatorias, pero si ya estamos con las organizaciones trabajando, incluso si bien aún no formalmente, existe una mesa, como ya hemos conversado con las organizaciones, a veces nos han pedido canalizar casos, mirar casos que puedan ser, como por ejemplo el caso de [nombre omitido por confidencialidad], quien es una mujer lesbiana asesinada, que hemos hecho las coordinaciones con la fiscalía local, entonces ya hay un trabajo que se ha comenzado hacer con las organizaciones no gubernamentales en esta materia, porque no podemos

de otra forma obtener información, entonces la única manera que se nos ocurrió como instituciones, es que nos ayuden a pesquisar estos casos, para poder asesorarlos, visibilizarlos, generar un registro, y así comenzar un proceso que sin duda se va llenar de otras aristas, donde podemos después hacer muchas más cosas, pero lo menos la idea original es poder visibilizarla conocerla y además incorporar en nuestros proyectos de manuales o temáticas no solamente a las mujeres, sino también a todas las personas que en razón de su género estén vulneradas en sus derechos (Entrevistada, 17 años en la institución).

Dado todo lo anterior, se desprende que la evolución del Ministerio Público se encuentra entrelazada con cambios legales que se han hecho al Código Penal y Código de Procedimiento Penal. Pero esto no es todo, tal como se verá a continuación mediante el análisis de lo encontrado a la luz de los insumos teóricos presentados en los capítulos II y III.

VI. Análisis

De los resultados, se desprenden varias cosas que es necesario contextualizar desde la ciencia política, y en específico desde el Neo-institucionalismo en conjunto con el Institucionalismo Feminista (*Feminist Institutionalism*), tal como se expuso en el Cap. III, para así dar un sustento teórico a los hallazgos.

Las Corrientes del Institucionalismo y Neo-institucionalismo, en particular la de la “elección racional” (*rational choice*), parten de la premisa que las Instituciones se encuentran en un punto de equilibrio. Considerando lo postulado por el Institucionalismo Feminista, se podría decir que este equilibrio se encuentra en una “identidad” masculina de la organización, en la cual los hombres tienen más poder que las mujeres, así como poder sobre las mismas. De lo anterior, surge la pregunta: ¿qué pasa en este equilibrio que hace que se produzcan cambios en las Instituciones? A saber, “(...) entiendo que las instituciones suelen estar en equilibrio como dirían los *rational choicers*, entonces para esta perspectiva el cambio casi siempre es exógeno, la Institución está en equilibrio y algo pasa a fuera, imprevisto que hace que cambia” (Entrevistada Experta N°2). Entonces, ¿cuáles son estos imprevistos?

Siguiendo a Thelen (2004), podemos ver cómo algunos de los cambios institucionales al interior de la Fiscalía Nacional se han dado en base a coyunturas críticas (*critical junctures*), que dicen relación con cambios legales en el Código Penal. Es decir, primero cabe destacar la Reforma Procesal Penal que dice relación con la labor de la Fiscalía Nacional. Luego, los cambios a las leyes de Delitos Sexuales, Violencia Intrafamiliar y de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA) dieron origen en la Fiscalía Nacional a las Unidades Especializadas en DS, Violencia Intrafamiliar y de RPA, respectivamente.

Por su parte, el cambio de nombre de la UE en análisis, corresponde a una formalización de la perspectiva de género y una visibilización de la protección a Derechos Humanos (DDHH) dentro de la organización, en particular refiriéndose a

la violencia institucional. Esta decisión se podría caracterizar de racional en la cual los cargos directivos intentan maximizar sus “ganancias” al interior de la organización: “(...) Entonces, por otro lado es loco, porque tienes agentes que están actuando en su propio beneficio generan reglas comunes que son mejores para todos y las que se establecen son entonces las reglas que producen mejor cooperación” (Entrevistada Experta N°2).

A la vez, este cálculo está basado en la presión social generada por el resurgimiento del movimiento feminista a nivel social en Chile:

sino más bien son demandas que surgen de estos movimientos sociales, de grupos que vienen de otro lado que generan, no sé si un quiebre, pero al menos una rajadura, en el sistema que hace que el sistema tenga que dar alguna respuesta al respecto. Ahí están todas estas teorías de los movimientos sociales de la estructura de oportunidades políticas, como que hay momentos en que el sistema está más abierto o más cerrado y que eso permite que se metan actores nuevos y que eso genere algún tipo de cambio institucional (Entrevistada Experta N°2).

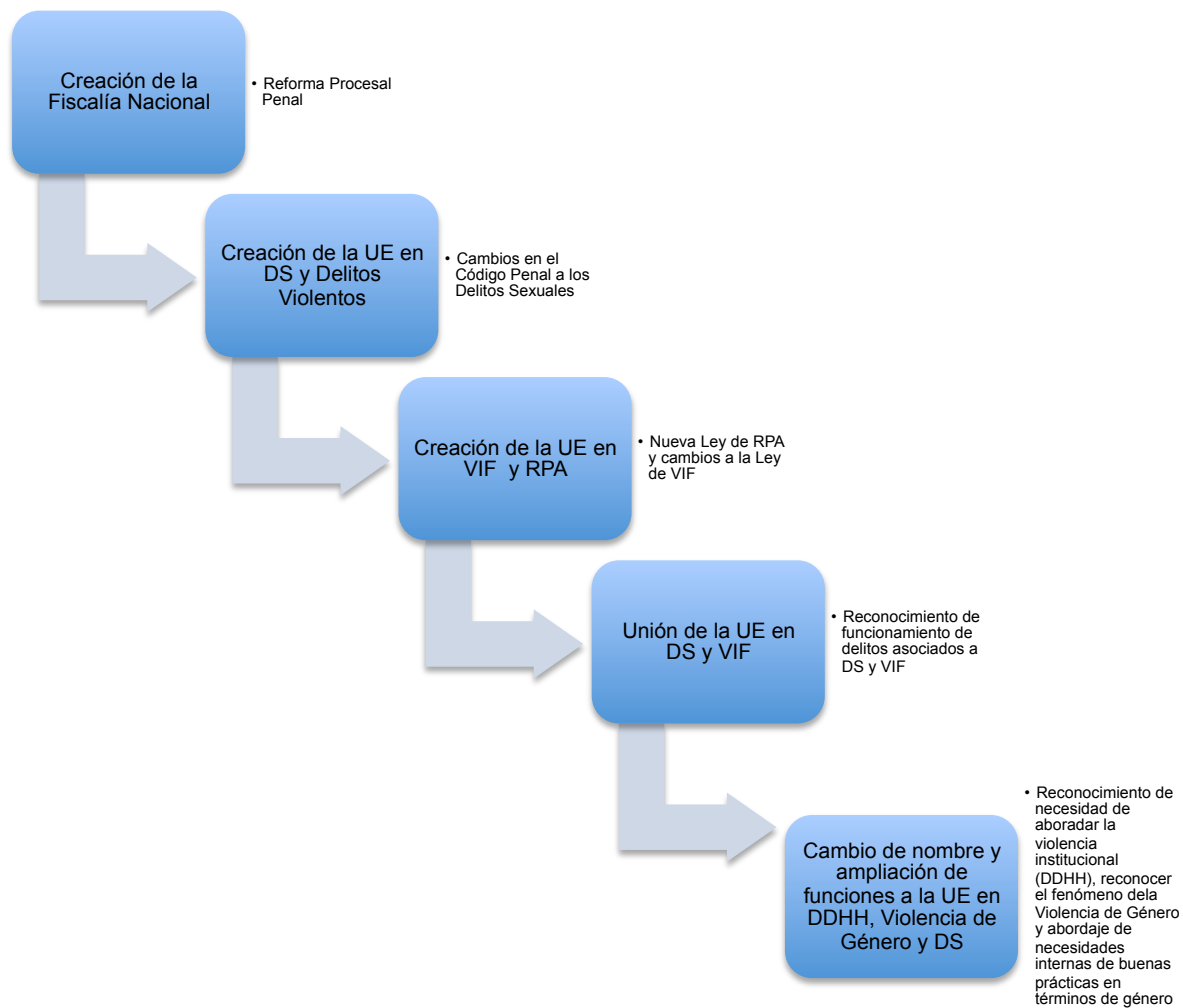
Es importante destacar que este cambio de nombre se gesta durante el último año del Segundo gobierno de Michelle Bachelet. Dado esto, es lógico asumir que el sistema político va a estar “más abierto” a incluir perspectivas de respeto a los DDHH y de reconocimiento de las violencias de género en un gobierno de centro-izquierda, bajo el liderazgo de una persona con reconocida trayectoria en temas de DDHH, tal como la ex presidenta Bachelet, dado su

trabajo pasado y actual en la ONU¹³. Por lo tanto, es razonable pensar que temporalmente también se abrió una ventana de oportunidad favorable para impulsar tal cambio.

Más aún, este cambio se podría considerar vanguardista, ya que es la única división organizacional estatal que menciona explícitamente el concepto de “violencia de género”, a diferencia del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género que solo problematiza la “violencia contra las mujeres”, sin visibilizar la violencia contra población LGBTQI+ (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, 2019). Siguiendo las palabras de la Entrevistada Experta N°2: “(...) muchas veces las instituciones políticas generan cambios y reformas que son previas o vanguardistas a cambios institucionales, estructurales o culturales más grandes. (...)”.

¹³ En este punto, si bien considero que el contar con una expresidenta que ahora es Alta Comisionada por los DDHH en la ONU tiene una gran importancia simbólica y política en términos de Relaciones Internacionales, creo que su labor fue incompleta en particular en lo que refiere a los derechos de los pueblos originarios y en específico en el contexto del conflicto Mapuche y las recurrentes violaciones a los derechos de las y los niños, mujeres y hombres de las diversas comunidades de este pueblo.

Ilustración 2. Nodos críticos creación UE en DDHH, VG y DS



Siguiendo la tabla 3, se desprende que el tipo de cambio institucional se puede tipificar en un cambio de desplazamiento (*displacement*), en el cual se introducen nuevas normas que reemplazan a las viejas, hay débiles posibilidades de veto para los actores antiguos, existe un bajo nivel de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de normas nuevas, y los agentes de cambio se podrían describir como “insurreccionales” ya que se oponen a las normas viejas, y se alían con los retadores institucionales.

Tabla 3. Tipos de cambio institucional (Mahoney y Thelen, 2010)

Tipo de cambio institucional	Tipo de cambio gradual	Características del Contexto Político	Características de la Institución	Tipo de “agente de cambio dominante”	Tipo de alianza con: a. Partidarios institucionales, y b. Retadores institucionales
Desplazamiento (displacement)	Eliminar viejas normas Introducción de nuevas normas	Débiles posibilidades de veto para los actores antiguos	Bajo nivel de discrecionalidad en la interpretación/aplicación de normas nuevas	Insurreccionales	a. No se alían con los partidarios institucionales b. Se alían con los retadores institucionales
Superposición (layering)	Introducción de nuevas normas	Fuertes posibilidades de veto para los actores antiguos	Bajo nivel de discrecionalidad en la interpretación/aplicación de normas nuevas	Subversivos	a. No se alían con los partidarios institucionales b. No se alían con los retadores institucionales
Derivación (drift)	Rechazo de las normas antiguas Cambio en el impacto/aplicación de normas antiguas	Fuertes posibilidades de veto para los actores antiguos	Alto nivel de discrecionalidad en la interpretación/aplicación de normas nuevas	Simbiontes Parasíticos	a. Se alían con los partidarios institucionales b. Se alían con los retadores institucionales
Conversión (conversion)	Cambio en el impacto/aplicación de normas antiguas	Débiles posibilidades de veto para los actores antiguos	Alto nivel de discrecionalidad en la interpretación/aplicación de normas nuevas	Oportunistas	a. Se pueden aliar o no con los partidarios institucionales b. Se pueden aliar o no con los retadores institucionales

Fuente: Tabla de elaboración propia basada en Mahoney & Thelen (2010)

En específico, la introducción de nuevas normas se da mediante el diseño de políticas de investigación penal, ejercicio de la actividad penal pública y atención a víctimas y testigos con perspectiva de género que responden al

fenómeno de la violencia de género reconociendo sus dinámicas y atendiendo a éstas. Otra forma son las políticas de acción afirmativa mediante las cuales se les da mayor ponderación a las mujeres en los concursos de Carrera Funcionaria (5% más), y se les reserva cupos para las actividades de capacitación perfeccionamiento. Dado que estas políticas se formalizan mediante oficios y resoluciones, estableciendo así su obligatoriedad, y su aplicación se instruye desde los cargos más altos de toma de decisión (Fiscal Nacional y Directora Ejecutiva Nacional), existe un bajo poder de veto para los actores antiguos. Además, esto influye en el hecho que el espacio para interpretación es pequeño, así como el de la discrecionalidad en la aplicación de éstas.

El agente de cambio dominante se identifica como “insurreccional”; es decir, que se opone al antiguo orden institucional, y busca mecanismos para potenciar el cambio. Es posible evidenciar esto en los actores de la Antigua Unidad Especializada en Delitos Sexuales y VIF, quiénes hicieron un largo trabajo para insertar la perspectiva de género a la Unidad Especializada, y luego la actuación de cargos directivos como el Director de la Unidad y la Directora Ejecutiva Nacional, quiénes reconociendo las necesidades de la organización impulsaron estos cambios normativos en oposición a la cultura política anterior. Así, los que promocionan el cambio se alían con los retadores institucionales, que se pueden apreciar en la Unidad Especializada en DDHH, VG y DS, y en la Gerencia de Atención a Víctimas y Testigos.

Cabe destacar el cambio de perspectiva en cuanto a la “lógica de lo apropiado” al interior de la organización (Chappell, 2006). En particular, se ha implementado una visión consciente de la masculinidad de las instituciones que regulan esta organización, que se puede ver cristalizada en la distribución por sexo de las personas en los distintos cargos funcionarios, así como en las prácticas informales de discriminación en contra de las mujeres, que se encontraban arraigadas dentro de la cultura política de la institución. En este punto, es posible evidenciar un desplazamiento de la lógica anterior (androcéntrica), hacia una nueva lógica, consciente de discriminaciones de género

y dentro de la cual ya no es apropiado el uso de lenguaje y/o bromas sexistas, así como discriminaciones arbitrarias hacia las mujeres o personas de la diversidad sexual.

Es importante destacar que esto manifiesta no solo un cambio al interior de la organización, sino que también un cambio en la visión política estatal, ya que la idea de una visión de género es política en sí (“lo personal es político”). La Fiscalía Nacional es un organismo estatal en Chile, por lo que cumple una función, si bien como interviniente en el sistema de justicia, política, ya que influye en la vida pública de las y los ciudadanos: “en este tipo de delitos, esta es la cara del Estado que ven las víctimas” (Entrevistada experta, N°2). Por lo tanto, una visión consciente de las relaciones de género y las desventajas que sufren las mujeres y población LGBTQ+ por las relaciones de poder que se fundamentan en las diferencias sexuales/identitarias, es una visión sobre como debería funcionar la comunidad política, por lo que es un cambio en la cultura política de la organización:

(...)Eso es súper endógeno, ¿No? Que es el problema de todas estas teorías, ¿Qué es primero, el huevo o la gallina, no? En estos casos, yo creo que el cambio institucional en sentido estrecho, no el cambio de cultura política, va a la vanguardia de un cambio cultural posterior y que ahí el punto es cuál es el desfase temporal que uno tiene entre estos dos cambios...Si pensamos hasta en Durkheim que hay un momento de anomia, cuando están surgiendo las reglas nuevas y las reglas viejas ya no hacen sentido en el mundo actual, muchos individuos quedan sin saber muy bien cómo comportarse, creo que ahora se ve, hay muchos hombres que de golpe no entienden la diferencia entre una ayuda y un acoso. Y me parece que eso es medio inevitable en el momento del cambio, en esta transición

de cambios y de pautas culturales, y creo que esto también genera un backlash, ¿No? Digamos que Bolsonaro no sale de un poroto, es evidente que estas mismas reivindicaciones generan también un backlash muy fuerte de sectores que se resisten a estos cambios (Entrevistada Experta N°2).

Por lo tanto, es posible ver que este cambio institucional, de desplazamiento, responde a un proceso de cambios en base a coyunturas críticas específicas, que además se cristalizan en un cambio de visión política sobre el género en el Estado.

Conclusiones

A través de esta tesis, que constituye un estudio de caso mediante la aplicación de Congruence Analysis (CON) con Causal Process Tracing (CPT), se ha dado cuenta de cómo se gestó la creación de la Unidad Especializada en Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales de la Fiscalía Nacional en el Ministerio Público de Chile. Además, se caracterizó el tipo de cambio que representa a nivel institucional usando la tipología desarrollada por Mahoney y Thelen (2010).

Cabe destacar que la violencia de género es un fenómeno ubicuo que implica actos de violencia cruel que se ejercen contra personas por motivos de su sexo y/o género o por no concurrir con los estereotipos asociados a éstos, basados en el orden heterocisnormativo patriarcal. La ausencia de persecución penal de ésta por parte de un Estado constituye una violación a los Derechos Humanos. En Chile, se encuentra sancionada de forma indirecta mediante leyes que dicen relación con la violencia intrafamiliar, contra delitos sexuales y la Ley Zamudio.

La relevancia de centrarse en la Fiscalía Nacional del Ministerio Público recae sobre el hecho que esta organización es un actor clave en la persecución penal de los delitos que en de manera disgregada constituyen actos de violencia de género, ya que por ley debe cumplir con la acción de investigar, ejercer la acción penal pública y proteger a víctimas y testigos.

En específico, los lineamientos para la persecución de delitos asociados a la violencia de género son diseñados en la Unidad Especializada en DDHH, Violencia de Género y Delitos Sexuales, que entró en funcionamiento el año 2017, a partir de un cambio de nombre y ampliación de funciones de la UE en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, convirtiéndose así en la primera división estatal en nombrar explícitamente la violencia de género, a pesar que no exista una ley en Chile que la tipifique como tal, tomando en cuenta una visión integral sobre la violencia de género como el fenómeno social y cultural que es.

Frente a esto, se planteó la pregunta relativa a si este cambio de nombre es en sí un cambio institucional de *regendering*, desde el punto de vista del Institucionalismo Feminista (IF). Para dar cuenta de esto se hicieron dos preguntas secundarias, sobre cómo se gestó este cambio de nombre, y qué tipo de cambio, para la tipología de Mahoney y Thelen (2010), representa éste: corresponde a un desplazamiento institucional, en el cual las normas nuevas que se introducen “desplazan” en su funcionamiento a las antiguas, hay débiles posibilidades de veto para los actores antiguos en relación a estas normas nuevas, así como un bajo nivel de discrecionalidad en la interpretación y/o aplicación de las normas nuevas, el tipo de agente de cambio dominante son insurreccionales y se alían con los retadores institucionales.

Es decir, se llega a la conclusión que la creación de la nueva Unidad Especializada a partir de la ampliación de funciones de una Unidad anterior en conjunción con su cambio de nombre, corresponde a un tipo de cambio institucional por desplazamiento que se da mediante la inserción de nuevas normas que desplazan a las antiguas, desplazando a su vez las reglas, prácticas y creencias (es decir, las antiguas instituciones), y por ende la concepción de “lo apropiado” (Chappell, 2006).

Cabe destacar que por una parte, este cambio institucional se perfila como vanguardista, ya que a diferencia de los cambios anteriores que habían sido reactivos a leyes que modificaron el Código Penal en temas de delitos sexuales, VIF y lesiones (Ley Zamudio), creando UE's ad hoc para responder a la aplicación concreta de estas nuevas normas de persecución penal, este cambio se da en ausencia de una ley que tipifique la violencia de género de manera integral.

Más aún, siguiendo lo dicho sobre Risse y Sikkink (1999), este cambio también refleja la adopción a nivel doméstico de una concepción de derechos humanos más amplia, que incluye la violencia y la ausencia de su sanción como un problema de derechos humanos. Lo anterior se desprende de la integración de los vocablos “Derechos Humanos” y “violencia de género” en el mismo nombre, a

pesar de la decisión estratégica de separarlos para poder tener un abordaje –el cual es nuevo en este contexto-, de la violencia institucional.

A partir de lo ya planteado, es posible concluir que tal cambio no es solamente nominal sino que busca proyectarse al interior de la Fiscalía Nacional como una forma de *re-gendering* interna que viene de una presión a mirar a las(os) usuarias(os) con perspectiva de género a partir del trabajo realizado anteriormente por la UE en VIF y DS y luego por la UE en DDHH, VG y DS. Esto se podría enmarcar dentro de un esfuerzo por cambiar la lógica del funcionamiento interno –masculino- de la organización, cambiando las normas (instituciones) internas para sus funcionarios. Esto se puede asociar a un incentivo exógeno para el cambio institucional, a partir de la observación de los cambios sociales a nivel macro en Chile, cambios en la arena internacional que dicen relación con DDHH, y cambios en instituciones con las que la Fiscalía tiene contacto (Poder Judicial, MINMUJEG, Defensoría Penal Pública, Policías), y cambios internos llevados a cabo por la UE analizado a través de esta tesis,

(...) Por eso también la creación de la unidad de Derechos Humanos y Violencia de Género también ha tenido un rol más allá del cambio de nombre; ha sido también un cambio de mirada respecto de la temática, procesos de capacitación que buscan sensibilizar el tema durante estos últimos dos años. (Entrevistado, 1,5 años en la institución).

Para finalizar esta tesis, es necesario dar cuenta de sus limitaciones propias. Primero, destacar que se cuenta con un horizonte temporal limitado (el cambio de nombre de la UE es un fenómeno de muy reciente data), y que aún es necesario esperar para ver si efectivamente se lleva a cabo una cristalización de tales cambios que pueda operar en el largo plazo.

Segundo, si bien se cuenta solamente con la visión de funcionarias(os) de la organización, lo que se podría interpretar como una limitación, esta visión se articula correctamente con los objetivos y metodología planteados, ya que para cumplirlos fue necesario reconstruir la historia de los cambios institucionales. De ahí, la necesidad de entrevistar en esta primera aproximación a funcionarias(os) que hayan estado presente durante el proceso de cambios.

Tercero, cabe destacar la escasa literatura sobre feminismo institucional producida en Chile y América Latina, por lo que se reconoce el sesgo occidentalista de la bibliografía aportada para sostener el análisis teórico. Se espera que con esta primera aproximación al institucionalismo feminista, poniendo su foco de análisis en una organización interviniente en el proceso de justicia, se abra una nueva línea de estudios desde Chile y para Chile, o más aún, de sur a sur.

A partir de lo anterior, es necesario dejar planteadas otras futuras (posibles) líneas de investigación que pueden emanar de este trabajo. Por una parte, y retomando la limitación temporal de esta investigación, se plantea como necesario ver a futuro si el cambio institucional o *regendering* institucional se cristaliza mediante cambios que permitan la inclusión efectiva al acceso a la justicia de la población LGBTQ+, mediante el desarrollo de políticas de persecución penal, ejercicio de la acción pública y atención a víctimas y testigos que respondan a la particularidad de los delitos cometidos contra estos grupos.

Es necesario resaltar lo afirmado sobre las limitaciones de la definición de género ampliamente aceptada en los organismos gubernamentales en Chile, y que, acorde a la institucionalización del feminismo en los años '90, actúa prácticamente como sinónimo de "femenino". Es decir, es una definición más cercana a la corriente de Estudios de la Mujer que a los estudios de género. Dada la tensión que esto puede generar para la real integración de la población LGBTQ+ a la responsabilidad estatal de protección de sus derechos humanos, se propone a futuro realizar un análisis sobre la concepción de género imperante en los organismos estatales y ver qué tan abierta o cerrada es al género, como

constructo social de los cuerpos sexuados (siguiendo a Butler) y no como sinónimo de “lo femenino”. Preocupa que esta asociación de género con “lo femenino” sirva para seguir invisibilizando la violencia contra las personas LGBTIQ+, ya que muchas veces el Estado es el principal perpetrador de ésta, a través de leyes discriminatorias y prácticas no reguladas o no sancionadas de violencia policial y simbólica en los servicios públicos. Por lo tanto, también se requiere estudiar cómo se aborda la violencia contra las personas LGBTIQ+ en los distintos poderes del Estado, y no solo en una institución de persecución penal y atención a víctimas.

En conjunto con los dos puntos recientemente discutidos, es posible mencionar la necesidad de estudiar usando la metodología del Causal Process Tracing si los cambios en una Organización como la Fiscalía Nacional permean hacia las Fiscalías Regionales, Policías, Poder Judicial y/o Ministerio de la Mujer y Equidad de Género; actores todos relevantes en la lucha contra la violencia de género.

Para finalizar, se destaca que esta tesis se plantea como relevante al ser una primera aproximación desde el Institucionalismo Feminista al área de persecución penal en Chile, y da cuenta de cómo los cambios que parecieran solamente de nombre vienen de un proceso más complejo que se ha gestado durante muchos años a través del trabajo de personas que buscan impulsar cambios de visión al interior de las organizaciones, y por ende, de la sociedad.

Bibliografía

Libros y artículos:

Acker, J. (1992). "From Sex Roles to Gendered Institutions". *Contemporary Sociology*, Vol. 21, No. 5 (Sep), pp. 565-569

Angell, A., Lowden, P., & Thorp, R. (2001). *Decentralizing development: the political economy of institutional change in Chile and Colombia*, Variation: Queen Elizabeth House series in development studies.

Angell, A. (2003). "Party Change in Chile in Comparative Perspective". *Revista de Ciencia Política* (Santiago), XXIII (2), pp. 88-108. Tomado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200005&script=sci_arttext. Fecha consulta: 15 de abril, 2018.

Asociación de Magistradas Chilenas – MACHI. (2015). Recomendaciones para el Abordaje de una Política de Género en el Poder Judicial Chileno. Disponible en: <http://www.magistradaschilenas.cl/publicaciones/>. Fecha consulta: 15 de abril, 2018.

Arce, J. (2018). "Reformas políticas y enfoque de género. Tensiones entre participación y la representación efectiva de las mujeres en Chile", en Arce, J. (Ed.): *El Estado y las mujeres. El complejo camino hacia una necesaria transformación de las instituciones*. Santiago: Ril editores. Pp. 33-72.

Balibar, (2008). "Violencia: idealidad y crueldad". *Polis Revista Latinoamericana*, N° 19, pp. 1-16.

Benjamin, W. (1921/ 2016). *Para una crítica de la violencia*. Descargado de: https://www.ddooss.org/articulos/textos/walter_benjamin.pdf. (Fecha descarga: 3 de junio, 2018).

Blatter, J. & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Bennett, A. (2010). "Process Tracing and Causal Inference" en: Brady, H. E & Collier, D. (Eds.) *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Bruna Henríquez, R. (2011). *La violencia del derecho, el derecho a la violencia* (Tesis para optar al grado académico de Magíster en Filosofía con Mención en Axiología y Filosofía Política). Universidad de Chile, Santiago, Chile. Disponible en: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2011/fi-bruna_r/pdfAmont/fi-bruna_r.pdf. Fecha descarga: 31 de julio, 2018.

Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós.

Chappell, L. (2006). "Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered 'Logic of Appropriateness'". *Politics & Gender*, 2(2), pp. 223-235.
doi:10.1017/S1743923X06221044

Chappell, L. & Waylen, G. (2013). "Gender and the hidden life of institutions". *Public Administration*, Vol. 91, No. 3, pp. 599–615.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2015). *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> (Fecha de consulta: 22 de marzo, 2018).

Coñuecar Barría, V. F. (2015). *Tratamiento y respuesta del Sistema Judicial ante la violencia contra la mujer* (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de Chile, Santiago, Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/130826/Tratamiento-y-respuesta-del-sistema-judicial-ante-la-violencia-contra-la-mujer.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Fecha consulta: 04 de abril de 2018.

Curiel, O. (2007). "Crítica poscolonial desde las prácticas políticas del feminismo antiracista." *Nómadas*, N° 26, Abril, pp. 92-101.

Facio, A. & Frías, L. (1999). *Género y Derecho*. Santiago: La Morada.

Facio, A. (1999). "Metodología para el Análisis del Derecho", en: Facio, A. & Frías, L. (Eds.). *Género y Derecho*. Santiago: La Morada.

_____ (2000). *El acceso a la justicia desde la perspectiva de género*. Costa Rica, 5 de diciembre. Tomado de: http://americalatina genera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/acceso_justicia_facio.pdf. Fecha consulta: 25 de marzo, 2018.

Fiscalía Nacional. (2014). Cuenta Pública 2013. Tomado de: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/docu/delitos_sexuales_y_violencia_in_trafamiliar.pdf Fecha consulta: 17 de abril de 2019.

Franceschet, S. (2001). "Women in Politics in Post-Transitional Democracies: the Chilean case". *International Feminist Journal of Politics*, 3(2), pp. 207-236.

_____ (2003). " 'State Feminism' and Women's Movements: The Impact of Chile's Servicio Nacional de la Mujer on Women's Activism." *Latin American Research Review*, 38(1), pp. 9-40. Tomado de: <http://www.jstor.org/stable/1555433>. Fecha consulta: 15 de abril, 2018.

_____ (2006). "Bachelet's Triumph and the Political Advance of Women". *Nueva Sociedad*, 202. Descargado de: <http://www.insumisos.com/bibliotecanew/Bachelet%20y%20las%20mujeres%20en%20Chile.pdf>. Fecha descarga: 21 de julio, 2018.

Franco, J. (2016). *Una modernidad cruel*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Green, J.; Copelin, R.; Cotter, P. & Stephens, B. (1994). "Affecting the Rules for the Prosecution of Rape and Other Gender-Based Violence before the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: A Feminist Proposal and Critique". *Hastings Women's Law Journal* 5(2), pp. 171-240.

Henríquez Viñas, M. L (2008). "Jerarquía de los tratados de Derechos Humanos; Análisis jurisprudencia desde el método de ca Ley 20.609sos". *Estudios Constitucionales*, Año 6, N°2, pp. 73-119.

Hilbink, L. (2007). *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge University Press.

Huneus, C. (1997). “La autodisolución de la ‘Democracia Protegida’ en Chile. Cambios institucionales y el fin del régimen del general Pinochet”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), XIX, pp. 61-86. Tomado de: <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10875/000180068.pdf?sequence=1>. Fecha consulta: 15 de abril, 2018.

_____ (2000). “Los cambios institucionales al sistema económico durante la transición a la democracia en Chile: del neoliberalismo a la economía social de mercado.” *Revista de Ciencia Política* (Santiago), XX(2), pp. 103-130. Tomado de: <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10899/000305349.pdf?sequence=1>. Fecha consulta: 15 de abril, 2018.

Htun, M. & Weldon, S.L. (2013). “Feminist mobilisation and progressive policy change: why governments take action to combat violence against women”. *Gender & Development*, 21 (2), pp. 231-247, DOI: 10.1080/13552074.2013.80215

Kittilson, M. C. (2010). “Comparing Gender, Institutions and Political Behavior: Toward an Integrated Theoretical Framework”. *Perspectives on Politics*, Vol. 8, No. 1 (March), pp. 217-222

Kirkwood, J. (1986). *Ser política en Chile. Las feministas y los partidos*. Santiago: FLACSO.

Mackay, M., Kenny, M. & Chappell, L. (2010). “New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?” *International Political Science Review*, 31(5), pp. 573–588

Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. NY: Cambridge University Press.

Maloutas, M. P. (2006). *The Gender of Democracy. Citizenship and gendered subjectivity*. NY: Routledge. Cap. 3.

Maqueda, M.L. (2006). "La violencia de género. Entre el concepto jurídico y la realidad social". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 8, pp. 2-13. Tomado de: <http://criminet.ugr.es/recpc/08/recpc08-02.pdf>. Fecha descarga: 1 de julio, 2018.

Matear, A. (1996). "Desde la Protesta a la Propuesta: Gender politics in transition in Chile". *Democratization*, 3(3), pp. 246-263, DOI: 10.1080/13510349608403478. Fecha consulta: 15 de abril, 2018.

Marabotto Lugaro, J.A. (2003). "Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia." *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2003. Pp. 291- 301. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3590/3351>. Fecha consulta: 7 de abril, 2018.

March, J.G. y Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Mardones Z, R. (2006). "Descentralización y transición en Chile". *Revista de ciencia política* (Santiago), XXVI(1), 03-24. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100001>

Moser, C. (2005). "Has Gender Mainstreaming Failed? A comment on international development agency experiences in the South". *International Feminist Journal of Politics*, 7 (4), pp. 576 –590.

Moser, C. & Moser, A. (2005). "Gender Mainstreaming since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions". *Gender and Development*, Vol. 13, No. 2, Mainstreaming: a Critical Review (July), pp. 11-22.

Nohlen, D., & Baeza, M. F. (Eds.). (1998). *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

ONU (1995). "D. Violencia Contra la Mujer". *Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Plataforma de Acción, Beijing, China*. Tomado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/violence.htm>. Fecha consulta: 31 de julio, 2018.

Pateman, C. (1996). "Críticas Feministas a la Dictomía Público-Privado." En: Castells C. (Coord.), *Perspectivas Feministas en Teoría Política*. Barcelona: Paidós.

Prieto Bravo, M. A. (2013). *Aplicación de la Ley N° 20.066 de Violencia Intrafamiliar, desde la perspectiva del trabajo de clínica jurídica en causas cuya víctima es la mujer* (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de Chile, Santiago, Chile. Disponible en: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112988/de-prieto_m.pdf?sequence=1. Fecha consulta: 04 de abril, 2018.

Remmer, K.L. (2008). "The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978—2002". *Party Politics*, 14(1), pp. 5-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>. Fecha consulta: 15 de abril, 2018.

Risse, T. & Sikkink, K. (1999). "The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction". En: Risse, T., Ropp, S. C. & Sikkink, K. (Eds). *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rico, N. (1996). "Violencia de Género: Un problema de Derechos Humanos". *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 16. Santiago: CEPAL. Tomado de: <https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27403/violenciadegenero.pdf>.

Fecha consulta: 24 de marzo, 2018.

Rubin, Gayle (1985). El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo. En: Nueva Antropología. En línea: <http://www.redalyc.org/pdf/159/15903007.pdf>

Segato, R. L. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Sepúlveda, I. & Sovino, M. (2017). "Violencia de género e investigación penal: deberes y desafíos para el Ministerio Público". *Revista Jurídica del Ministerio Público*. N° 69. Pp. 125-171

Simons, H. (2009). *Case Study Research in Practice*. Londres: Sage Publications Ltd

Sovino, M. (2018). Comunicación personal del 26 de abril.

Suzunaga Quintana, J.C. (2013). “Modernidad, crueldad y exclusión del sujeto, o las contradanzas del discurso capitalista”. *Desde el Jardín de Freud* (Bogotá), N° 13, Enero – Diciembre, pp. 239-256.

Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.rodas.info/pdf/evolve/3.pdf>. Fecha consulta: 5 de abril de 2019.

Waylen, G. (1993). “Women's movements and democratisation in Latin America.” *Third World Quarterly*, Vol 14, No 3. Pp. 573-87.

_____ (2000). “Gender and Democratic Politics: A Comparative Analysis of Consolidation in Argentina and Chile”. *Journal of Latin American Studies*, 32(3), pp. 765-793.

_____ (2014). “Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality.” *Political Research Quarterly*, Vol. 67(1), 212–223.

Weyland, K. (2011). “Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas”. *América Latina Hoy*, 57 (Abril), pp. 117-143. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30818683005>. Fecha consulta: 15 de abril, 2018.

Wieviorka, M. (2003). “Violencia y crueldad”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, N° 37, pp. 155 – 171. Descargado de: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/viewFile/1089/1287>. Fecha descarga: 15 de junio, 2018.

Noticias y Sitios Web:

Biblioteca del Congreso Nacional, https://www.bcn.cl/publicaciones/ediciones-bcn/violencia_sexual_infantil/delitos_tipificados. Fecha consulta: 26 de marzo de 2018.

Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. (2019). Programas: Violencia contra las mujeres. https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=26815 Fecha consulta: 23 de abril, 2019.

Ministerio Público (s.f.), “Unidad Especializada en Delitos Violentos”; <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/violentos.jsp> Fecha consulta: 17 de marzo de 2019.

MOVILH (2017). “Un 28% aumentaron las denuncias y casos por homofobia y transfobia en Chile”: <http://www.movilh.cl/un-28-aumentaron-las-denuncias-y-casos-por-homofobia-y-transfobia-en-chile/>. Fecha consulta: 22 de marzo de 2018.

ONU Mujeres (s.f.). Hechos y cifras: Acabar con la violencia contra mujeres y niñas: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>. Fecha consulta: 22 de marzo de 2018.

SERNAMEG (2017). Femicidios 2017. Tomado de: <https://www.minmujeryeg.cl/wp-content/uploads/2015/11/Femicidios-diciembre3.pdf>. Fecha de consulta: 22 de marzo de 2018.

Unidad de Comunicaciones de la Fiscalía Nacional, Ministerio Público de Chile (2017). “18° Aniversario del Ministerio Público: Fiscal Nacional anunció creación de unidad de Derechos Humanos.” Sala de Prensa Fiscalía de Chile, Noticias. 17 de octubre de 2017. Disponible en:

http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/noticias_det.do?id=13669. Fecha consulta: 7 de abril de 2018.

Leyes, oficios y tratados internacionales:

Ley 19.640 Establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Tomada de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=145437>. Fecha consulta: 13 de septiembre de 2018.

Ley 19.874 Facilita la denuncia en casos de atentados sexuales y permite una mejor investigación del delito. Tomada de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210181>. Fecha consulta: 16 de septiembre de 2018.

Ley 19.968 de Tribunales de Familia. Tomada de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229557>. Fecha consulta: 23 de marzo de 2018.

Ley 20.066 Sobre Violencia Intrafamiliar. Tomada de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242648>. Fecha consulta: 23 de marzo de 2018.

Ley 20.609 Establece Medidas Contra la Discriminación. Tomada de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1042092>. Fecha consulta: 23 de marzo de 2018.

Ley 20.480 Modifica el Código Penal y la Ley N° 20.066 Sobre Violencia Intrafamiliar, estableciendo el “Femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio. Tomada de:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1021343>. Fecha consulta: 23 de marzo de 2018.

Ministerio Público (2014). Reglamento de Unidades Especializadas de la Fiscalía Nacional. Resolución FN/MP N° 705/2014 de 07 de mayo.

Ministerio Público (2018). Crea el Comité Técnico de Género del Ministerio Público. Resolución FN/MP N°165/2018.

OEA (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Fecha consulta: 24 de marzo de 2018.

OEA (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>. Fecha consulta: 24 de marzo de 2018.

ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Fecha consulta: 24 de marzo de 2018.

ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. Fecha consulta: 24 de marzo de 2018.

ONU (1979). Convención para la eliminación de toda forma de discriminación en contra de la mujer (CEDAW). Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>. Fecha consulta: 24 de marzo de 2018.

ONU (1999). Protocolo Facultativo CEDAW, A/RES/54/4, 15 de octubre de 1999.
Descargado de:
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf. Fecha
consulta: 29 de julio, 2018.

Estadísticas:

Subsecretaría de Prevención del Delito, Estadísticas Delictuales,
<http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/> Fecha de consulta: 25 de marzo de
2018.

Ministerio Público, Fiscalía Nacional. Estadísticas disponibles en:
<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do> (Fecha consulta: 25 de
marzo de 2018).

Anexo

Tabla 1. Caracterización de victimización de delitos asociados a violencia contra las mujeres (VIF y delitos sexuales)

	2015	2016	2017
Porcentaje denuncias por VIF con víctima mujer (todas las edades), sobre el total de denuncias por VIF*	80,4 %	80,4 %	80,1 %
Denuncias por delitos sexuales con víctima mujer (todas las edades)*	86,3 %	86,3 %	86,4 %
Porcentaje causas ingresadas por VIF con víctima mujer (todas las edades), sobre el total de denuncias por VIF**	77,9 %	77,6 %	77,1 %

Tabla de elaboración propia con datos obtenidos de:

*Estadísticas delictuales, Subsecretaría de prevención del delito: <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales>

** Estadísticas Fiscalía Nacional: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

Tabla 2. Caracterización de finalización de causas ingresadas por VIF:

			2015	2016	2017
Tipos de término para causas ingresadas por VIF	Salida Judicial	SENTENCIA DEFINITIVA CONDENATORIA	9,1 %	8,8 %	8,7 %
		SENTENCIA DEFINITIVA ABSOLUTORIA	2,8 %	3,4 %	3,9 %
		SOBRESEIMIENTO DEFINITIVO	6,4 %	6,3 %	5,9 %
		SOBRESEIMIENTO TEMPORAL	1,5 %	1,1 %	0,8 %
		SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCEDIMIENTO	17,9 %	17,6 %	17,2 %
		SOBRESEIMIENTO DEFINITIVO	11,5 %	10,7 %	9,4 %
		ACUERDO REPARATORIO	0,1 %	0,1 %	0,0 %
		FACULTAD PARA NO INVESTIGAR	7,0 %	8,0 %	8,1 %
	Salida No Judicial	ARCHIVO PROVISIONAL	24,2 %	24,4 %	26,8 %
		DECISIÓN DE NO PERSEVERAR	9,7 %	9,7 %	9,0 %
		PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	3,7 %	3,5 %	3,2 %
		INCOMPETENCIA	0,9 %	0,8 %	0,5 %
	Otros Términos	ANULACIÓN ADMINISTRATIVA	0,1 %	0,1 %	0,1 %
		AGRUPACIÓN A OTRO CASO	4,9 %	5,2 %	5,8 %
		OTRAS CAUSALES DE TÉRMINO	0,1 %	0,1 %	0,1 %
		OTRAS CAUSALES DE SUSPENSIÓN	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Total			100%	100%	100%

Tabla de elaboración propia con datos obtenidos de: Estadísticas Fiscalía Nacional, <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>