

IMFORME SOMBRA CEDAW
CHILE 2003-2006

Este Informe ha sido elaborado por:

- Centro de Estudios de la Mujer (CEM)
- Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, CEDEM
- Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM)
- Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada.
- Corporación DOMOS
- Corporación Humanas
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile
- Instituto de la Mujer
- Movimiento Pro emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH)

La coordinación y edición ha estado a cargo de Lorena Fries y Kena Lorenzini en su primera etapa y la actualización a cargo de Ximena Zavala.

Índice

Presentación	4
Introducción	5

Temas correspondientes a las recomendaciones hechas al Estado Chileno por el Comité de la Cedaw

I	Salud	14
II	Aborto	37
III	Trabajo	43
IV	Violencia	54
V	Familia	69
VI	Participación y Representación Política	78
VII	Educación	87
VIII	Mujeres Rurales e Indígenas	96

Temas relevantes para el Informe no correspondientes a las recomendaciones hechas por el Comité de la Cedaw

VIII	Mecanismos de Protección de los Derechos Humanos Nacionales e Internacionales	113
IX	Migración	120
XI	Globalización	127

Presentación

El documento que presentamos constituye un estado de situación sobre el cumplimiento de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW), suscrito y ratificado por el Estado de Chile en el año 1989. Se trata de un informe alternativo o “sombra” respecto del IV Informe Periódico que debe presentar el Estado de Chile, en la XXXVI sesión del Comité de la Cedaw.

El Estado de Chile debía Informar al Comité el año 2003. Las organizaciones que suscribimos este documento elaboramos entonces un Informe Alternativo, sin embargo el Estado chileno no informó como le correspondía y envió su Informe en Abril 2004. Este Informe que presentamos hoy, es una actualización al realizado en 2003.

El informe está enfocado principalmente a los temas relacionados con las últimas recomendaciones hechas, en 1999, por el Comité de la Cedaw: salud, trabajo, violencia, familia, participación, mujeres rurales e indígenas, y a otros temas que nos han parecido relevantes de destacar en estos últimos cuatro años: migración, educación, globalización, mecanismos de protección de los derechos humanos, y ratificación de Convenciones Internacionales que tienen impacto en la vigencia de los derechos de las mujeres. Se ha incorporado igualmente información correspondiente a la “Lista de Cuestiones y Preguntas Relativas a los Informes Periódicos”, elaborada por el Grupo de Trabajo anterior al período de sesiones del Comité¹. El informe contempla además, una Introducción que da cuenta de los problemas que están a la base de las situaciones temáticas que se relevan. Cada tema incorpora un panorama o diagnóstico, puntos de preocupación y recomendaciones, que nos parece pertinentes señalar al Comité de la Cedaw.

En Chile persisten normas, políticas y prácticas discriminatorias en todas las esferas de la vida, que afectan de manera decisiva la vida de las mujeres, enfrentándolas a graves riesgos, desventajas e injusticias. Ante la persistencia de prejuicios culturales, ausencia de normas y/o persistencia de normas legislativas que constriñen los derechos de las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado, las mujeres se ven expuestas a graves violaciones de sus derechos humanos. Ante esta realidad este informe hace un llamado para que el Estado chileno asuma su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres reconocidos en la Convención de la Cedaw.

El informe 2003 fue elaborado por el Movimiento Pro emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH), la Corporación DOMOS, el Instituto de la Mujer, el Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), el Centro de Estudios de la Mujer (CEM), el Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y bajo la coordinación de la Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada. La actualización del Informe que presentamos a Uds., fue coordinada por la Corporación Humanas.

Las organizaciones fueron convocadas a la elaboración y/o actualización del Informe tanto por la trayectoria que cada una de ellas tiene en los temas que se relevan, como por la necesidad de contribuir a asumir este trabajo como una acción de control ciudadano desde las organizaciones que son parte del movimiento de mujeres en Chile.

¹ CEDAW/C/CHI/ Q/4 del 14 de febrero del 2006

Introducción

A partir de 1990 se inicia en Chile un proceso de democratización que comparado con los años de régimen militar, constituye un salto cualitativo en las condiciones de vida de chilenos y chilenas. Sin embargo, y considerando que han transcurrido ya 16 años desde que dicho proceso se iniciara, no corresponde medir los logros con el parámetro de las restricciones del período anterior a la transición democrática, sino que en función de los estándares internacionales de derechos humanos y en particular de derechos de las mujeres aplicables en contexto democrático. En efecto, la recuperación de la democracia en Chile y su plena inserción en la comunidad internacional con las obligaciones que en esta materia de ella emanan, constituyen el hilo conductor que debe guiar las acciones del Estado de Chile en materia de derechos humanos.

Breve Diagnostico de la Democracia en Chile

Chile es un país que cuenta con una población de 15.116.143 habitantes de los cuales el 50,73 % son mujeres. La distribución por edad de la población chilena refleja un gradual envejecimiento de la misma. La población mayor de 60 años tiene ahora una importancia relativa más alta que en el año 1992. Ellos representan actualmente el 11,4% de la población total, lo que en valores absolutos significa que hoy viven 400.000 personas mayores de 60 años más que en 1992. Por otra parte, el CENSO 2002 evidenció que la población menor de cinco años disminuyó su representación de 10,9% a 7,6% en el mismo período. Este descenso de 3,3 puntos porcentuales, implica que la población menor de 5 años se redujo en 351.550 niños².

La población económicamente activa es de 5.948.830 de las cuales 1.982.620 son mujeres³, que en la última década ha sufrido grandes cambios en sus prácticas sociales y en sus condiciones de vida. De acuerdo al CENSO 2002 el promedio de escolaridad de la población de Chile, viene experimentando un sostenido ascenso: en 1982 era de 6,3 años; en 1992 era de 7,5 años y en el 2002 alcanzó a 8,5 años promedio de estudio. En el caso de las mujeres estas han ido incrementando sus niveles de escolaridad en forma continua, siendo 48,6% a nivel básico, algo más del 50% en la educación media y en torno al 47% en la educación superior⁴. Por otra parte respecto de la propiedad de la vivienda, mientras ésta se elevaba a 68,3% en el Censo anterior⁵, en el último levantamiento censal la propiedad de la vivienda alcanzó el 72,5%⁶.

El avance de las comunicaciones también ha tenido un impacto en Chile y en la forma en que los chilenos viven. El 51,5% de los hogares cuenta ahora con teléfono de red fija y el 51% con al menos un aparato celular. Se dispone de computador en el 20,5% de los hogares y el 10,5% tiene conexión a Internet. Respecto del CENSO 1992 aumentaron considerablemente los televisores a color, los refrigeradores, lavadoras, hornos microondas y otros implementos dando cuenta del mayor acceso que tiene la población a dichos enseres. Junto a ello cabe señalar también que se mantienen altos los grados de endeudamiento de los y las chilenos/as.

Chile se ha caracterizado en los últimos años por su estabilidad económica, política y social. Sin embargo y producto de los procesos globalizadores en los cuales está inserto el Estado chileno, se

² <http://www.puc.cl/equidadchile>. Actualizada 12 de agosto 2003

³ Fuente: INE, Encuesta Nacional de Empleo. 2001

⁴ Fuente: MINEDUC, Estadísticas de la Educación. Año 2001. Santiago.

⁵ 1992

⁶ www.alejandria.cl/empresa/noticias/2003/010403_censo_2002.htm

empiezan a evidenciar los aspectos negativos y su impacto en las condiciones de vida de los y las chilenos/as. En efecto, si bien en términos generales el país ha crecido económicamente a un promedio de 5,5%, este crecimiento no ha beneficiado a la mayoría de la población, más aún, se concentra en el 10% más rico.

Durante los últimos doce años, según la información de las encuestas CASEN⁷, mientras el 20% más rico de los hogares ha concentrado alrededor de un 56% de los ingresos monetarios, el 20% más pobre sólo ha captado cerca de un 4% de los mismos. En particular, mientras el 10% de los hogares más ricos alcanza una participación en el ingreso en torno al 41%, el 10% más pobre sólo recibe un 1,5% del ingreso monetario, generándose altos grados de inequidad social.

El balance en materia de institucionalidad y funcionamiento democrático, arroja un déficit. En términos de régimen político, si bien se ha avanzado para desmontar los principales enclaves autoritarios establecidos en la Constitución del 80, estas reformas no han logrado modificar el carácter restringido de la representación ciudadana ni han logrado garantizar ni proteger de mejor manera las libertades y garantías fundamentales de chilenos y chilenas. El Art. 19 de la Constitución Política es débil en materia de consagración y protección de derechos humanos, así como lo es también el recurso que ésta contempla para caso de amenaza o violación de los derechos que allí se establecen.

Una de las consecuencias del modelo económico impuesto durante el régimen militar dice relación con la creciente fragmentación social y la incapacidad de la ciudadanía de encontrar sentidos de país que orienten su accionar. El desapego de los y las chilenos/as por la política que reflejan las encuestas y estudios realizados en los últimos años, según el informe de Desarrollo Humano 2002⁸, un 41 % de la población manifiesta no sentirse cercano a ninguna tendencia política, esto junto con la alta tasa de jóvenes no inscritos y que constituyen un porcentaje del 69,1 %⁹ de la población que cuestionan la capacidad de la clase política para representar el malestar de la ciudadanía. La ausencia de canales efectivos de participación social y la debilidad de la sociedad civil, impiden una relación fluida y abierta con el Estado, dificultando la construcción de un espacio público democrático, que de cabida a un debate plural ausente en la institucionalidad.

La restricción del espacio público tiene como consecuencia una ausencia de pluralismo en el debate que se ve reflejado en un déficit de deliberación democrático. Este sistema político con agentes gubernamentales distanciados de la ciudadanía que parecen ignorar los diagnósticos y estudios que dan cuenta de los cambios en la sociedad chilena, sus preocupaciones y demandas genera un tipo de debate público centrado en la conducción macroeconómica, donde predomina la agenda de la clase política y los llamados "poderes fácticos" (Empresariado, Fuerzas Armadas, Iglesia Católica), que son, en definitiva, los actores claves del pacto o los pactos de la transición. Esta situación afecta en forma muy particular a las mujeres, quienes por estar ausentes o escasamente representadas en los liderazgos políticos y económicos, no son consideradas actoras sociales ni sujetos relevantes para esos debates.

Podría decirse que el problema de fondo de la democracia chilena es la profunda brecha que existe entre una sociedad que cambia vertiginosamente sus estilos de vida y un sistema político auto referido que no logra captar dichos cambios ni adecuarse a sus ritmos. A esto se agrega la inexistencia de canales efectivos de participación colectiva en los asuntos de interés de la ciudadanía o de grupos de interés. Nuestra sociedad, progresivamente, se va despojando de las

⁷ Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación www.mideplan.cl

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

⁹ Fuente: Instituto Nacional de la Juventud. Tercera encuesta nacional de juventud, La participación política de las y los jóvenes. 2001

imágenes tradicionales acerca de la familia, de los roles de hombre y mujer¹⁰ y se acerca más a una concepción centrada en los individuos y sus derechos pero que no logra vehicular esta perspectiva. La respuesta, por tanto se torna individual, acotada a los límites del quehacer personal y familiar, y no logra trascender hacia el ámbito de las decisiones nacionales¹¹. Aun cuando la elección de las autoridades es uno de los requisitos elementales de los sistemas políticos democráticos, el vínculo entre representantes y representados en Chile, no ha logrado recuperar la densidad democrática que requiere para un funcionamiento efectivo entre la ciudadanía y la clase política, dificultando precisamente el desplazamiento de demandas y temas de interés ciudadano hacia espacios de deliberación política.

En materia de derechos humanos en general, el marco internacional de los derechos humanos provee de un conjunto de estándares internacionales respecto de los cuales Chile presenta incoherencia en relación a su liderazgo internacional en estas materias. Por una parte promueve y participa de todas aquellas instancias internacionales que tienen por objeto el reconocimiento y cumplimiento de los derechos humanos y por otra no logra la misma coherencia a nivel interno, tal como lo demuestran su rol activo en la elaboración y aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW y del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional y su incapacidad de ratificar e implementar dichos instrumentos a nivel nacional.

El Estado de Chile se ha hecho cargo de manera progresiva de las masivas violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado, referidas fundamentalmente, y en una primera etapa, a los muertos y asesinados, incluidos los detenidos/as desaparecidos/as para, en una segunda etapa, considerar a las víctimas de la prisión política y la tortura. Junto al reconocimiento de la verdad, se han adoptado medidas de reparación que han contribuido en parte a restituir a las víctimas en su pérdida y dolor. Queda aun pendiente sin embargo, el conjunto de acciones e iniciativas que desde el Estado contribuyan a garantizar a la ciudadanía en su conjunto que este tipo de atrocidades no se volverán a cometer en Chile. En este sentido siguen estancados en el Congreso un conjunto de tratados de derechos humanos que cumplen esta función pero que no han podido ser ratificados.

Caber reconocer, en todo caso, que el desconocimiento que existe en materia de derechos humanos por parte de la ciudadanía dificulta la posibilidad de ejercer presión y avanzar en materia de ratificación de tratados, a lo que se suma la ausencia de una institucionalidad que acoja y encauce las denuncias por violación de derechos humanos en democracia. Los fallidos intentos por contar con una Defensoría del Pueblo u Ombudsman y la incapacidad que ha tenido el Estado para incorporar de manera real los contenidos de derechos humanos como objetivo transversal de la educación, son ejemplos de las limitaciones en esta materia.

Los poderes fácticos en Chile constituyen una nueva forma de distorsión de la democracia. Entre ellos los más influyentes son la Iglesia Católica y los medios de comunicación. Respecto de la Iglesia Católica y a pesar de que el CENSO 2002 muestra una creciente liberalización de los chilenos¹², la Iglesia Católica es una voz de peso en la toma de decisiones, en particular en el campo de los derechos humanos y los derechos de las mujeres. Se ha opuesto a la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y a todas las transformaciones que tienen impacto en el fortalecimiento de los derechos de las mujeres como es el caso de la reposición del aborto

¹⁰ Encuesta GIM, op. cit.

¹¹ "...el sistema político tiene grandes dificultades en conocer y comprender los cambios sociales. No sabe qué hacer y cómo intervenir en el proceso de transformación. Pero, no es menos cierto que la propia sociedad tiene grandes dificultades en reflexionar sobre sí misma, lo que es y lo que quisiera llegar a ser", afirma Lechner. "La Política no es un video clip". Entrevista de Faride Zerán. Rocinante, N° 21, Santiago, Julio 2000.

¹²En el Censo 1992, un 76 por ciento se declaró adherente a la Iglesia Católica, en tanto en 2002 las cifras hablan que un 69, 96 por ciento se muestra partidario de la dicha religión. Pero uno de los grupos que más subió es el de los agnósticos-ateos, quienes son el tercer grupo mayoritario de la población chilena con un 8,3 por ciento.

terapéutico y el reconocimiento de la categoría de género como válida para el análisis de la realidad. Exhorta a sus fieles, en particular a los que detentan espacios de poder a que se rijan por los postulados de la iglesia fusionando el poder estatal con el temporal, como si no existiera separación entre ambos desde 1925.

Los medios de comunicación por otra parte, son otro de los poderes que han impactado de manera decisiva en las conductas y modelos de convivencia de la sociedad chilena. En el caso chileno, los medios no son el reflejo de las prácticas y discursos sociales y culturales de la ciudadanía y dan cuenta más bien de un espectro limitado de visiones ideológicas que dificultan la instalación de un debate abierto, plural y democrático. “La política asumida por los gobiernos de transición ha operado bajo el supuesto de que el desarrollo mismo de la industria garantizaría la libertad de expresión y el pluralismo”¹³ Al contrario, el resultado de esta falta de regulación y control ha llevado a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en oligopolios, El Mercurio S.A.P. y Copesa, los dos conglomerados que hoy lideran ese mercado y que responden a “una matriz económica neoliberal y un conservadurismo valórico”¹⁴.

Las relaciones de género también han sufrido cambios en la última década, en gran parte por la instalación de los temas de mujeres como parte de la agenda del Estado, y del trabajo que realizan las organizaciones de mujeres. El discurso y las políticas públicas de igualdad de oportunidades han permeado los distintos estratos de la sociedad abriendo más posibilidades para las mujeres. Sin embargo también se aprecian grandes brechas entre los lentos avances desde la institucionalidad y los cambios que se derivan de nuevas prácticas sociales. En general se puede afirmar que la transición ha estado marcada por la postergación de temáticas importantes que hacen parte de la agenda del movimiento de mujeres chilenas. Ello, en aras de mantener los consensos de la transición respecto de los cuales estas demandas e intereses generan conflicto. Así, las mujeres no han logrado encontrar canales que permitan la interlocución entre los distintos actores a lo que se suma la “tematización” del género en un contexto de despolitización creciente. Mas aún, las necesidades e intereses de las mujeres que se expresan en la demanda por la plena vigencia de los derechos humanos de éstas han sido marginalizadas en tanto se consideran parte de la denominada “agenda valórica” la que no suscita consenso entre los actores fundantes de la transición.

Institucionalidad y Políticas Públicas de Género

A la hora de hacer un balance de la gestión gubernamental a favor de las mujeres, en particular aquella que concierne al SERNAM, organismo público creado el año 1991 para promover la igualdad, constatamos que no obstante los avances relacionados fundamentalmente con la elaboración de proyectos legales, la incorporación de la equidad de género en la institucionalidad estatal aún es débil, tanto desde el punto de vista programático (las políticas de igualdad), de su institucionalidad (la consolidación de SERNAM y el avance en otros sectores), como en la provisión de recursos y financiamiento¹⁵. En efecto, las evaluaciones realizadas hasta esta fecha muestran que los principales logros se concentran en el ámbito legislativo¹⁶ y en la validación de programas sociales de alto impacto entre las mujeres¹⁷. Sin embargo, existen variados y poderosos obstáculos para legislar en

¹³Sunkel, Guillermo y Geoffroy, Esteban “Concentración económica de los medios de comunicación”. Colección Nuevo Periodismo. Editorial LOM Chile, 2001

¹⁴Ibidem

¹⁵ El presupuesto global de SERNAM, para 1999, fue de aproximadamente \$4.208 millones, que representó el 7% del presupuesto global del Ministerio de Planificación y el 0,59% del asignado a Defensa, para ese mismo año. El 50% se destinó al pago de personal y un 10% a programas, excluyendo el Programa para Mujeres Jefas de Hogar que tiene presupuesto especial.

¹⁶ SERNAM ha impulsado nuevas leyes.

¹⁷ Estos programas son: el Programa para Mujeres Jefas de Hogar, el Programa de Prevención del Embarazo Adolescente, el Programa de Cuidado Infantil para Mujeres Temporeras, el Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, y los Centros de Información de los Derechos de la Mujer. Todos ellos se ejecutan en el nivel local.

algunas materias, para llevar a la práctica las disposiciones legales, para ampliar la cobertura y profundizar los programas sociales en marcha, y para incorporar una dimensión de género en las políticas sectoriales y en la gestión del conjunto de las entidades de gobierno. En efecto, a pesar de los cambios que se constatan a nivel de la opinión pública respecto de la igualdad entre mujeres y hombres¹⁸, a menudo se constata una brecha entre la legislación a favor de la igualdad y las prácticas sociales y culturales que se manifiestan en instituciones y diversas estructuras, que impiden o relativizan la aplicación de la nueva normativa. Un ejemplo claro del modelo “legalista” chileno es la mala aplicación que se le dió a la Ley de Violencia Intrafamiliar a través de las llamadas audiencias de conciliación, o la jurisprudencia del más alto tribunal frente a temas de no discriminación a pesar de la existencia de cláusulas de garantía en estas materias¹⁹. El Estado chileno parece concebir la igualdad solo en su aspecto normativo, dejando de lado el impacto que en su aplicación tienen dichas normas y las prácticas sociales y culturales que configuran el orden de género.

A pesar de sus potencialidades para el desarrollo de una gestión moderna y democrática, la construcción de igualdad de género en el Estado tiene aún poca relevancia como dimensión de política pública. Para ello se conjugan, por lo menos, dos factores. Por una parte, la persistencia de imágenes sociales y de comportamientos estereotipados acerca del rol de las mujeres, lo que condiciona la voluntad política de aquellos que formulan y deben aplicar las leyes y las políticas de igualdad de género, y, por otra, su incorporación a una estructura estatal predominantemente sectorial y resistente a cambiar sus estilos de gestión, en la que no es fácil introducir cambios para promover acciones integrales y coordinadas, tal como la transversalidad que éste y otros temas requieren. A menudo nos encontramos con reparticiones públicas que se limitan a esgrimir una consigna que viene de arriba, como la “perspectiva de género” y la “transversalidad del género”, y que no cuentan con los dispositivos adecuados a tales postulados institucionales.

- *Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*

En el año 2002 se incorpora dentro del Programa de Mejoramiento de la Gestión -PMG- el sistema de equidad de género, como parte de los requerimientos asociados al desarrollo del país y a los compromisos adquiridos a nivel nacional e internacional.

Este mecanismo institucional, tiene como principal orientación promover la transversalización del enfoque de género en todas las instituciones del Estado y en particular, en las políticas y programas implementados por los distintos servicios públicos. A través de este mecanismo se introduce el tema de equidad de género como un campo de preocupación que obligatoriamente tiene que ser asumido por los servicios. En términos prácticos, las instituciones deben hacer un análisis de las políticas, programas o “productos estratégicos”²⁰ para definir y seleccionar aquellos que se consideren relevantes para aplicar el enfoque de género. Dentro del sistema de planificación y control de gestión, es preciso establecer para cada producto estratégico objetivos, actividades, metas, resultados e indicadores. Además, es preciso emitir reportes e informes anuales al SERNAM para que éstos sean evaluados de acuerdo a criterios y normas preestablecidas.

El cumplimiento del PMG de género, otorga el derecho a los funcionarios y funcionarias de los servicios respectivos a un incremento del 3% de las remuneraciones, si obtienen un grado de cumplimiento igual o superior al 90%.

¹⁸ Encuesta GIM, op. cit.

¹⁹ Caso de la Jueza Karen Atala, actualmente ante la CIDH

²⁰ En el lenguaje del sector gubernamental, se introdujo el concepto de “productos estratégicos” en reemplazo de políticas públicas. Los productos estratégicos deben ser presentados a la DIPRES.

La introducción de este mecanismo institucional ha permitido que el tema de equidad de género se integre como un campo de preocupación obligatorio, si bien esto tiene una connotación política importante, en la medida que expresa y plasma un compromiso y un desafío por avanzar hacia una mayor equidad entre hombres y mujeres, los procedimientos establecidos hasta ahora, impiden tener una visión más global que permita ponderar adecuadamente el impacto efectivo de las políticas públicas en materia de equidad de género, principalmente porque este proceso se hace de manera fragmentada entre los servicios, por lo tanto no hay una mirada sectorial de carácter más integral. Por otro lado, aún cuando se están realizando esfuerzos tendientes a generar estadísticas de género oficiales, los sistemas de registro y bases de datos que disponen los servicios respecto de los beneficiarios/as de las políticas públicas, adolecen de serias deficiencias, lo cual constituye un obstáculo a la hora de hacer mediciones más precisas.

Por otro lado, el SERNAM en tanto institución facultada para evaluar el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por las instituciones públicas en materia de equidad de género, no ha desarrollado los mecanismos y procedimientos necesarios para que éstos sean de conocimiento público. El SERNAM no ha desarrollado un mecanismo para emitir reportes que den cuenta de tales asuntos, ni ha hecho una revisión de aquellos aspectos formales que son utilizados en el proceso de emisión de informes de parte de los servicios, que en general son emitidos bajo una estructura de marco lógico y por tanto, sus contenidos limitan las posibilidades de realizar análisis con mayor grado de profundidad.

- *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. PIO*

Los Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, constituyen una suerte de carta de navegación del SERNAM, pudiendo constituir una herramienta importante para su acción, adolece de dificultades que le impiden realizar su cometido. Es así que el Comité de la Cedaw ha manifestado su interés por conocer las evaluaciones de esta herramienta²¹.

Las evaluaciones realizadas del PIO 1994-1999 y PIO 2000-2010 - que da continuidad al anterior - están referidas a la implementación de los mismos, es decir, a las acciones que caben en el marco de los objetivos definidos en cada uno de ellos²². Ninguno de esos Planes de Igualdad ha comprometido metas a alcanzar. Tampoco se ha construido una línea de base con indicadores estratégicos para cada uno de los ámbitos considerados y, por lo tanto, no se ha hecho seguimiento ni evaluación de impacto respecto de metas definidas.

Recién el año 2005, en el marco de la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el gobierno de Chile -incluido el SERNAM- comprometió metas a alcanzar el año 2015. Estas metas no sólo están referidas a los indicadores mínimos convenidos en Naciones Unidas, sino también respecto de indicadores más exigentes. El SERNAM incluyó indicadores transversales de género y a partir de este documento será posible evaluar el cumplimiento de metas²³.

El Comité de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, creado en agosto de 2000 con el objeto de supervisar y dar cumplimiento al PIO, de modo de incorporar políticas específicas con contenidos de género en ministerios, servicios y empresas del Estado, acordó en 2002 establecer

²¹ Ver Naciones Unidas, CEDAW, Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones 36º periodos de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006.14 de febrero de 2006.

²² proyectos de ley, programas, PIO regionales, instancias interinstitucionales, programas de capacitación, etc. (Ver SERNAM (2005) Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres. 2000-2010. Evaluación primera fase. 2000-2005. Santiago: SERNAM.)

²³ (Ver Gobierno de Chile, Naciones Unidas (s/f) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe del Gobierno de Chile.)

Compromisos de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres. Estos compromisos son desconocidos para la sociedad civil, de modo que no es posible evaluar los avances existentes en ellos.

La evaluación que es posible hacer del PIO 2000-2010 nos permite adelantar algunas preocupaciones que tienen que ver con:

- La ausencia de información pública sobre los compromisos ministeriales con la Igualdad de Oportunidades, de tal modo que éstos no son susceptibles de ser monitoreados
- La carencia de indicadores estratégicos y de una línea de base que permitan evaluar el impacto del PIO.
- La modificación de la estructura del SERNAM con respecto al diseño del PIO 2000-2010 que recogía la experiencia del PIO anterior.

Este PIO buscaba “evitar los enunciados sectoriales y definir campos de acción más integrales que se hacen cargo del carácter construido de los géneros, el papel de la socialización y de los mensajes culturales y mediáticos” y proponía una estrategia “que articule esfuerzos para legitimar e institucionalizar la equidad de género como criterio de política pública”, avanzando desde un enfoque sectorial hacia modelos de gestión más integrales y coordinados, como parte del proceso de modernización del Estado.

- El Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), iniciativa evaluada positivamente como instrumento para la transversalización de género en las políticas públicas, requiere una mayor integración a las actividades indicadas por el PIO, de modo que los compromisos que asuma cada servicio sean realmente estratégicos desde el punto de vista de la equidad de género.

Estado y Sociedad Civil

La fragilidad de las políticas de igualdad de género se ve acentuada por una interlocución compleja entre sociedad civil y Estado. Existen instancias de reunión entre el Estado, en particular del SERNAM y las organizaciones de la sociedad civil. Estas sin embargo operan más en términos de intercambio de información que como espacios de coordinación, de debate o incluso de deliberación y se circunscriben a los temas que el SERNAM puede trabajar, dada las limitaciones políticas en relación a otros temas, dentro de la coalición de gobierno. De esta forma, algunos de los temas como el de la adopción de medidas de acción afirmativa o la despenalización del aborto que han sido motivo de preocupación del Comité de la Cedaw, el Comité de Derechos Humanos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no han podido constituirse en temas de debate democrático. La relación se vuelve de esta forma en meramente instrumental, en tanto la discusión política o la coordinación sólo son posibles en la medida en que se establecen en el cuadro de las problemáticas que son viables para el SERNAM.

En la relación que ha establecido el SERNAM y, en general, el gobierno con ONG de mujeres, ha predominado un carácter más técnico y clientelar que político. El mecanismo ha sido la licitación para la realización de estudios, consultorías ocasionales o para la ejecución de programas sociales, lo cual, por cierto limita y compromete la autonomía política de estas organizaciones. Por otra parte, las entidades de la sociedad civil en que participan las mujeres no cuentan con los recursos necesarios para su desarrollo. Es en este aspecto, en donde el papel del Estado - si se dispone efectivamente a realizar cambios - debería orientarse a proveer esos recursos, de modo tal de generar un escenario en que la acción pública y privada se orienten a encarnar este nuevo contrato de género, junto a los otros problemas que afectan a la sociedad.

Una de las reivindicaciones que emergen como sustantivas en este último período, dice relación con el acceso a la información y transparencia de la gestión pública en el marco del fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas. En efecto, Chile sigue siendo un Estado “secreto” de difícil

acceso a la información que produce el Estado así como a los procedimientos que existen para la gestión pública. La dificultad para acceder a información pública que habilitaría a la sociedad civil para la fiscalización en determinadas materias, la escasa sino nula participación de la ciudadanía en los procesos de designación de altos cargos dentro del Estado, afectan a los tres poderes del Estado. En particular y en relación al SERNAM si bien se producen una buena cantidad de estudios y evaluaciones de las políticas del SERNAM estas permanecen en manos de la institución sin posibilidades de ser difundidos sin autorización previa del SERNAM, lo que resulta en general extremadamente difícil de conseguir.

Finalmente, en relación con los compromisos establecidos por el Estado al ratificar los Tratados y Convenciones de Naciones Unidas, y en particular esta Convención, establecen la responsabilidad de los Estados parte en la información y difusión de dichos Tratados. Es el conocimiento de la existencia de tales instrumentos que garantizan y legitiman derechos y frente a lo cuales el Estado se compromete a respetarlos, es lo que habilita a la ciudadanía a ejercerlos, hacerlos exigibles y permite el seguimiento y fiscalización de su cumplimiento. Los derechos que no se conocen, no pueden ejercerse y menos aún pueden ser exigidos. Respecto de esta responsabilidad, el Estado chileno no cumple con su obligación de difundir e informar sobre los Tratados y Convenciones que establecen y salvaguardan los derechos humanos de chilenos y chilenas. Han sido las ONG's de mujeres las que han cumplido esta tarea a pesar de las dificultades cada vez mayores que encuentran en la obtención de recursos.

Temas correspondientes a las recomendaciones hechas al Estado Chileno por Comité de la Cedaw²⁴

²⁴ *Observaciones finales del Comité por la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile. 09/07/99. A/54/38, paras.202-235. (Concluding Observations/Comments)*

1. Artículos de la Cedaw

Artículo 1: A los efectos de la presente Convención, la expresión «discriminación contra la mujer» denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2: Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;*
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;*
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;*
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.*

Artículo 10: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluidos la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.*

Artículo 11:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

- f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.*

²⁵Camila Maturana Kesten, Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile. "La salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, niñas y adolescentes"
Marcela Rivera, Cladem. "Salud mental y Adicciones"
Paulina Weber, Memch. y Marcela Rivera, Cladem. "Administración de la Salud y Reforma de Salud".
La Actualización a cargo de Teresa Valdés y Marcela Rivera

Artículo 12:

- 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.*
- 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.*

Artículo 16.1

- e) Los Estados Parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, y en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: letra e) los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos.*

2. Recomendaciones del Comité CEDAW

226. El Comité observa con preocupación la alta tasa de embarazos de adolescentes y el hecho de que un alto porcentaje de esas jóvenes sean madres solteras y que un gran número de ellas está en los primeros años de su adolescencia. El Comité observa que un considerable número de los embarazos de adolescentes pueden estar vinculados a actos de violencia sexual contra las jóvenes. Observa también que muchas jóvenes son embarazadas por muchachos adolescentes. Además, el Comité toma nota con preocupación de que únicamente las adolescentes embarazadas son expulsadas de los establecimientos educacionales privados, en los ciclos secundario y preparatorio.

227. El Comité recomienda que el Gobierno y SERNAM examinen la situación de la población adolescente con prioridad y exhorta al Gobierno a adoptar varias medidas para que se presten servicios efectivos de salud reproductiva y sexual y se preste atención a las necesidades de información de los adolescentes, incluso mediante la difusión de programas de planificación de la familia e información sobre métodos anticonceptivos, aprovechando entre otros medios la puesta en marcha de programas eficaces de educación sexual. Insta también al Gobierno a esforzarse por lograr la promulgación de una ley en que se prohíba explícitamente la expulsión de las jóvenes adolescentes de los establecimientos educacionales, privados y públicos, por causa de embarazo.

228. El Comité manifiesta su preocupación ante el inadecuado reconocimiento y protección de los derechos reproductivos de las mujeres en Chile. El Comité está preocupado, en particular, por las leyes que prohíben y penalizan toda forma de aborto. Esas leyes afectan a la salud de la mujer, dan lugar a que aumente la mortalidad derivada de la maternidad y ocasionan nuevos sufrimientos cuando las mujeres son encarceladas por violar esas disposiciones. El Comité está preocupado también por que las mujeres sólo puedan someterse a esterilización en una institución de salud pública. Asimismo, está preocupado por que sea necesario el consentimiento del marido para la esterilización y por que la mujer que desee ser esterilizada debe haber tenido ya cuatro hijos. El Comité considera que esas disposiciones violan los derechos humanos de todas las mujeres.

229. El Comité recomienda que el Gobierno contemple la posibilidad de llevar a cabo una revisión de la legislación relacionada con el aborto con miras a enmendarla, en particular con objeto de proporcionar abortos en condiciones de seguridad y permitir la interrupción del embarazo por razones terapéuticas o relacionadas con la salud de la mujer, incluida la salud mental. El Comité insta también al Gobierno a revisar las leyes en que se exige que los profesionales del sector de la salud informen sobre las mujeres que se someten a aborto a los organismos encargados de hacer cumplir las leyes, los cuales imponen sanciones penales a esas mujeres. También pide al Gobierno que refuerce las medidas encaminadas a la prevención de embarazos no deseados, incluso ampliando la disponibilidad sin restricciones de medios anticonceptivos de toda índole. El Comité

recomienda que se reconozca el derecho de las mujeres a obtener la esterilización sin requerir el previo consentimiento del marido o de ninguna otra persona. En ese sentido, el Comité sugiere que el Gobierno tenga en cuenta su recomendación general 21, relativa al matrimonio y las relaciones de familia, y 24, relativa al artículo 12, sobre la mujer y la salud.

3. Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos. Chile²⁶

20. El Ministerio de Salud y el SERNAM, desde 1.997, iniciaron el Programa de Salud de la Mujer, y en 2.002 el 75% de sus prestaciones se concentraron en el ámbito de la salud sexual y reproductiva (párr. 269). Favor de indicar los avances y logros del Programa, con especial atención hacia las adolescentes, mujeres de escasos recursos y mujeres de las zonas rurales, y especificar si existen estrategias específicas para estos grupos de mujeres.

21. Indicar si el Ministerio de Salud tiene un plan para asegurar la efectiva distribución de y acceso a los métodos de anticoncepción de emergencia en todos los centros de salud para las mujeres que lo necesiten, independientemente si los alcaldes se declaran contrarios a ello por motivos de conciencia. En vista de que la atención de salud de atención primaria radica en los gobiernos locales, indicar qué medidas adoptará el Gobierno central con respecto a las autoridades locales que no cumplan la regulación técnica del Ministerio de Salud. Adicionalmente, indicar si existen planes para revisar las políticas de algunos municipios que exigen la denuncia judicial de la violación para que una mujer pueda acceder a los métodos de anticoncepción de emergencia.

22. Indicar los planes que tiene el Ministerio de Salud para asegurar que los centros de salud, públicos y privados, no violen la normativa sobre la esterilización voluntaria exigiendo el consentimiento y la firma del marido cuando la esterilización es solicitada por la mujer.

23. Las medidas emprendidas en junio de 2.005 por el Subdirector del Servicio de Salud Metropolitano Norte de Santiago vulneran el derecho a la salud de las adolescentes y constituyen una discriminación por sexo, pues insta a los prestadores de servicios de salud a comunicar al Ministerio Público toda actividad sexual de las menores de 14 años o que cursen un embarazo, independiente de la existencia de violencia sexual. Indicar qué medidas emprenderá el Estado para asegurar que los y las adolescentes (menores de 14 años) puedan acceder a servicios de salud reproductiva en confidencialidad y sin temor que su actividad sexual sea comunicada al Ministerio Público.

24. En la consideración del tercer informe periódico del Estado parte, el Comité recomendó que el Gobierno contemplara la posibilidad de llevar a cabo una revisión de la legislación relacionada con el aborto con miras a enmendarla, en particular con objeto de proporcionar abortos en condiciones de seguridad y permitir la interrupción del embarazo por razones terapéuticas o relacionadas con la salud de la mujer, incluida la salud mental.² En el cuarto informe se indica que en relación al aborto, el Gobierno no se ha planteado considerar en su mandato la despenalización del mismo, dado que no existen aún condiciones para abordar este tema en el debate público, ni siquiera en relación al aborto terapéutico. (párr. 285). Favor de indicar si existe alguna iniciativa para promover un diálogo democrático entre el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de mujeres sobre este tema. Además informar cuál es el estatus del Proyecto de Ley sobre Derechos Sexuales y Reproductivos (párr. 283).

25. Según el informe, uno de los problemas más graves del actual sistema de seguridad social, en cuestiones de salud, se refiere a las diferencias que enfrentan las personas en función de su sexo, edad y otros factores de riesgo (párr. 271). Indicar cuál es el estatus del Sistema Acceso Universal con Garantías Explícitas, que tiene como objetivo abolir estos tipos de discriminaciones en el sistema de salud.

²⁶ Naciones Unidas, CEDAW, Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones 36º periodos de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006.14 de febrero de 2006.

26. En la consideración del tercer informe periódico del Estado parte al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ese Comité expresó preocupación por el aumento de las tasas de infecciones de VIH/SIDA y enfermedades de transmisión sexual entre las mujeres jóvenes (E/C.12/1/Add.105, párr. 26). Al respecto, el Comité recomendó al Estado parte que intensificara sus esfuerzos .por ejemplo, mediante campañas de información pública para frenar la propagación de las enfermedades de transmisión sexual. Favor de indicar qué medidas se han tomado al respecto e informar sobre su impacto.

4. Panorama General

4.1 El Sistema de Salud y su Reforma

El sistema de salud en Chile está conformado por dos subsistemas. Uno público, que opera a través de Fondo Nacional de Salud (FONASA) y cuyos beneficiarios acceden a establecimientos públicos de la red asistencial a través de un copago proporcional a sus ingresos o bien, en la modalidad libre elección, a establecimientos públicos o privados con un pago adicional variable según el proveedor de los servicios; y otro privado, que se rige por las normas del contrato de seguro privado y que dio lugar a las ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional).

El sistema público, atiende al 100% de las acciones de promoción y prevención en salud y en lo curativo a 10 millones 500 mil beneficiarios, los que representan el 72% de la población²⁷. Al año 2004 existían 195 hospitales públicos y 218 clínicas pertenecientes al sector privado²⁸. Esto equivale a un hospital público por cada 62.852 habitantes beneficiarios de este sistema y una clínica privada por cada 14.562 habitantes afiliados y beneficiarios del sistema de atención privado. El sistema privado, concentra a los asalariados de mayores ingresos y su presupuesto es proporcionalmente muy superior al del sistema público²⁹. El sistema público, sin embargo, absorbe todas las atenciones de afiliados al sistema privado que quedan fuera de su cobertura.³⁰

La mala distribución de los recursos y el insuficiente aporte fiscal (2.7% del PIB) provoca una situación de permanente desfinanciamiento de los establecimientos del sector público y por ende escasez de recursos para atender a sus beneficiarios.

La salud pública, es percibida por sus usuarios como una “salud para pobres”, deficiente y discriminatoria. Los problemas son múltiples: falta de acceso oportuno a especialistas, mala atención, insuficiente cobertura y oportunidad para el tratamiento de enfermedades catastróficas, menor acceso a las innovaciones tecnológicas, etc. Al interior del propio sistema también existen problemas de inequidad y eso se puede apreciar en los índices de salud que son mejores o peores dependiendo del lugar del país que se trate.³¹

Las mujeres directa o indirectamente son las principales usuarias del sistema público de salud y por lo tanto son las más afectadas por sus deficiencias. Más aun, no se corresponde con las transformaciones que ha vivido la sociedad chilena y dentro de ella, las mujeres. En efecto, el sistema se basa en una concepción de familia nuclear, matrimonial y en la que el varón es el jefe de hogar. De allí que los hombres no puedan ser carga de sus esposas a menos que sean inválidos y las mujeres que “conviven” con su pareja afiliada a FONASA estén imposibilitadas de ser carga de

²⁷ Colegio Médico: “Una Salud para todos y con todos”, si se suman los beneficiarios de los sistemas privados que son atendidos en el sistema público, la cobertura curativa real asciende al 75% de la población.

²⁸ Ministerio de Salud.

²⁹ El gasto anual per capita de los beneficiarios de las ISAPRE es tres veces mas que el gasto equivalente del Sistema Público

³⁰ Colegio Médico: “Una Salud para todos y con todos” , y en La encuesta CASEN del año 2000, registraba 20,1% de atenciones de afiliados en ISAPRE en control y consultas, 18% de cirugías, 21% de hospitalizaciones y 26% en partos.

³¹ “Reforma de Salud , una mirada desde la FENPRUSS”

éste, producto del modelo de familia patriarcal y legal en que se basa. Estas mujeres quedan excluidas del sistema y solo tienen acceso si trabajan o son indigentes.

En 1981 se crearon en Chile las Instituciones de Salud Previsional, (ISAPRE)³², a diferencia del sistema público, la cobertura del plan de salud depende del monto de la cotización³³, del número de beneficiarios, de la edad y del sexo para acceder a un “Plan de Salud” que proporciona una determinada cobertura sobre prestaciones de salud. El sistema permite afiliarse a personas no asalariadas y sin cotizaciones de previsión social para fondos de pensiones (que actualmente equivalen a un 10% de los afiliados al sistema) e incorporar como cargas médicas a personas que no se encuentran en la categoría de cargas legales³⁴.

Las ISAPRE, al operar basadas en el riesgo de salud que para ellas representa cada grupo establecen costos diferenciados. Al formalizar contratos individuales ajustan el tipo de plan al riesgo del cotizante y su grupo familiar. Un plan para una mujer de entre 20 y 60 años llega a triplicar el precio de un plan de iguales beneficios para un cotizante hombre. Entre las razones que se esgrimen para justificar el mayor costo y la menor cobertura de los planes de salud femeninos se señalan la mayor esperanza de vida de la mujer, el hecho de utilizar más atenciones de salud, el uso de un mayor número de licencias médicas y, sobre todo, el “mayor riesgo” de las mujeres debido a su función reproductiva.³⁵

Hasta mayo de 2005, las ISAPRE habían creado los llamados “planes sin útero”, planes especiales que limitan la cobertura del parto y de atención al recién nacido. En estos planes la ISAPRE no cubrirá -o lo hará parcialmente- los gastos relacionados con el parto o la atención del recién nacido y, de hecho, la mujer se compromete a postergar la maternidad, o bien, a no ser cubierta por su seguro si decidiera afrontarla, todo ello, con el objeto de acceder a un menor precio o a coberturas financieras superiores para otras prestaciones. Hay que señalar que la incapacidad de la mujer frente a la maternidad -por ejemplo, por una histerectomía- no se traduce automáticamente en una disminución del precio del plan, a pesar que ha desaparecido el “riesgo” para la ISAPRE de concurrir al financiamiento de prestaciones relacionadas con el embarazo y el parto. Con esto amplían la cartera de asegurados, pero establecen una nueva discriminación. También se encarecen los planes en los que las mujeres tienen la calidad de carga de un cotizante.

Con la dictación de la Ley N° 20.015 publicada en el Diario Oficial el 17 de mayo de 2005 que modificó la Ley de Instituciones de Salud Previsional N° 18.933, las ISAPRE están impedidas de excluir la cobertura de maternidad y contratar estos planes. Sin embargo, esta limitación sólo rige respecto de los contratos firmados con anterioridad a la vigencia de la reforma legal, de manera que los planes sin útero siguen existiendo de hecho hasta hoy y lo seguirán en el futuro. Más aún, a abril de 2006 la Superintendencia de Salud había aplicado nuevas multas a ISAPRE que aún contratan estos planes.³⁶

³² Actualmente existen 15 ISAPRE, 8 abiertas y 7 cerradas. Los usuarios del sistema privado de salud son unas 2.675.082 personas, entre cotizantes (alrededor de un 46%) y cargas médicas o familiares (un 54%) Ello equivale a al 17% de la población y concentra cerca del 43% de la fuerza de trabajo. Los beneficiarios mayores de 60 años representan el 9,2% y las mujeres constituyen el 34,2% de los cotizantes concentrándose en el tramo etáreo entre 25 y 49 años. Fuente: Asociación de ISAPRE. Superintendencia de ISAPRE.

³³ La cotización legal obligatoria es un 7% de la remuneración imponible del trabajador. Actualmente la cotización promedio representa más del 9% de las remuneraciones de los trabajadores.

³⁴ Cónyuge e Hijos

³⁵ Este riesgo sólo se relaciona con el parto y la atención de la nueva carga legal, ya que en Chile la remuneración de las mujeres en los períodos pre y post natal es asumido directamente por el Estado y no por las instituciones previsionales de salud, a diferencia de lo que sucede con las licencias curativas, en las que la ISAPRE debe asumir la remuneración del afiliado durante el reposo.

³⁶ La Nación Domingo. Edición 11 de abril de 2006.

A las discriminaciones explícitamente permitidas por la ley, se suman otras menos evidentes. En el caso de las mujeres, las ISAPRE no sólo se encarecen los planes de salud, sino que también disminuyen la cobertura financiera de las prestaciones. De acuerdo con los datos de la Superintendencia de ISAPRE, las coberturas efectivas promedio son más bajas para las mujeres en consultas médicas, exámenes de laboratorio, imagenología, día cama de hospitalización, Unidad de Tratamiento Intensivo, derecho de pabellón y honorarios médico-quirúrgicos. Según una publicación del Ministerio de Salud, los precios de los planes de cotizantes mujeres son 3.3 veces superiores a los de un hombre.³⁷

En el mes de mayo del año 2002 el gobierno envió al Congreso para su discusión cuatro proyectos de Ley que configuran la Reforma de Salud para Chile, los que fueron aprobados entre agosto de 2003 y mayo de 2005 y entraron en plena vigencia en julio de 2005³⁸, dándose inicio formal a las **Garantías Explícitas en Salud, GES**, nombre actual de la Atención Universal con Garantía Explícitas, AUGE.

El proceso alimenta expectativas en la población usuaria, pero la nueva Superintendencia de Salud aún no cuenta con un período de observación suficiente para evaluar el cambio en la cobertura de la protección financiera o el impacto de GES en la igualdad socioeconómica y de género.

En el nuevo escenario, la apropiación y ejercicio de derechos por parte de la población aparece como clave para la efectiva realización de los cambios en materia de acceso a la atención y a los recursos, de participación ciudadana en salud y de cumplimiento de las garantías. Por esta razón, es preocupante la ausencia de debate parlamentario y, en consecuencia, **la no aprobación de la Ley de Derechos y Deberes de las Personas en Salud** es un marco poco alentador, que retarda los avances culturales y el ejercicio efectivo de ciudadanía en salud, elemento insustituible del bienestar y calidad de vida.

El tema central de la Reforma de Salud es la formulación de una serie de garantías explícitas (GES) exigibles por las personas para determinados problemas de salud en términos de calidad, oportunidad y protección financiera. Además se reconoce la necesidad de aumentar la capacidad resolutoria de la atención primaria, dotando a los consultorios de recursos técnicos y profesionales para esta tarea. La reforma plantea la organización de una red pública de atención con una mayor capacidad de gestión local y un cambio significativo en la administración de los establecimientos hospitalarios, mejora en la calidad de los prestadores de salud, los derechos de los pacientes, y una mayor regulación de las ISAPRE para evitar discriminaciones.³⁹

El Fondo Nacional de Salud, FONASA, ha definido como uno de sus objetivos lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Sobre la base de diagnósticos efectuados en los últimos años, diseñó algunas líneas prioritarias de cambio:

- Acceso a atenciones por Modalidad de Libre Elección en los grupos B, C, y D, que es un avance en la titularidad de derechos de beneficiarios y beneficiarias, porque estas personas se pueden acreditar con la exclusiva presentación de su cédula de identidad, lo cual impide abusos de poder por parte del cotizante en perjuicio de sus cargas legales y favorece en especial a las mujeres, a la población adolescente y joven.

³⁷ Documento "Propuesta modificación del sistema de Instituciones de Salud Previsional". MINSAL. Marzo 2002.

³⁸ Ley N° 19.937 de 24 de febrero de 2.004, que modificó el DL 2.763 de Autoridad Sanitaria, Ley N° 19.966 de 03 de agosto de 2.004, que Establece un Régimen de Garantías en Salud (GES), Ley N° 20.015 de 17 de mayo de 2.005 que modificó la ley 18.933 (ISAPRE) y Ley N° 19.888 de 18 de agosto de 2.003 que establece el financiamiento del Gasto Fiscal representado por el Plan AUGE y Chile Solidario.

³⁹ OPS/OMS: Género, Equidad y Reforma de Salud

- Acceso de mujeres convivientes a la Modalidad Libre Elección, iniciativa que busca revertir la situación actual de las mujeres convivientes que dependen de cotizantes FONASA y que legalmente no tienen acceso a esta modalidad, siendo sus alternativas de opción el costear sus atenciones en forma privada o el acceder al sistema público en calidad de indigentes. El beneficio se extendería también a hombres convivientes con dependencia económica de una mujer cotizante. FONASA ha preparado una propuesta de modificación de la Ley 18.469 y de su Reglamento, la cual, previa aprobación en el Ministerio de Salud, podrá ser tramitada.
- Aumento de la bonificación a la prestación PAD del parto de 40% a 75%, beneficio que ha traído consigo un considerable aumento en el uso de la prestación, desde 55% en el 2003 al 97% en el 2005.
- Implementación de programa de violencia de género, para lo cual, además de las prestaciones ya existentes en los Servicios de Urgencia y en Salud Mental, se trabaja un proyecto bisectorial con SERNAM que pretende asignar financiamiento a la rehabilitación física de las mujeres agredidas. Para esto se debe precisar una canasta de prestaciones transversal, que dé respuesta en forma diferenciada al tratamiento de lesiones por otras causas. La falta de información constituye una barrera a los avances, ya que se carece de datos en cuanto a mujeres golpeadas que llegan a los servicios de urgencia y a los establecimientos de atención primaria; los diagnósticos son sólo descriptivos (golpes, heridas), situación que plantea el desafío de capacitar al personal de salud para indagar y registrar las causas de las lesiones. Es preciso señalar que la voluntad de FONASA dirigida a eliminar inequidades de género aún presentes en el sistema público de salud se ha traducido en una serie de esfuerzos y propuestas, incluida la formación de sus propios recursos humanos. Desde enero del 2006 se dará inicio a un sistema informático de prestaciones por sexo, edad y distribución geográfica, tanto de libre elección como institucional, hecho que sin duda contribuirá a la adecuación y eficiencia en el diseño y financiamiento de las prestaciones⁴⁰.

La Reforma en lo que se refiere a las Garantías Explícitas en Salud, GES, ha suscitado fuertes críticas de parte de los gremios médicos y de los trabajadores de la salud, así como también de las organizaciones de mujeres que trabajan el tema. Consiste básicamente en el establecimiento explícito de un conjunto de garantías para el ejercicio del derecho a la atención en salud de toda la población respecto de la exigibilidad, oportunidad y modalidad de algunas prestaciones asociadas a ciertas patologías. Las prestaciones de salud, en la práctica, no han sido exigibles judicialmente y por ello, la importancia de un sistema que haga exigible algunas de ellas. Este plan inicialmente estaba referido a 25 patologías⁴¹, lista que se ha duplicado, a la fecha, con 56 patologías en total, precisamente aquellas de mayor relevancia e impacto en las posibilidades de vida y de calidad de vida de la población chilena. El Plan GES considera las enfermedades de mayor impacto social, éste empezó a implementarse en el año 2002. Consiste en una cobertura especial tendiente a disminuir el gasto que implica una enfermedad catastrófica o de alto costo. De esta forma, las personas afiliadas a FONASA solo pueden llegar a pagar hasta un 20% de los gastos propios de la enfermedad y aquellas personas consideradas indigentes o mayores de 65 años tienen gratuidad en la atención, a

⁴⁰ OPS (2005) Observatorio de Género y Salud, Informe 2005, Santiago, Chile.

⁴¹ MINSAL (2005) *El Plan Auge* Recuperado: enero 2006 desde <http://www.minsal.cl>

Entre las 56 patologías actualmente consideradas y que conciernen especialmente a las mujeres están: Atención del parto con analgesia; Cáncer cervicouterino; Cáncer de mama; Leucemia (adultos); Linfoma (adultos); Cáncer de vesícula y vías biliares; Cánceres terminales (cuidados paliativos); Enfermedad isquémica (infarto miocárdico); Cardiopatía congénita operable; Insuficiencia renal crónica; VIH / Sida; Cataratas; Tumores y quistes SNC; Retinopatía diabética; Pérdida de dientes en el adulto mayor; Neumonías en el adulto mayor; Ortesis adulto mayor (bastones, silla de rueda, otros); Depresión; Dependencia al alcohol y drogas; Psicosis (trastornos psiquiátricos severos); Asma bronquial; Hipertensión arterial; Accidente vascular encefálico; Diabetes Mellitus Tipo I y II; Accidentes que requieren UTI Artritis reumatoidea; Artrosis; Salud oral integral; Urgencias odontológicas, entre las más importantes.

su vez, considera que la atención de los requerimientos de las enfermedades GES deben ser resueltos en plazos estipulados por ley⁴².

Esta “canasta básica”⁴³ excluye a los usuarios cuyas enfermedades no están consideradas dentro de las GES,⁴⁴ entre las muchas enfermedades excluidas hay una gran cantidad que afecta principalmente a las mujeres como la osteoporosis, varices, patologías benignas de mamas, vagina, ovarios, trompas y útero, el cáncer de ovarios y trompas de Falopio, artrosis, alcoholismo, drogadicción, la atención dental, etc.

Los protocolos de las enfermedades presentan grandes vacíos lo que implica que personas afectadas por alguna de las enfermedades priorizadas, no podrán ser tratadas si se presenta alguna complicación médica que no fue considerada. Incluso podrían no estar. Ej. El caso de una enferma de diabetes (enfermedad incluida entre las GES) que sufre de una trombosis en una pierna (enfermedad excluida) no puede ser tratada dentro del régimen en esta complicación.

El régimen GES sólo limita las facultades de las ISAPRE en lo que se refiere a las enfermedades incluidas entre las GES, pero las ISAPRE siguen siendo libres para afiliarse, expulsar o revisar de manera unilateral los contratos, reajustar y excluir a todas las personas en todos los casos no incorporados a las GES. A ello se suma el que tampoco se resuelven los problemas de información de los afiliados y usuarios de las ISAPRE, ni las limitaciones de estos para desahuciar los contratos. Mantiene los aspectos negativos de los planes cerrados y la insuficiente protección ante los reclamos de los usuarios.⁴⁵

El desempeño de las ISAPRE ha sido criticado desde múltiples sectores debido al abuso monopólico ejercido sobre sus afiliados y a formas de colusión inter ISAPRE que impiden que opere la libre competencia en el sector.⁴⁶ Durante el último tiempo, cuando se esperaba que con la implementación de la reforma y la regulación consiguiente las ISAPRE se abrieran a la posibilidad de hacer prevalecer criterios sanitarios, lo que aparece en la escena es justamente lo contrario. Las oportunidades de fiscalización actualmente existentes han permitido que la Fiscalía Nacional Económica detecte que con posterioridad al 2002 se concertaron las cinco ISAPRE más poderosas⁴⁷ con el propósito de disminuir los beneficios a sus usuarios y usuarias y a través de ello, aumentar sus utilidades: La cobertura para las prestaciones ambulatorias descendieron de 80% a 70% y para hospitalización de 100% a 90%, mientras las utilidades de las ISAPRE ascendieron a 35 mil millones de pesos en el 2003 y 62 mil millones de pesos en el 2004. La rentabilidad del negocio de la salud privada se evidencia claramente a través de estos datos, y también se evidencia la incompetencia del mercado para asegurar bienestar y equidad en salud a la población.⁴⁸

Si a lo anterior se agrega la vigencia de los planes sin útero suscritos con anterioridad a la nueva legislación, los seguros privados hasta ahora no ofrecen evidencia de cambios sustantivos en materia de equidad, en general y en lo referido a género. En efecto, estos planes solo caducarán cuando la atención de parto se incorpore como garantía explícita y si bien está dentro de las 56 prioridades, aún no se ha incorporado, y si esto no ocurriera en el año 2006, muchas mujeres seguirán afectadas por esta inequidad ideada en Chile por el sistema privado.

⁴² MINSAL (2005) Ley 19.966 Establece un régimen de garantías de salud publicada el 3 de septiembre de 2004. Recuperado: diciembre 2005 desde <http://163.247.51.38/desarrollo/juridico/principal.php>

⁴³ Listado de Prestaciones Específico Anexo al Decreto N° 170 del Ministerio de Salud.

⁴⁴ Colegio Médico de Chile “Reforma Salud Proyecto País”

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Al año 1992 existían en Chile 34 ISAPRES, en la actualidad sólo 15 operan en el sistema.

⁴⁷ Banmédica, Colmena, Consalud, ING y Vida Tres, controlan el 91% del mercado.

⁴⁸ OPS/OMS Observatorio de Equidad de Género en Salud. Informe 2.005. Proyecto Género, Equidad y Reforma de la Salud. Segunda Fase. Serie Observatorio de Equidad de Género en Salud, N° 2. 1ª edición: enero 2006.

El plan GES está garantizado hasta ahora por un aporte fiscal complementario para los indigentes pero no contempla la situación de los carenciados (la mayoría de los cuales son mujeres) es decir, aquellos/as cuya cotización en salud no alcanza a cubrir el valor de la prima del régimen garantías de su grupo familiar. Si no se corrige esto y el Estado no cubre la brecha con aporte fiscal, la diferencia va a terminar siendo financiada por los mismos cotizantes, es decir los menos pobres de FONASA van a financiar a los más pobres.⁴⁹

Originalmente el Plan GES se financiaría mediante tres fuentes: un alza del 1% del IVA a contar de abril de 2004, la cotización de los afiliados de los sistemas público y privado y la creación de un Fondo Solidario de Compensación de Riesgo administrado por el Ministerio de Salud y destinado a compensar a las ISAPRE y a FONASA por concepto de ajuste de riesgo vinculado a variables como sexo y edad de sus respectivos beneficiarios⁵⁰. El Fondo cubriría las diferencias de riesgo que cada afiliado posee según su sexo, edad, enfermedades preexistentes. Así, todos los afiliados a ISAPRE y FONASA cotizarían su 7% legal y una parte de ello (1% a 2%) se destinaría al Fondo que virtualmente suplía estos desajustes de riesgo.⁵¹ Hay que tener presente que el coeficiente de riesgo es mucho mayor para los beneficiarios del sistema público; en la práctica, no es que los beneficiarios de mayores ingresos solidaricen con los de menores ingresos, sino que simplemente se compensaba al sistema público, al reconocerle un mayor factor de riesgo.

Durante la discusión en el Congreso, el Fondo Compensatorio de Riesgo Nacional fue descartado porque un sector lo consideró inconstitucional. Su eliminación debilitó la concepción global de la Reforma de Salud por dos razones, primero, porque vulnera uno de sus principios fundamentales, como es el de solidaridad entre los chilenos, lo que se agrava pues FONASA no sólo concentra la población de mayor riesgo, sino porque además está obligado a recibir a cualquier persona independientemente de su riesgo financiero, y segundo, porque deja sin efecto un mecanismo que había sido definido por el gobierno como pieza clave del *Plan AUGE* en tanto "*complemento financiero de las garantías en salud*" y uno de los 7 requisitos para el éxito del *AUGE* (Ministerio de Salud 2002).

En reemplazo al Fondo Solidario se aprobó la creación de un Fondo Inter ISAPRE, que establece que una parte de la cotización de los afiliados a ISAPRE (1% a 2%) irá al sector privado; así la solidaridad operará entre la población de mayores ingresos y entre las instituciones aseguradoras puesto que aquellas que concentren más población de riesgo recibirán mayor parte del Fondo. El efecto de la compensación de riesgo por el fondo Inter ISAPRE tardará un tiempo en evidenciarse, dado que su reglamentación está en estudio en la Contraloría General de la República. Cuando entre en vigencia, aquellas ISAPRE que cuenten con más mujeres usuarias en edad fértil recibirán mayores recursos.

A pesar de la legislación aprobada en el proceso de reforma sectorial, continúan las presiones desde los sectores empresariales respecto de la así llamada portabilidad del subsidio o subsidio universal. Aducen que este sistema aumentaría el dinamismo del mercado de seguros de salud y la competitividad entre los sistemas público y privado, y que a la vez, aseguraría a las personas su derecho a optar por el sistema de su conveniencia. No obstante, la realidad develada por la Fiscalía Nacional Económica, constituye una prueba fehaciente de las insuficiencias del mercado y de la desventajosa situación de poder de negociación que enfrentan permanentemente las personas cotizantes de ISAPRE.

⁴⁹ Colegio Médico de Chile: "Reforma de Salud Proyecto País"

⁵⁰ Boletín N° 2.947-11. 2.004

⁵¹ FERRER Marcela. "Plan Auge y Reforma a la Salud: ¿Vía a la equidad en salud?" Revista Agenda Pública Año III -N°4, septiembre 2.004. http://www.agendapublica.uchile.cl/n4/1_ferrer.html

La instalación de la nueva autoridad sanitaria ha delimitado dos ámbitos específicos en cuanto a responsabilidades y acción, encabezados desde dos Subsecretarías ministeriales, la de Salud Pública y la de Redes Asistenciales, con sus respectivas institucionalidades a nivel regional y local. La nueva modalidad de organización y trabajo dispone que los planes anuales de salud pública deben elaborarse en las propias regiones, cambio que expresa una voluntad descentralizadora que necesitará probar su efectividad. En lo referido a género, si bien desde los inicios del proceso de reforma de la salud en el año 2.000, se constituyó en el Ministerio de Salud un Grupo Asesor en Temas de Género que elaboró el documento *“Transversalización de la Perspectiva de Género en las Políticas de Reforma de Salud en Chile”*⁵², en el curso posterior que tuvo el proceso mencionado no se aplicó este enfoque en forma explícita y sistemática en las propuestas legislativas⁵³.

El proceso de Reforma de la Salud no ha corregido sustancialmente los problemas de inequidad y la falta de políticas género contenidas en ambos sistemas. Las propuestas de modelo de atención aumentan considerablemente las tareas domésticas de cuidado de la salud a partir por ejemplo, de la reducción de tiempos de hospitalización por alta precoz la que lleva aparejado un tiempo mayor de cuidado doméstico durante la recuperación. Si a esto se suma el aumento de enfermedades crónicas, la cifra creciente de personas de edad avanzada que no pueden valerse por si mismas, las personas postradas etc. que en conjunto demandan muchas horas de cuidado, cabe preguntarse si el sistema doméstico está en condiciones de asumir estas nuevas demandas de cuidados.

También surge la interrogante acerca de cómo enfrentará el sistema sanitario el cuidado de salud de las propias mujeres sobrecargadas con estas nuevas exigencias. Esta situación puede ser crítica en dos sentidos: o el modelo de atención va a encontrar grandes limitaciones para su implementación o su impacto negativo sobre las mujeres especialmente sobre las que trabajan, remuneradamente, va a ser feroz.⁵⁴

4.2 Salud Sexual y Reproductiva

La salud sexual y reproductiva de las mujeres y adolescentes, constituye uno de los ámbitos de su vida en el que resulta más evidente su especificidad o diferencia. Sin embargo, tradicionalmente la relación de las mujeres con la salud ha estado dada por su rol materno más el conjunto de patologías que derivan de dicha diferencia. Aún no es evidente en Chile que las mujeres como tal sean sujetos de derechos en el ámbito de la salud, en particular si esta refiere a la salud sexual y reproductiva.

A pesar de los avances que en materia de salud sexual y reproductiva presenta Chile, es grave el déficit aún en esta materia. En efecto, los derechos sexuales y reproductivos en Chile no constituyen derechos reconocidos a nivel constitucional o legal, como ocurre en otros países de la región. Es esta ausencia de reconocimiento y de mecanismos de protección frente a las eventuales violaciones a los derechos que allí quedan comprendidos, la que hace de este ámbito uno de los más vulnerables para las mujeres. El Comité al respecto ya manifestaba el año 99 *“su preocupación ante el inadecuado reconocimiento y protección de los derechos reproductivos de las mujeres en Chile”* (párrafo 228), por lo que en octubre del 2000, un grupo de parlamentarias/os de un amplio espectro de partidos políticos presentó un proyecto de ley sobre Derechos Sexuales y Reproductivos ante la Cámara de Diputados⁵⁵. Transcurridos más de cuatro años de su presentación, no se ha avanzado en el debate

⁵² Ministerio de Salud, OPS (2001) *Transversalización de la perspectiva de Género en las Políticas de Reforma de Salud en Chile*. Redacción y edición: Ayala, A.; Dides, C.; Moncayo, R.; Yerman, S.; López, C.

⁵³ OPS (2005) *Observatorio de Género en Salud. Informe 2005*, Santiago, Chile.

⁵⁴ *Modelo de Atención y Género: “Las condiciones socioculturales de la Reforma de Salud en Chile”*

⁵⁵ La elaboración del proyecto de ley sobre Derechos Sexuales y Reproductivos fue una iniciativa del Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil, la entonces diputada Fanny Pollarolo junto a la Diputada María Antonieta Saa apoyan y trabajan en conjunto esta iniciativa.

del mismo, en gran parte por que éste no cuenta con el patrocinio del Ejecutivo lo que se traduce en la ausencia de urgencias para su discusión.

Un avance legislativo en materia de salud reproductiva, lo constituye la Ley N° 19.688 de 2000 que garantiza el derecho a continuar sus estudios a las jóvenes embarazadas y madres.⁵⁶ Esta reforma legal puede contribuir a enfrentar el grave problema de la deserción escolar de las adolescentes en nuestro país, cuya primera causa la constituye precisamente el embarazo y la maternidad⁵⁷. Sin embargo, la ley no contempla la aplicación de sanciones para establecimientos que la infringen, lo que ha posibilitado la mantención de esta práctica discriminatoria.

Transcurridos ya varios años desde que se comenzara a implementar el Programa de Salud de la Mujer⁵⁸, y aun manteniéndose los positivos indicadores que tradicionalmente evalúan la atención en salud reproductiva; subsisten problemas para el pleno goce del derecho a la salud. El aborto inducido, el déficit en la cobertura de los servicios de regulación de la fecundidad, la escasa gama de anticonceptivos ofrecidos, la incorporación de los varones en el proceso reproductivo y la atención son algunos de los más graves.

Las acciones de regulación de la fecundidad realizadas por el sistema público de salud -Programa de Salud de la Mujer, Ministerio de Salud- en el año 2002 alcanzaron una cobertura del 27.8% de las mujeres de 15 a 44 años⁵⁹, ello aun cuando el 69.2% de las mujeres mayores de 15 años pertenecen al sistema público de salud⁶⁰. Estos servicios se dirigen a la población que acude a los centros de salud a solicitarla -demanda espontánea⁶¹-, sin que se realice difusión de los mismos ni se promueva su acceso entre la población. Esta falta de difusión y promoción resulta más grave tratándose de la población adolescente, que fuera definida por el propio Programa como prioritaria.

Aun cuando los servicios de regulación de la fecundidad se definen como dirigidos a "mujeres y/o parejas en edad fértil"⁶², en la práctica se dirigen a las mujeres -en 2002 sólo 6.112 hombres recibieron preservativos en el sistema público, lo que corresponde al 0.6% del total de usuarias/os de Método de Anticoncepción (MAC) en dicho sistema⁶³- revelando el sesgo de género que tienen y por tanto, la responsabilidad casi exclusiva que tienen las mujeres en la prevención de embarazos.

⁵⁶ al disponer que "El embarazo y la maternidad, no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel. Estos últimos deberán, además, otorgar las facilidades académicas del caso". Artículo 2 inciso 3 de la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza, modificado por la Ley N° 19.688 publicada en el Diario Oficial el 5 de agosto de 2000.

⁵⁷ Según la Encuesta CASEN, el 28.7% de las jóvenes de 14 a 17 años que no asisten a establecimientos educacionales señala como razón "la maternidad o embarazo". Fuente: MIDEPLAN, "Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN, 2000). Documento N°4. Situación de la Educación en Chile 2000". Santiago, Chile, 2001, página 46.

⁵⁸ 1994 se crea Programa de Salud de la Mujer, proponiéndose ampliar el tipo de atención ofrecido a aspectos no reproductivos que abarquen todo el ciclo vital de las mujeres, así como incorporar el enfoque de género. Este Programa se propone continuar y reforzar la atención en salud sexual y reproductiva, e incluye: educación sexual, control de embarazo y parto, planificación familiar, prevención de ETS incluyendo VIH-SIDA. Expresa la preocupación por la magnitud, persistencia y las consecuencias del aborto inducido y la necesidad de prevenirlo mediante la planificación familiar. Por otra parte, define que la población adolescente será objeto de especial preocupación. Además, se propone abordar la salud mental, la salud laboral, la atención en período climatérico y la salud nutricional

⁵⁹ Fuente: cálculos a partir de información estadística sobre usuarias/os de MAC en establecimientos del sistema público en 2002, proporcionada por la Matrona Encargada del Programa de Salud de la Mujer, Ministerio de Salud. Esta información no incluye datos sobre esterilizaciones femeninas y vasectomías realizadas en 2002, sino únicamente los MAC disponibles en sistema público: DIU, hormonales orales, progestágenos e inyectables y preservativos.

⁶⁰ Fuente: MIDEPLAN, "Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN, 2000). Documento N°11. Situación de la Mujer en Chile 2000". Santiago, Chile, 2001, página 39.

⁶¹ Programa de la Mujer, Ministerio de Salud, 1997, página 41.

⁶² Ibidem

⁶³ Fuente: cálculos a partir de la información sobre usuarias/os de MAC en establecimientos del sistema público en 2002, proporcionada por la Matrona Encargada del Programa de Salud de la Mujer, Ministerio de Salud.

Entre diciembre del 2003 y diciembre del 2004 las mujeres receptoras aumentaron de 1.075.249 a 1.087.743. Las usuarias equivalen al 30% del total de mujeres de 15 a 44 años. Pese a este avance, el número de hombres disminuyó de 9.125 a 8.325⁶⁴.

La mayoría de las atenciones de regulación de la fertilidad (99%), en el sistema público de salud, son realizadas por la profesional matrona, y corresponden al 35.7% del total de atenciones de nivel primario de salud realizadas por esta profesional. Las matronas que realizan actividades de planificación familiar se rigen por las normas y directrices técnicas que emite el Ministerio de Salud. Las normas vigentes no están actualizadas, datan de 1993 en sus contenidos técnicos y de servicios y establecen criterios médicos para el uso de métodos que están obsoletos, lo que representa una barrera al acceso de la anticoncepción. Por esta razón, desde 2003 con la participación de ICMER y APROFA, el Programa de Salud de la Mujer del MINSAL está actualizando la norma de regulación de la fertilidad que aún no son publicadas por el Ministerio de Salud⁶⁵.

En cuanto a la gama de métodos anticonceptivos ofrecidos por el sistema público, por décadas ha consistido básicamente en dispositivos intrauterinos y anticonceptivos hormonales orales, además de una mínima proporción de preservativos. Aun cuando a partir de 2001 se incorporan otros métodos, lo cierto es que ambos métodos constituyen todavía la principal oferta del sistema público, y concentran el 92% de las usuarias (60% utiliza DIU y 32% hormonales orales). Los otros métodos disponibles son los preservativos (utilizados por el 3.5% de las/os usuarias/os, incluso mayoritariamente por mujeres), hormonales progestagénos dirigidos a mujeres en período de lactancia (4.1% de las usuarias) y hormonales inyectables en menor medida (0.5% de las usuarias)⁶⁶. Métodos como la anticoncepción de emergencia, métodos de barrera femeninos (diafragma, condón femenino), espermicidas, implantes, etc. no se encuentran disponibles en establecimientos del sistema público.

4.2.1 Jóvenes y Adolescentes

Respecto de la iniciación sexual de los y las adolescentes, la edad de inicio entre esta población indica que en Chile va en una clara tendencia al descenso. En 1994, un 33% de las y los adolescentes de 15 y los 19 años refería haber tenido su primera relación sexual. En 1997, esta cifra se elevaba al 35% y en el año 2000 al 42%. Las y los adolescentes menores de 15 años son las que muestran mayores diferencias por nivel socioeconómico, mientras en el nivel bajo el 18% refiere haberse iniciado, en el nivel medio es el 13% y en el año solo el 5%. Entre los 15 y los 19 años, en cambio, es en el nivel medio la mayor proporción (64%), seguido por el nivel bajo (61%) y el alto el (54%) El 23% de los y las adolescentes sexualmente activos refieren haber utilizado condón en su última relación sexual y el 41% de éstas/os refiere haber tenido más de una pareja sexual. 1.7 por cada 1.000 niñas menores de 15 años presenta un embarazo y 65.4 de cada 1.000 adolescentes de 15 a 19 años⁶⁷.

La tendencia a un inicio más temprano en las relaciones sexuales, resulta especialmente marcada en la población femenina. Donde la edad mediana de iniciación sexual del rango 18-19 años y el rango 65-69 años se observa una diferencia de 1.9 años, en tanto que en la población masculina alcanza sólo a 1.0 año. Todo esto, en el marco que estos cambios se han producido en un período inferior a cuatro décadas. Algunos estudios constatan un bajo porcentaje de uso de métodos anticonceptivos en la primera relación sexual y de aquellos que utilizaron algún sistema en dicha relación escogen

⁶⁴ OPS (2005) Observatorio de Género y Salud. Informe 2005, Santiago, Chile.

⁶⁵ Schiappacasse, V; Vidal, P.; Casas, L.; Dides, C.; (2004) Chile: diagnóstico de salud y derechos sexuales y reproductivos. ICMER-CORSAPS, Santiago, Chile.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Dides, C.; Márquez, A.; Guajardo, A.; Casas, L. (2005) Panorama de los derechos sexuales y reproductivos en Chile. Area de Estudios de Género, FLACSO-Chile para CLAM. Informe Final.

los menos eficaces, como el “calendario” y el coito interrumpido⁶⁸. Asimismo, las inequidades sociales se expresan en la mayor desinformación y mayor vulnerabilidad de las/os jóvenes que pertenecen a niveles socioeconómicos medios y bajos, que se traduce en el inicio más temprano de su vida sexual, y en mayor medida sin protección⁶⁹.

La falta de información y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, unido a la falta de oportunidades reales para sostener un proyecto de vida alternativo ha llevado a que en Chile la maternidad adolescente sea uno de los problemas mas graves entre la juventud. Cada año nacen en Chile más de 40.000 hijos/as de madres menores de 20 años, lo que representa poco más del 15% del total de nacimientos⁷⁰. Resulta preocupante el hecho de que, aun cuando la tasa de fecundidad adolescente se mantiene relativamente estable en los últimos años - alrededor de 63-64 nacidos vivos por 1.000 mujeres de 15 a 19 años - disminuye la edad de las jóvenes madres; así mientras disminuye la fecundidad de las jóvenes de 19 y 20 años (como también en las mayores de 20 años), aumenta la fecundidad de las adolescentes de 15, 16 y 17 años⁷¹. Por otra parte, el 85% de las madres menores de 20 años es soltera y el 12% corresponde a su segundo e inclusive tercer hijo. El 26% de los padres de esos/as niños/as también es adolescente⁷². Estas situaciones no sólo dan cuenta de nuevos patrones de la maternidad adolescente, sino que plantean urgentes desafíos al exigir mayores esfuerzos gubernamentales en orden a asegurar los derechos humanos de estas jóvenes. Contribuye a agravar la situación de estas jóvenes, la falta de políticas que apunten a apoyarlas en el cuidado de sus hijos/as, garantizar que las jóvenes madres puedan continuar sus estudios y acceder a educación superior y a capacitación laboral e insertarse en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad y respeto a sus derechos.

La sexualidad adolescente ha sido un área particularmente compleja de asumir y abordar por las políticas públicas. Han existido algunas iniciativas como la “Política de Educación en Sexualidad” (Ministerio de Educación, 1993), las Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad (JOCAS), la “Política Nacional de Salud para Adolescentes y Jóvenes” (Ministerio de Salud, 1999) y el “Plan de Sexualidad Responsable” de carácter triministerial (SERNAM, M. Educación y M. Salud, 2001); sin embargo, estas no han logrado instalar la educación sexual y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva como derechos para las y los adolescentes. Es así como a pesar de que la comprensión de la sexualidad constituye uno de los Objetivos Fundamentales Transversales (OFT) de la Educación Básica y Media⁷³ y que se aseguran ciertos contenidos mínimos, los enfoques, así como la información que se entrega son muy disímiles entre los distintos establecimientos educacionales.

En el año 2003 se convocó a una comisión con expertos/as en temas vinculados a la Educación Sexual, provenientes de diversos sectores de la educación, la academia y la investigación. El objetivo de la comisión, presidida por la Sra. Josefina Bilbao, fue el de revisar la **Política de Educación en Sexualidad del Ministerio de Educación publicada por el MINEDUC⁷⁴ en el año 1993**. A partir de dicha revisión, se derivaba la evaluación de avances considerando los diez años de implementación, y los cambios sociales acaecidos durante dicho período en el país, y desde ello

⁶⁸ Rossetti, Josefina, “Sexualidad adolescente: un desafío para la sociedad chilena”, Ediciones de la Biblioteca Nacional de Chile, Santiago de Chile, 1997. Lavín F., Lavín P. y Vivanco S., “Análisis de las conductas sexuales de las y los adolescentes de la Región Metropolitana”, Servicio Nacional de la Mujer, 1997.

⁶⁹ Lavín F., Lavín P. y Vivanco S., “Análisis de las conductas sexuales de las y los adolescentes de la Región Metropolitana”, Servicio Nacional de la Mujer, 1997.

⁷⁰ Anuarios de Demografía, Instituto Nacional de Estadísticas.

⁷¹ “Fecundidad Juvenil en Chile”, Serie Enfoques Estadísticos N° 9, octubre de 2000, Instituto Nacional de Estadísticas.

⁷² Anuario de Estadísticas Vitales 2000, Instituto Nacional de Estadísticas.

⁷³ Decreto 220 de 1998 y Decreto 240 de 1999, ambos del Ministerio de Educación. Estas normas definen los Objetivos Fundamentales y los Contenidos Mínimos Obligatorios para la Enseñanza Media y Básica, respectivamente.

⁷⁴ Ministerio de Educación

una serie de sugerencias y propuestas en el mediano y largo plazo. La propuesta y la CDN⁷⁵ se plantean en concordancia, esta última contiene una serie de principios orientadores que cruzan transversalmente todas las obligaciones del Estado, que se deben tener en cuenta al momento de aplicarlos, en especial cuando surgen tensiones entre distintos derechos⁷⁶.

4.2.2 Anticoncepción de Emergencia

La anticoncepción de emergencia (AE), no integra la oferta básica de métodos anticonceptivos en el sistema público de salud y en la inmensa mayoría de los casos, tampoco se entrega información sobre ella a las/os usuarias/os de tales servicios, aduciendo la falta de reglamentación clara por parte del Ministerio de Salud⁷⁷. La AE está descrita en las Normas de Paternidad Responsable del Ministerio de Salud (1993) como “píldora post coital” aunque señalando que no se encuentra disponible en Chile⁷⁸. Lo que resulta más grave es que la AE no integra las atenciones que de acuerdo al protocolo pertinente –“Guía para la detección y respuesta al maltrato físico y abuso sexual en niños y adolescentes en los servicios de urgencia” (Unidad de Salud Mental, Ministerio de Salud, 1998)- debe brindarse a las adolescentes y mujeres violadas⁷⁹. Por ello, sólo en algunos establecimientos de urgencia se informa y entrega AE a las adolescentes y mujeres que han sido violadas, de acuerdo a los criterios personales de los/as prestadores/as de salud que las atiendan.

La comercialización en Chile del producto dedicado a AE (levonorgestrel de 0,75 mg.) ha sido obstaculizada por diversos grupos contrarios al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos. El 2001 estos grupos interpusieron un recurso de protección en contra del Ministerio de Salud y el Instituto de Salud Pública por autorizar a un laboratorio a comercializar y distribuir en el país el fármaco “Postinal”⁸⁰. En definitiva el recurso de protección fue acogido, prohibiéndose la circulación de “Postinal”⁸¹, lo que generó un fuerte rechazo social además de la presentación de un caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁸². Sin embargo, el Instituto de Salud Pública autorizó la comercialización del fármaco a otro laboratorio, bajo el nombre de “Postinor-2” actualmente disponible en farmacias. La exigencia de la receta retenida, sin embargo, constituye un obstáculo para su acceso, especialmente para adolescentes y jóvenes, así como para mujeres de bajos recursos. El Ministerio de Salud no ha destinado recursos para la adquisición del fármaco y tampoco ha instruido a los establecimientos de urgencia y de atención primaria para que informen sobre AE, o utilicen el denominado método de Yuzpe, que evitaría incurrir en nuevos gastos.

⁷⁵ Convención de Derechos del Niño

⁷⁶ Dides, C.; Márquez, A.; Guajardo, A.; Casas, L. (2006) Panorama de los derechos sexuales y reproductivos en Chile. Área de Estudios de Género FLACSO-Chile para CLAM, Informe Final.

⁷⁷ Una investigación del Foro-Red de salud y Derechos Sexuales y Reproductivos en diversas regiones del país mostró graves dificultades para acceder a información sobre anticonceptivos de emergencia en consultorios de atención primaria, por falta de una regulación clara al respecto desde las autoridades del Ministerio de Salud y porque todavía se la considera “abortiva”. Fuente: Berlagosky, Fanny “En busca de ayuda...”, en Revista Mujer Salud 4/2000, Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, páginas 48 a 52.

⁷⁸ Normas de Paternidad Responsable, Ministerio de Salud, 1993, página 74.

⁷⁹ El Ministerio de Salud elaboró esta guía incluyendo la anticoncepción de emergencia como parte de la atención a adolescentes y mujeres violadas, sin embargo, luego de impresa la referida guía, mediante una “fe de erratas” se ordena omitir cualquier referencia a la AE; sin que hasta la fecha se haya repuesto ni se haya instruido al personal de los servicios de urgencia sobre su procedencia.

⁸⁰ Recurso de protección N° 850-2001 caratulado “Sara Philippi Izquierdo y otros contra Instituto de Salud Pública, Ministerio de Salud y Laboratorio Silesia”.

⁸¹ En primera instancia se rechazó el recurso (sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago pronunciada el 28/5 de 2001), en segunda instancia la Corte Suprema, revocó el fallo de primera instancia, declarando que “se acogen los recursos de protección deducidos a fojas [...], y reestableciéndose el imperio del derecho a la vida se declara que se deja sin efecto la resolución N° 2141 del 21 de marzo del año en curso, del Instituto de Salud Pública que concedió el Registro Sanitario al fármaco denominado “Postinal” y elaborado sobre la base de la droga “Levonorgestrel” (extracto de la sentencia de la Corte Suprema pronunciada el 30 de agosto de 2001).

⁸² Fecha de presentación del caso ante la CIDH

El 2002, el Ministerio de Salud conformó un Grupo de Trabajo en Sexualidad con participación de algunas organizaciones de la sociedad civil⁸³. La modernización de las normas referidas a métodos anticonceptivos y un nuevo protocolo para la atención de la violencia sexual, que incluya AE son algunas de las tareas encomendadas a dicho Comité. Sin embargo, aun cuando esto constituirá un gran avance, se trata de un proceso que todavía no se traduce en resultados concretos y preocupa el retraso en el cumplimiento de sus objetivos, con respecto a los plazos fijados.

4.2.3 Esterilización

En el 2001 - primer año de vigencia la Resolución N° 2326 del Ministerio de Salud, 30/11/00 - se realizaron 16.344 esterilizaciones femeninas y 137 vasectomías, lo que refleja un aumento con respecto a las 13.350 esterilizaciones realizadas en 2000. Estos avances no se produjeron, sin embargo, uniformemente a lo largo del país; así, sólo en 10 de los 28 Servicios de Salud existentes se realizaron vasectomías, casi la mitad de ellas en Valparaíso⁸⁴. Preocupa el bajo número de vasectomías realizadas por cuanto un incremento en las mismas sería indicativa de cambios culturales que se traducen en una mayor responsabilización de los varones por su comportamiento sexual.

A pesar de que la nueva regulación⁸⁵ dispone que tanto en establecimientos públicos como privados se pueda realizar la anticoncepción quirúrgica a mujeres y hombres que lo soliciten, en la práctica se presentan dificultades para su cabal implementación en el sistema público. La falta de difusión adecuada de la nueva norma se ha traducido en desconocimiento, tanto entre la población como entre los/as prestadores/as de salud; algunos profesionales de la salud continúan aplicando los requisitos exigidos por la norma derogada⁸⁶; por falta de recursos en los hospitales se priorizan otras intervenciones quirúrgicas e inclusive algunos directivos de establecimiento, simplemente niegan el derecho de las personas a decidir al respecto, convirtiendo a los centros de salud público en objetores de conciencia en la práctica.

4.2.4 Incidencia del Cáncer Cervicouterino y de Mamas

Las muertes por cáncer cervicouterino y de mama son otro aspecto de la salud de las mujeres. En el 2000 murieron 683 mujeres por cáncer cervicouterino⁸⁷, lo que corresponde a una tasa de 8.9 muertes por 100.000 mujeres, reflejando una disminución con respecto a años anteriores. En el mismo año, murieron 1.027 mujeres por cáncer de mama⁸⁸, es decir, 13.4 muertes por 100.000 mujeres lo que, por el contrario, constituye un aumento respecto de años anteriores.

Entre el año 2002 y 2003, se ha producido un aumento en la tasa de mortalidad por cáncer cérvico uterino en mujeres de 25 años y más, la tasa de mortalidad por cáncer de mamas en mujeres de 25 años y más, y la tasa de mortalidad por cáncer de próstata en hombres mayores de 34 años. Si bien los aumentos son limitados y dan cuenta de una variación anual, ponen una alerta sobre la necesidad de fortalecer la prevención de estas enfermedades. Respecto de la prevención del cáncer cérvico-uterino, el porcentaje de mujeres de 25 a 64 años de edad que se han realizado un examen de PAP en los últimos 3 años aumentó de 68% a 70% entre el año 2000 y el 2003, lo que constituye

⁸³ Participan: Instituto Chileno de Medicina Reproductiva-ICMER, Corporación de Salud y Políticas Públicas-CORSAPS, Foro Red de Salud y Derechos Sexuales y reproductivos; Asociación Chilena de Protección a la Familia-APROFA; FLACSO-Chile; OPS-Chile; Movimientos de Minorías Sexuales-MUMS.

⁸⁴ Fuente: información sobre implementación de la anticoncepción quirúrgica proporcionada por la Matrona Encargada del Programa de Salud de la Mujer, Ministerio de Salud.

⁸⁵ Resolución N° 2.326 del Ministerio de Salud, de 30 de Noviembre de 2000.

⁸⁶ Que entre otras cosas exigía la autorización del cónyuge y/o padre y haber tenido cuatro hijos/as.

⁸⁷ Fuente: Anuario de Estadísticas Vitales 2000, Instituto Nacional de Estadísticas, página 246 y 247.

⁸⁸ *Ibidem*

un avance. Además, este examen forma parte del examen de medicina preventiva establecido en el GES para las mujeres de 25 a 64 años. La cobertura anual requerida es del 35% de estas mujeres⁸⁹, lo que es adecuado⁹⁰.

Para enfrentar esta situación, desde 1987 se implementa el Programa Nacional de Prevención, Pesquisa, Diagnóstico, Tratamiento y Seguimiento del Cáncer de Cuello del Útero, lo que ha permitido, entre otras cosas, aumentar la cobertura del examen de detección (Papanicolaou), especialmente en los tramos de edad considerados de mayor riesgo. De acuerdo a la Encuesta CASEN, la cobertura de PAP en mujeres de 25 a 64 años aumentó de 50.3% en 1990 a 68.3% en 2000, sin embargo se aprecian diferencias entre las mujeres que pertenecen al sistema público (67,9% en 2000) y las que pertenecen a ISAPRE (75% en 2000)⁹¹. Respecto de las mujeres mayores de 15 años, la cobertura de PAP alcanza el 56% en 2000⁹².

Desde 1995 se implementa el Programa Nacional de Prevención, Pesquisa, Diagnóstico, Tratamiento y Seguimiento del Cáncer de Mama. Una de las acciones preventivas prioritarias realizadas por este programa es el examen físico de mama (EFM) a mujeres de 35 a 64 años beneficiarias del sistema público. La cobertura de dicho examen –realizado en los últimos tres años– alcanza al 42% de las mujeres de dicha edad, siendo lo esperado un 80% para reducir la mortalidad⁹³. De acuerdo a lo anterior, un número alarmante de mujeres no accede a la realización periódica del examen físico de mama y, a pesar de la mayor cobertura del examen de Papanicolaou, todavía un porcentaje importante de mujeres en edad de riesgo –alrededor de un tercio– no se lo realizan.

Respecto de la prevención del cáncer de mamas, no existe información para conocer el porcentaje de mujeres de 35 y más años que se ha realizado una mamografía en el último año, lo que es indispensable para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas. La mamografía forma parte del examen de medicina preventiva establecido en el GES. Sin embargo, se ha determinado para las mujeres de 50 años con una cobertura anual de sólo 10%. Por ello, el recientemente Consejo Consultivo del GES debiera revisar los protocolos definidos para este examen⁹⁴.

4.2.5 Enfermedades de Transmisión Sexual

En relación a las Enfermedades de Transmisión Sexual la última información epidemiológica disponible hasta el 31 de diciembre de 2001, en Chile ha notificado 4.749 casos de SIDA y 5.276 personas VIH positivas asintomáticas. 3.230 personas⁹⁵ han fallecido y se estima que cada año se infectan 2.275 personas, es decir, 6,2 personas al día⁹⁶. Del total de casos notificados de SIDA desde el inicio de la epidemia, el 11% corresponde a mujeres (516 casos)⁹⁷, sin embargo se aprecia un crecimiento relativo mayor de casos de SIDA en mujeres que en hombres durante los últimos 5 años

⁸⁹ Decreto N° 170 de 2004. "Garantías Explícitas en Salud del Régimen de Garantías en Salud". Artículo 14, I-h).

⁹⁰ OPS (2005) Observatorio de Género y Salud. Informe 2005. Santiago.

⁹¹ Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación, "Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN, 2000). Documento N°5. Situación de la Salud en Chile, 2000". Santiago, Chile, 2001, páginas 56 y 57.

⁹² Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación, "Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN, 2000). Documento N°11. Situación de la Mujer en Chile. 2000". Santiago, Chile, 2001, página 44.

⁹³ Fuente: Información sobre Programa Nacional de Cáncer de Mama, proporcionada por la Matrona Encargada de la Unidad de Cáncer, Ministerio de Salud.

⁹⁴ *Ibidem*

⁹⁵ Fuente: "Boletín Epidemiológico Semestral VIH/SIDA N° 14, Serie Documentos CONASIDA, Diciembre 2001", Comisión Nacional de SIDA, Ministerio de Salud, página 7.

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ *Ibidem*

(promedio de incremento anual de incidencia para últimos 5 años de 14,3% en mujeres y 8,9% en hombres)⁹⁸.

El último informe sobre vigilancia epidemiológica de consultas en centros centinelas, reúne la información obtenida entre los años 1999 al 2003, destaca en su contenido que el mayor número de notificaciones de ETS fueron en mujeres (60%), contra el 40% de ETS registrada en hombres en igual periodo. Esto se puede explicar por la gran cantidad de Programas dirigidas a las mujeres como: Control preconcepcional, Control de regulación de fecundidad, Control prenatal, Control Ginecológico y, además, Control de Salud Sexual (más del 90% de las personas en este control son Trabajadoras Sexuales) y el Control de ingreso al trabajo, este último en ambos sexos⁹⁹. Al mismo tiempo el informe señala que el grupo etario donde se concentra la información va de los 15 a los 39 años, siendo el subgrupo más vulnerable el de los 20 a los 29 años, que concentra el 42.8% del total de todas las notificaciones, siendo consistente en ambos sexos. En lo que respecta a la ocupación en las mujeres (único con datos disponible) el número de consultas por ETS, lo concentran las dueñas de casa (37,7%) y las trabajadoras sexuales (26,1%), más atrás se encuentran las estudiantes (9,9%). El resto de las ocupaciones no representa significancia estadística¹⁰⁰.

El análisis de las Patologías -registradas en el total de consultas entre los años 1999 y 2003, en ambos sexos - se presenta con mayor frecuencia al Condiloma (21,9%), seguido por Sífilis Latente (10,4%) y la Gonorrea (10,1%). No obstante, es importante aclarar que el bajo porcentaje exhibido de Cervicitis, se debe a la falta de disponibilidad de pruebas de diagnóstico de laboratorio, debido a que sólo el Servicio de Salud Osorno dispone de técnicas para Clamydias y Micoplasmas¹⁰¹.

Actualmente las mujeres representan el 11.3% del universo de personas viviendo con VIH. Sin embargo, cuando se analizan las notificaciones durante los últimos 6 años por sexo, las mujeres acentúan su representatividad respecto al hombre, obteniendo un promedio anual de incidencia de 4.7% en casos de SIDA y 7.3% en VIH versus al 3.0% de SIDA y 6.8% de VIH en los varones. Esto se debe, en gran parte a que a las mujeres chilenas el VIH/SIDA se presenta de forma violenta, debido a que en su mayoría se enteran de su serología positiva cuando su pareja cae en crisis e incluso cuando muere¹⁰².

Hasta diciembre del año 2003¹⁰³ se han notificado en nuestro país 12.574 personas que viven con el virus del VIH/SIDA, (información parcial por latencia en la notificación). De éstas, 6.514 son VIH+ asintomáticas, es decir, viven con el virus pero no presentan síntomas de la enfermedad. Hasta la misma fecha se ha informado el fallecimiento por SIDA de 3.860 personas y un total de 214 fallecidos VIH+¹⁰⁴. Geográficamente las regiones más afectadas son la Metropolitana (70.5), Primera (57.0), Quinta (56.6) y Segunda (38.7)¹⁰⁵, por su parte aquellas que presentan una menor tasa de incidencia son las regiones Undécima (12.9); Duodécima (12.1); Tercera (10.7) y Sexta (10.4).

En Chile, el medio de transmisión más frecuente es la vía sexual, lo que además presenta una tendencia sostenida al aumento a través de los años, el 94.1% de las personas VIH+ declaran haber

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ministerio de Salud, CONASIDA (AÑO) *Vigilancia epidemiológicas en Centros Centinelas, 1999-2003*. Santiago.

¹⁰⁰ Dides, C.; Márquez, A.; Guajardo, A.; Casas, L. (2006) Panorama de los derechos sexuales y reproductivos: Chile. Informe Final para CLAM, FLACSO-Chile.

¹⁰¹ Ministerio de Salud, CONASIDA (2005) *Vigilancia epidemiológicas en Centros Centinelas, 1999-2003*. Santiago

¹⁰² Dides, C. et al (2006) Op. Cit. FLACSO-Chile

¹⁰³ 2003 es la última fecha con datos epidemiológicos oficiales entregados por CONASIDA, Ministerio de Salud.

¹⁰⁴ Ministerio de Salud, Comisión Nacional del Sida-CONASIDA (2003) *Boletín Epidemiológico Semestral VIH/SIDA N° 15*, Santiago.

¹⁰⁵ Tasas de incidencias acumuladas por 100 mil habitantes.

adquirido el virus mediante esta vía de exposición¹⁰⁶. Por su parte, la adquisición del virus por causa sanguínea sólo alcanza el 4.3%, cifra que tiende a disminuir fundamentalmente debido a que en nuestro país desde 1987, se realiza la “Detección de Anticuerpos Anti VIH” en todos los bancos de sangre, por lo mismo, las causas declaradas por esta vía se deben a prácticas asociadas a la utilización de drogas endovenosas, las cuales hasta el momento no se han masificado en el país¹⁰⁷. Sin embargo, si hubiese un cambio en las formas de consumo de droga en Chile, podría traer como consecuencia un alarmante aumento en la prevalencia del virus por esta vía. Por su parte, la adquisición del virus por transmisión vertical¹⁰⁸ alcanza al 1.6%

La preponderancia del virus se concentra en la exposición homo/bisexual, quienes acumulan el 69% de los casos notificados en el país. No obstante, esta tendencia año a año tiende a disminuir, por un lado, por el sostenido avance de los casos declarados por vía heterosexual, y por otro, la labor de las organizaciones homosexuales en la lucha contra el SIDA, quienes trabajan en la problemática desde que aparecieran los primeros casos notificados como seropositivos. Estos casos alertaron a la comunidad gay impulsando la prevención primaria¹⁰⁹ del virus y posicionando el condón como el medio principal en las medidas de prevención de este grupo¹¹⁰.

Por lo anterior, el Ministerio de Salud a través de la CONASIDA -ha caracterizado la pandemia en el país con una tendencia hacia la heterosexualización, hecho que se explica a través de la declaración de las mujeres que expresaron exposición heterosexual en comparación a hombres que adquirieron la infección por la vía homo-bisexual. Esto indica un crecimiento relativo mayor de casos transmitidos por relaciones sexuales entre hombres y mujeres, comparados con los casos transmitidos por relaciones sexuales entre hombres. "Existe un crecimiento relativo mayor de casos de SIDA en mujeres con relación a los hombres, durante los últimos 6 años e incluyendo todos los mecanismos de transmisión"¹¹¹.

También se ha determinado una tendencia relativa hacia la ruralización, esto debido a que las notificaciones de personas que declaran vivir en zonas rurales han tenido un paulatino y constante crecimiento. A su vez la pandemia presenta una baja tasa de escolaridad de los/as afectados/as. Actualmente se registra una disminución del nivel educacional en las personas que adquieren el virus. En las mujeres la mayoría declara tener educación básica, mientras que en los hombres predominan quienes poseen educación media.

Respecto a la ocupación, el 40.5% de las mujeres seropositivas se declaran dueñas de casa, mientras que las operarias representan el 32.1%. Analizando los casos declarados a través del tiempo se observa una baja sustantiva de mujeres profesionales que han adquirido el virus. En lo que respecta a los hombres también ha existido una baja en la notificación a profesionales.

La pauperización es otra de las características socio-económicas de las personas que viven con el virus en Chile. Es decir que el virus se ha desplazado a niveles socioeconómicos más bajos, lo anterior se

¹⁰⁶ El 7.2% de las personas que viven con el virus no declaran la forma de adquisición, por lo mismo la tasa de exposición declarada en casos de SIDA, se obtiene a partir del 100% de los medios declarados.

¹⁰⁷ Según CONACE solo el 0.37% de la población que alguna vez ha usado drogas, lo ha hecho a través de la vía endovenosa. En: Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes-CONACE (2000) *Cuarto Estudio Nacional de Drogas en la Población General de Chile* (2000) Gobierno de Chile, Santiago.

¹⁰⁸ Esto es de la madre al hijo en periodos de gestación, parto o lactancia.

¹⁰⁹ Entendida como aquella destinada a entregar elementos para que las personas puedan evitar adquirir el virus del VIH, incorporando perspectivas de reducción de daños a partir de intervenciones a nivel comunitario y en la sociedad en su conjunto. El objetivo principal, internalizar y luego visualizar la importancia del uso del condón. Vivo Positivo (2002) “Área de prevención” Recuperado en: febrero 2006 en <http://www.vivopositivo.org>

¹¹⁰ Barriga, P.; Guajardo, A. (2005) *Significaciones del uso del condón masculino y gestión de Riesgo en la adquisición del VIH/SIDA en mujeres de Cerro Navia*, Tesis para optar al título de sociólogo/a, Universidad Arcis, Santiago, Chile.

¹¹¹ Ministerio de Salud, Comisión Nacional del Sida (2003) *Boletín Epidemiológico Semestral VIH/SIDA N°15*, Santiago.

desprende del cruce de las dos variables anteriormente señaladas.

La tendencia nacional refleja que el 84.7% de los casos notificados VIH+ corresponden a personas que tienen entre 20 y 49 años. Los menores de 20 años representan el 3.3% y los mayores de 50 el 12.3%, no existiendo diferencias significativas entre ambos sexos¹¹².

Respecto de mujeres afectadas por VIH-SIDA que se atienden en establecimientos de salud públicos de la Región Metropolitana¹¹³, estas se encuentran en su mayoría, en situaciones económicas muy precarias. Así, el 41% de ellas sobreviven con un ingreso familiar inferior a \$100.000¹¹⁴; el 25% de sus familias se encuentran en situación de indigencia y otro 30% se bajo la línea de pobreza, datos que superan la media nacional. El 65% de las mujeres no tienen previsión de salud por lo que reciben atención de salud en servicios públicos en calidad de indigentes¹¹⁵.

Preocupante resulta el hecho de que un grupo de mujeres VIH positivas, detectadas durante el embarazo, fueron sometidas a esterilización mediante procedimientos irregulares, y no solicitados por ellas¹¹⁶, cuestión que ha dado lugar a una investigación por parte de las organizaciones de mujeres que trabajan en el tema.

Cabe señalar que el año 2005 se realizó la última campaña nacional de prevención del VIH/SIDA, (la séptima), impulsada por CONASIDA y lanzada en octubre del 2005 destacó por la variedad de sectores sociales a los cuales estuvo dirigida y por ser una de las más directas efectuadas hasta ahora, al punto que la iniciativa contempló numerosas posturas sexuales al estilo Kama Sutra, y se centró por primera vez, en el uso del preservativo. La campaña de 800 millones de pesos consistió en diversas gigantografías y avisos radiales que tuvieron como protagonistas a parejas heterosexuales y homosexuales, dueñas de casas, escolares y personajes públicos.

El 1° de julio de 2005 comenzó a funcionar en el país el plan GES en el marco de la Reforma de Salud, donde desde el comienzo fue incluido el VIH/SIDA. Esto significa que en Chile toda *persona con diagnóstico positivo de VIH tendrá acceso gratuito a tratamiento según indicación médica*. Estas garantías explícitas certifican por ley que toda persona VIH positiva tiene derecho a:

- *Inicio y cambio precoz del tratamiento*: Esto significa que en no más de 7 días desde la indicación por parte del médico tratante en los casos que corresponde, la persona con diagnóstico positivo para el VIH tendrá acceso al inicio precoz del tratamiento, lo que garantiza los fármacos del esquema de primera línea. Si presenta problemas con el tratamiento, el o la paciente tendrán derecho a cambio precoz del tratamiento, en no más de 7 días desde la indicación.
- *Dentro de 7 días después de aprobación*: Los casos que no requieren inicio o cambio precoz de tratamiento, lo recibirán máximo en 7 días desde su aprobación por parte de la Subsecretaría de Salud Pública.
- *Prevención transmisión madre a hijo*: Toda mujer embarazada VIH positiva tendrá derechos a tratamientos con medicamentos para evitar la transmisión del virus del niño en gestación. La terapia se realizará a más tardar, a las 24 semanas de embarazo o después si el diagnóstico es posterior. El cambio en los tratamientos será dentro de los tres primeros días de haber sido aprobada la modificación.

¹¹²Ídem.

¹¹³ De acuerdo a un estudio realizado por la Coordinadora Nacional de Personas Viviendo con VIH, VIVOPOSITIVO, en el 2002.

¹¹⁴ Corresponde aproximadamente al salario mínimo, alrededor de 130 dólares.

¹¹⁵ "Diagnóstico socioeconómico de las mujeres viviendo con VIH. Resumen de los principales resultados", VIVOPOSITIVO, 2002.

¹¹⁶ "Identidad de género en mujeres VIH positivas: significados de la esterilización no informada en la femineidad", Glaser, Fernanda, Honorato, Claudia, Chile, 2002.

- *A las 8 horas de nacer:* El recién nacido de una madre que vive con VIH/SIDA tendrá garantizado el inicio de tratamiento entre las 8 y las 12 horas de nacido¹¹⁷.

4.3 Salud Mental

Uno de los aspectos de salud que afecta gravemente a la población chilena es el de la salud mental. Cada año, una de cada diez personas sufre depresión. Estadísticas de la Organización Mundial de la Salud señalan que la ciudad de Santiago, que alberga una población de 5 millones de habitantes, encabeza las capitales con más alto número de personas con depresión. Esta enfermedad afecta más a las mujeres, con una alta prevalencia en los grupos etarios de 20 a 45 años.

En 2001 la proporción de la población de 15 años y más que se siente siempre “nervioso/a, ansioso/a, estresado/a en su vida en general señala a las mujeres con un 12,7% y a los hombres con 9,1%. Al año 2003, las tasas de depresión en mujeres y hombres mayores de 16 años señalan en porcentaje: Mujeres: 8,0%; Hombres: 2,1%. Por su parte las Tasas de “*depresión en el último año*” en personas mayores de 16 años son: Mujeres: 24,3 %; Hombres: 10,4%¹¹⁸.

El año 2000 el Ministerio de Salud implementó el Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría, definiendo la salud mental como “*la capacidad de las personas y de los grupos para interactuar entre sí y con el medio ambiente, de modo de promover el bienestar subjetivo, el desarrollo y uso óptimo de las potencialidades psicológicas, cognitivas, afectivas, relacionales, el logro de las metas individuales y colectivas, en concordancia con la justicia y el bien común.*”¹¹⁹ El programa plantea prioridades como la promoción y prevención en salud mental, trastornos de salud mental asociados a la violencia, depresión, trastornos siquiátricos severos, demencias, abuso y dependencia de alcohol y drogas.

Al año 2001 el presupuesto para el Plan Nacional de Salud Mental fue del 1,4% del total del presupuesto nacional para salud, pese a que uno de sus objetivos originales fue su incremento hasta el 5%. Al 2004 apenas representaba un 2,4%, ello porque “*no ha existido voluntad política para aprobar una expansión regular anual que permita reducir brechas del plan.*”¹²⁰

La tasa de cobertura de tratamiento para enfermedades mentales prioritarias en el sistema público como depresión, alcoholismo/drogadicción, esquizofrenia, trastornos asociados a violencia intrafamiliar y trastornos hiperquinéticos es de cerca de 35% sobre la demanda. El Programa Nacional para la detección, diagnóstico y tratamiento integral de la depresión en la Atención Primaria atendió en 2004 a 103.168 personas que presentan síntomas de depresión, el 92% son mujeres.

Las prestaciones de salud mental para la mujer en el sistema público priorizan a las mujeres víctimas de violencia domestica. Aún así, los planes de atención programados por dicho Plan son insuficientes. La prevalencia estimada de violencia domestica es, en Chile, de 336 mujeres por mil. Sin embargo se estima como demanda sólo las que presentan una situación de violencia grave, de acuerdo al programa, 60 por 1.000. Las prestaciones por año establecidas en el programa consisten en 6 sesiones individuales de psiquiatría o psicología clínica al año en sesiones de 30 minutos por paciente, lo que se estima insuficiente para el tratamiento de esta problemática.

¹¹⁷ Ministerio de Salud, Superintendencia de Salud, FONASA (2005) *Así funciona el AUGE: Garantías explícitas de Salud*, Editado por el Departamento de Comunicaciones y RR.PP. Ministerio de Salud, Santiago.

¹¹⁸ Muestra de 3.557 personas. Encuesta Nacional de Salud 2003. Op. Cit. OPS (2005) Observatorio de Género en Salud

¹¹⁹ Documento "Políticas y Plan Nacional de Salud Mental" Ministerio de Salud.

¹²⁰ Minoletti, Alberto. Documento: “*Logros y Dificultades del Plan Nacional de Salud Mental y Siquiatría. (1.999 – 2.004)*” Encuentro Enfermedad Mental DDHH y Exclusión Social. Noviembre 2.004.

Entre las dificultades para la implementación de programas de salud mental y de redes de salud mental se encuentra la falta de financiamiento para la promoción y prevención, el tratamiento de trastornos por violencia intrafamiliar, maltrato infantil y demencia, la incapacidad para desarrollar otros temas de salud mental como trastorno bipolar, autismo, retardo mental, trastorno de pánico, anorexia o bulimia, la insuficiente formación de técnicos y profesionales, muchos de ellos con contratos inestables y en definitiva la insuficiencia de recursos en salud y casi ausentes en otros sectores, debido a que *la salud mental no es prioridad política en Chile*¹²¹

4.4 Adicciones

Al Consejo Nacional de Control de Estupefacientes, CONACE¹²² corresponde la ejecución de programas de tratamiento de dependencia de drogas. No obstante la existencia de estos programas el sistema presenta importantes deficiencias: El aporte de CONACE a los centros de atención para tratamiento asciende a U\$ 3.572.000 (año 2003) y constituye alrededor del 85% del total de los recursos destinados al tratamiento de drogas en el país. Sólo los usuarios del sistema público de salud pueden acceder a una atención gratuita, de baja cobertura. Al año 2002, de las 150.000 personas (12 a 64 años) que de acuerdo al V estudio de Prevalencia de Drogas del CONACE¹²³ declaraban dependencia a las drogas, el 12 % (unas 18.000) debería constituir demanda y se estimaba poder atender apenas a unas 3.000 durante el año 2003. De acuerdo al mismo estudio un 0,40 de las mujeres ha consumido cocaína, un 0,09% ha consumido pasta base de cocaína y el 1,99 ha consumido marihuana.

En el caso de la atención a mujeres, las deficiencias del sistema son aún mayores. En Chile existen 208 centros de atención para el diagnóstico y tratamiento de las dependencias del consumo de drogas que reciben financiamiento de CONACE. De ellos, 74 pertenecen al sector público, 136 son privados y sólo 4 proveen en todo el país el Plan Residencial, de todas ellos, sólo 4 atienden mujeres (3 en Región Metropolitana y uno en V Región de Valparaíso).

No hay estudios globales que indiquen específicamente quiénes son los mayores consumidores de psicotrópicos como las benzodiazepinas, inhibidores del apetito, inductores del sueño o anfetaminas, consideradas de alto riesgo por su efecto adictivo. El único registro existente a nivel nacional es la cantidad expresada en gramos de droga base que se distribuye a nivel nacional y, según estas cifras, el consumo nacional ha ido en aumento: el consumo nacional de benzodiazepinas expresada en gramos de droga base en el año 1996, alcanzó una cifra de 705.463, el año 2000 aumentó en un 26%, alcanzando la cifra de 888.900 gramos. Sin embargo, no existe un organismo que tabule esta información, no obstante, según las estadísticas del Ministerio de Salud, habría pacientes que hoy consumen en un mes lo que corresponde a varios meses de tratamiento.¹²⁴ No obstante, según un estudio realizado al año 2000, después de entrevistar a 477 personas que estaban adquiriendo productos para bajar de peso (recetas magistrales, productos elaborados para bajar de peso y los llamados *productos naturales*), en una muestra de farmacias de la ciudad de Santiago, el noventa por ciento de las consumidoras eran mujeres.¹²⁵ Un estudio de SERNAM en el año 2001 muestra que las mujeres consumen más tranquilizantes que los hombres (el 16,9% de las mujeres y el 7,5% de los hombres).¹²⁶

¹²¹ Minoletti, Alberto. Op cit.

¹²² Comité interministerial asesor del Presidente de la República en materias relacionadas con la prevención y control del uso indebido, producción y tráfico ilícito de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas y demás actividades vinculadas con estos delitos así como, en lo relativo al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción. Artículo 1º Decreto N° 683, 1990. Ministerio del Interior. Crea el CONACE.

¹²³ La prevalencia se mide de acuerdo al test CIE 10 (Clasificación de Enfermedades Mentales aprobada por la OMS)

¹²⁴ Revista De Mujer A Mujer. "Mujeres en peligro de adicción" Enero 2003

¹²⁵ Westphal, Jorge. Experto en adicciones Clínica Ñuñoa. Revista De Mujer a Mujer. Enero 2003.

¹²⁶ Revista Médica de Santiago. Volumen 3. N° 17. Diciembre de 2000. Y en Argumentos para el cambio N° 53, CEM, 2002.

Según cifras entregadas por CONACE, durante el año 2004 el 4,31% de la población (unas 360 mil personas) consumió sin prescripción médica analgésicos, tranquilizantes, estimulantes o sedativos. En el mismo periodo, el 1,57% consumió cocaína, el 0,51% pasta base y 5,17% marihuana.¹²⁷

Según el Observatorio de Género y Salud (2005) la prevalencia de consumo de drogas ilícitas por sexo al año 2004 durante el último año en el tramo de edad 12 a 64 años, por cada 100 mujeres y hombres equivale a mujeres: 2,96 y hombres: 8,79. Siendo la diferencia mujeres menos hombres: - 6,86. Respecto al año 2002 donde las cifras señalan que las mujeres: 2,14 y Hombres: 8,81. La diferencia mujeres menos hombres: 6,67. Respecto a la prevalencia de adicción al alcohol de mujeres y de hombres de 12 a 64 años, consumieron alcohol en el último mes, en edades entre 12 y 64 años, al año 2004, un 49,9% de las mujeres y 64,1% de los hombres. Siendo 14,2 puntos de diferencia entre mujeres y hombres. En comparación con el 2002 donde las mujeres alcanzaron 53,3% y los hombres 64,3%. Existiendo por tanto 11,0 puntos de diferencia entre mujeres y hombres.

5. Puntos de preocupación

- El Plan de Garantías Explícitas en Salud sólo limita las facultades de las ISAPRE en lo que se refieren a las enfermedades GES, pero las ISAPRE siguen siendo libres para afiliar o expulsar, revisar de manera unilateral los contratos, reajustar y excluir a todas las personas en todos los casos no incorporados al GES. Tampoco esta ley que crea el Sistema GES resuelve los problemas de información de los afiliados y usuarios de las ISAPRE ni las limitaciones de los usuarios para desahuciar los contratos. Mantiene los aspectos negativos de los planes cerrados y la insuficiente protección ante los reclamos de los usuarios. Es un Plan que limita el derecho a la libre elección de la población y el libre ejercicio del trabajo médico.
- Tanto en el sistema privado de salud como en el público las prestaciones médicas relacionadas con la salud mental de la mujer son deficientes y no garantizan niveles de salud adecuados para éstas. A ello se suma la necesidad de contar con estudios pormenorizados y desagregados por sexo, y, por otro lado, la necesidad de reglamentar el sistema de modo que incremente la cobertura de prestaciones de salud mental.
- Falta de reconocimiento legal de los derechos sexuales y reproductivos con la consecuente restricción en el ejercicio de los mismos. En particular preocupa la paralización del proyecto de ley sobre derechos sexuales y reproductivos en el parlamento y la falta de voluntad política del Poder Ejecutivo para darle tramitación de urgencia.

6. Recomendaciones

- La marcha y el impacto de la reforma plantean la necesidad del monitoreo de las políticas con incorporación de perspectiva de género, tanto desde la institucionalidad público/privada como desde la sociedad civil. Para ello se requieren construir indicadores de género mediante los cuales se medirán los procesos en curso y los cambios logrados.
- Acelerar el debate legislativo para aprobar el proyecto de ley sobre derechos sexuales y reproductivos así como el patrocinio a la iniciativa desde el Poder Ejecutivo. La discusión debe contar con la participación de la sociedad civil y las organizaciones sociales que trabajan el tema, tales como las organizaciones de mujeres; las asociaciones de enfermos y portadores de SIDA/VIH; los colectivos gay, lésbicos y transexuales; entre otros.

¹²⁷ CONACE. VI Estudio Nacional Sobre Consumo de Drogas en Población General.

- Mejoramiento de registros y estadísticas de salud, debidamente desagregados por sexo.
- Abordaje integral de la salud mental, incluyendo la atención garantizada de los problemas de salud mental, tanto en el sistema público como en las ISAPRE.

II ABORTO¹²⁸

1. Artículos de la Cedaw

Artículo 12: 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

Artículo 16: 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

2. Recomendaciones del Comité de la CEDAW

227. El Comité recomienda que el Gobierno y SERNAM examinen la situación de la población adolescente con prioridad y exhorta al Gobierno a adoptar varias medidas para que se presten servicios efectivos de salud reproductiva y sexual y se de atención a las necesidades de información de los adolescentes. Ello mediante la difusión de programas de planificación de la familia e información sobre métodos anticonceptivos, aprovechando entre otros medios la puesta en marcha de programas eficaces de educación sexual.

228. El Comité manifiesta su preocupación ante el inadecuado reconocimiento y protección de los derechos reproductivos de las mujeres en Chile. El Comité está preocupado, en particular, por las leyes que prohíben y penalizan toda forma de aborto. Esas leyes afectan a la salud de la mujer, dan lugar a que aumente la mortalidad derivada de la maternidad y ocasionan nuevos sufrimientos cuando las mujeres son encarceladas por violar esas disposiciones. El Comité está preocupado también porque las mujeres sólo puedan someterse a esterilización en una institución de salud pública. Asimismo, está preocupado porque sea necesario el consentimiento del marido para la esterilización y porque la mujer que desee ser esterilizada debe haber tenido al menos cuatro hijos. El Comité considera que esas disposiciones violan los derechos humanos de todas las mujeres.

229. El Comité recomienda que el Gobierno contemple la posibilidad de llevar a cabo una revisión de la legislación relacionada con el aborto con miras a enmendarla. En particular con objeto de proporcionar abortos en condiciones de seguridad y permitir la interrupción del embarazo por razones terapéuticas o relacionadas con la salud de la mujer, incluida la mental. El Comité insta también al Gobierno a revisar las leyes en que se exige que los profesionales del sector de la salud informen sobre las mujeres que se someten a aborto a los organismos encargados de hacer cumplir las leyes, los cuales imponen sanciones penales a esas mujeres. También pide al Gobierno que refuerce las medidas encaminadas a la prevención de embarazos no deseados, incluso ampliando la disponibilidad sin restricciones de medios anticonceptivos de toda índole.

3. Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos. Chile¹²⁹

24. En la consideración del tercer informe periódico del Estado parte, el Comité recomendó que el Gobierno contemplara la posibilidad de llevar a cabo una revisión de la legislación relacionada con el

¹²⁸ Autoría : Kena Lorenzini. Área de Ciudadanía y DDHH, Corporación La Morada. Actualización: Teresa Valdés, FLACSO

¹²⁹ Naciones Unidas, CEDAW, Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones 36º periodos de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006.14 de febrero de 2006.

*aborto con miras a enmendarla, en particular con objeto de proporcionar abortos en condiciones de seguridad y permitir la interrupción del embarazo por razones terapéuticas o relacionadas con la salud de la mujer, incluida la salud mental*¹³⁰. En el cuarto informe se indica que *en relación al aborto, el Gobierno no se ha planteado considerar en su mandato la despenalización del mismo, dado que no existen aún condiciones para abordar este tema en el debate público, ni siquiera en relación al aborto terapéutico.* (párr. 285). Favor de indicar si existe alguna iniciativa para promover un diálogo democrático entre el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de mujeres sobre este tema. Además informar cuál es el estatus del Proyecto de Ley sobre Derechos Sexuales y Re-productivos (párr. 283).

4. Panorama general

Chile es uno de los pocos países con leyes absolutamente restrictivas respecto del aborto, a partir de la derogación que se hiciera del Art. 119 del Código Sanitario. En efecto, entre 1931 y 1989 se autorizaba el aborto por razones terapéuticas, disposición que fue derogada por la Ley 18.826¹³¹ que estableció la prohibición en términos absolutos¹³².

El aborto provocado constituye un delito en Chile de acuerdo a lo que establecen los artículos 342 a 345 del *Capítulo sobre delitos que atentan contra la moralidad pública y el orden de las familias*. La ley asigna una pena de 3 años y un día a 5 años a las mujeres que abortan –rebajándose a 541 días a 3 años si la mujer abortó “por ocultar su deshonra”- y penas de 541 días a 3 años a quienes realicen el aborto, agravándose si se trata de profesionales de la salud¹³³.

Entre el 75 y 80% de los procesos penales iniciados por aborto contra mujeres procede de las denuncias hechas por profesionales de la salud¹³⁴. Esto por la obligación que tiene el personal de salud de denunciar todo acto que constituya un delito¹³⁵. El mayor número de denuncias¹³⁶ procede de las mujeres que ingresan al sistema hospitalario con complicaciones derivadas de la práctica de aborto clandestino, las que además proceden de los estratos de menos recursos. En todo caso, son pocas las mujeres condenadas por aborto lo que muestra la poca efectividad de la ley para erradicar dicha práctica¹³⁷.

Un estudio realizado por la Universidad de Chile¹³⁸ muestra que una de las principales causas de aborto es la económica. Un 30 % del total de las encuestadas señala el problema económico como razón para haber optado por la práctica del aborto clandestino. A la vez, el estudio caracteriza a las encuestadas como con baja tasa de escolaridad e incluso analfabetismo, una mayor inserción en el mercado informal o bien inserción en trabajos como el doméstico o como asesoras del hogar.

El aborto es la causa más importante de muerte materna en Chile. Las complicaciones derivadas del aborto clandestino causaron en el año 2000 el 26.5% de las muertes maternas, ubicando al aborto como la primera causa de mortalidad materna en Chile¹³⁹. Si bien se aprecia una disminución de las

¹³⁰ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/54/38/Rev.1), párr. 229.

¹³¹ 15 de septiembre 1989

¹³² “no podrá ejecutarse ninguna acción cuyo fin sea provocar aborto”. Art.119 del Código Sanitario.

¹³³ Código Penal Chileno, artículos 342 a 345.

¹³⁴ Helgar, Angélica “Derechos Reproductivos: vergüenza Nacional” www.piensachile.com, 6 de mayo 2003

¹³⁵ Art. 84¹³⁵ del Código Sanitario

¹³⁶ Foro Abierto de Salud y Derechos Reproductivos, *Encarceladas: leyes contra el aborto en Chile. Un análisis desde los derechos humanos*. Nueva York, 1998

¹³⁷ Argumento que se invoca desde los sectores más conservadores para aumentar las penas.

¹³⁸ Weisner, Mónica. “Comportamiento Reproductivo y Aborto Inducido en Mujeres Chilenas de Sectores Populares. Una Perspectiva Antropológica”, en Requena, Mariano (Editor) *Aborto inducido en Chile*

¹³⁹ Cálculos en base a la información sobre causas detalladas de muertes contenida en Anuario de Estadísticas Vitales, Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

mueres maternas y las muertes por aborto en los últimos años, es necesario señalar que no existen estudios que permitan dimensionar la magnitud del aborto en Chile ni las causas que hacen bajar la tasa de mortalidad y morbilidad materna, a pesar de las recomendaciones internacionales que señalan la necesidad de cuantificar el problema¹⁴⁰.

De acuerdo al método de estimación The Alan Guttmacher Institute¹⁴¹, y llevándolo a las cifras del año 2000 entregadas por el Departamento de Estadísticas e Información del Ministerio de Salud, en Chile del total de nacidos vivos un 50% terminan en aborto, es decir, por cada dos nacidos vivos hay un aborto provocado, o uno de cada tres embarazos termina en aborto provocado. A ello hay que agregar que existe un subregistro, en tanto no todas las mujeres que abortan llegan hasta los establecimientos hospitalarios, a causa de la penalización.

Según el Diagnóstico realizado por ICMER y CORSAPS¹⁴² datos entregados por el Programa de Salud de la Mujer del Ministerio de Salud en el 2000, los egresos hospitalarios por aborto, en los servicios de salud públicos y privados del país, disminuyeron entre 1990 y 2000, de 36.528 a 29.546, respectivamente. Por su parte, las tasas de egresos por aborto también han mostrado un leve descenso en los últimos años. En 1997, la tasa fue de 115,8 por mil nacidos vivos, de 113,8 en 1998 y 111,7 en 1999. Estas varían según los servicios de salud del país. En 1999, las tasas más altas observadas fueron en los servicios de salud O'Higgins (178,8) y Atacama (178,3) superando la tasa de egresos por abortos a escala nacional.

Esta información es parcial y se refiere entonces a los egresos hospitalarios por complicaciones derivados de aborto. Si bien es cierto se constata un descenso de las hospitalizaciones por aborto esta situación puede ser reflejo de la disminución de los abortos inducidos, y también posiblemente sea el resultado de una mejoría de las técnicas y procedimientos utilizados¹⁴³.

Como es sabido las tasas de mortalidad por aborto en el país han disminuido drásticamente una vez iniciado el programa de Planificación Familiar en la década de los 60, esto se constata en la disminución de 10,7 a 0,5 muertes por cada 10.000 nacidos vivos entre 1960 y 2000¹⁴⁴.

EL aborto terapéutico también ha sido tema de amplio debate público a partir de 2002, a raíz de dos casos de mujeres que solicitaron a través de los medios de comunicación que se les practicara un aborto terapéutico (una de ellas por portar un feto con una patología severa incompatible con la vida, y la otra por tener un embarazo molar que ponía en riesgo su salud y su vida)¹⁴⁵.

Transcurridos más de 8 años desde la realización de la Conferencia del Cairo sobre Población¹⁴⁶, tampoco se aprecian avances en la humanización de la atención a las mujeres que abortan. No

¹⁴⁰ Conferencia internacional sobre población y desarrollo. Capítulo XII, Tecnología, investigación y desarrollo B. Investigaciones sobre la salud reproductiva "...En el documento se exhorta a promover las investigaciones sobre los factores determinantes del aborto provocado, sobre el tratamiento de las complicaciones de los abortos y el cuidado después de los abortos y sobre las consecuencias del aborto provocado, incluidos sus efectos sobre la fecundidad ulterior, la salud reproductiva y mental y las prácticas anticonceptivas".

¹⁴¹ The Alan Guttmacher Institute "Aborto Clandestino. Una realidad latinoamericana" Nueva York, 1994

¹⁴² Schiappacasse, V.; Casas, L; Vidal, P.; Dides, C.; Díaz, S. (2003) Chile Situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Instituto Chileno de Medicina Reproductiva, CORSAPS. Publicado por SERNAM, Santiago.

¹⁴³ Foro de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos y Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, (2005) Atención Humanizada del Aborto Inseguro en Chile. Monitoreo del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994. Santiago, Segunda edición, pág. 11

¹⁴⁴ Departamento de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud, Gobierno de Chile, 2001. En: Shiappacasse et. al. Pág. 50

¹⁴⁵ Dides, C.; Márquez, A.; Guajardo, A.; Casas, L. (2006) Panorama de los derechos sexuales y reproductivos. Informe Final para CLAM. FLACSO-Chile.

¹⁴⁶ En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), los estados participantes, incluyendo al Estado de Chile, reconocieron que el aborto constituye un grave problema de salud pública y se comprometieron a "ocuparse

existen programas ni campañas destinadas a humanizar dicha atención. Tampoco se ha sensibilizado o capacitado al personal de salud para brindar una atención de calidad a las mujeres que sufren complicaciones derivadas del aborto. Mas aún, a las mujeres se les practica el raspaje sin anestesia y no el método de aspiración endouterina (AMEU)¹⁴⁷.

Los gobiernos de la concertación democrática durante los últimos 16 años se han negado a poner el tema del aborto en la agenda pública. Esta negativa a tratar de manera abierta el problema del aborto, dice relación con la influencia creciente de los medios de comunicación y la Iglesia Católica para imponer una visión de sociedad y del rol que la mujer debe cumplir en ella. Así y junto con no reconocer los derechos sexuales y reproductivos, estos sectores identifican a las mujeres exclusivamente con su rol de madre y no aceptan la posibilidad de que ellas ejerzan el derecho a decidir sobre el número de hijos, y el intervalo entre estos.

Cabe señalar por otra parte, que esta resistencia a intervenir y debatir sobre el aborto no se ve reflejada en la opinión pública. La mayoría de la población, en sucesivas encuestas ha manifestado su aprobación en torno a legislar sobre el aborto, la encuesta Nacional FLACSO 2001¹⁴⁸, revela que un 57,6% está de acuerdo con legislar sobre el aborto. De estos un 65,6 % aprueba el aborto cuando esta en riesgo la vida de la madre, un 56,3% cuando el feto presenta malformación severa, un 58,3% en caso de que el embarazo sea producto de una violación o incesto, y un 21,3% señala que debería permitirse siempre que la mujer lo solicite.

En el campo legislativo, a partir del inicio del proceso de transición en 1990, se han presentado dos iniciativas de ley que han buscado aumentar las penas para las mujeres y los terceros que realizan abortos¹⁴⁹. Ambos proyectos provenientes de partidos de derecha son similares y han tenido por objeto, aumentar las penas, situar al aborto entre los delitos en contra de las personas; eliminar la figura privilegiada de aborto *honoris causa*; eliminar requisitos que dificultan la sanción; y establecer la delación compensada o “arrepentimiento eficaz”¹⁵⁰. En este mismo período solo un proyecto de ley¹⁵¹ ha sido presentado por los parlamentarios oficialistas, en concreto, por la entonces Diputada Adriana Muñoz quien junto a otros diputados planteaban la reposición del Art. 119 del Código Sanitario que reponía el aborto terapéutico. El artículo único de dicha propuesta establecía: “Sólo con fines terapéuticos se podrá interrumpir un embarazo. Para proceder a esta intervención se requerirá la opinión documentada de dos médicos cirujanos.”¹⁵². En ambos casos se ha paralizado la tramitación.

Durante el año 2002 se volvió a reponer la idea de aumentar las penas para el caso de aborto. La moción¹⁵³ una vez más apunta a cambiar la ubicación actual del delito de aborto al capítulo de los delitos contra las personas¹⁵⁴, lo que conllevaría un significativo aumento de las penas, tanto para

de los efectos en la salud que tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas” y a prevenirlo, mediante la “prestación de más amplios y mejores servicios de planificación familiar”.

¹⁴⁷ Maturana, Camila (Coord.). “Monitoreo como práctica de control ciudadano. Monitoreo del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994)”. Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos -Chile, Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (RSMILAC), Santiago 2003.

¹⁴⁸ Encuesta Nacional FLACSO- Chile 2001, Santiago 2003

¹⁴⁹ En la práctica se trató de tres proyectos presentados en 1994, dos de los cuales fueron iniciados por la UDI uno en el Senado y el otro en la Cámara de Diputados, el tercero presentado por diputados de Renovación Nacional. Boletines legislativos de la Cámara de Diputados 1297-18 (archivado), 1298-18 (archivado) y 1302-07 (en trámite), todos del año 1994.

¹⁵⁰ Cámara de Diputados, Reforma el Código Penal en Materia de Aborto, Boletín 1298-18

¹⁵¹ el 17 de septiembre de 1991

¹⁵² Iniciativa de la Diputada Adriana Muñoz, quien junto con los Diputados Carlos Smok, Carlos Montes, Armando Arancibia y Juan Pablo Letelier presentaron el 17 de septiembre de 1991 en la Cámara de Diputados una moción cuyo único objetivo era reponer el artículo 119 del Código Sanitario. Boletín: 499 -07, 1991.

¹⁵³ Moción de los diputados Álvarez, Bauer, Forni, Kast, Moreira, Paya, Salaberry, Uriarte, Urrutia y de la diputada Marcela Cubillos. Boletín N° 2978-07.

¹⁵⁴ Actualmente en el capítulo sobre delitos contra la moralidad pública y el orden de las familias

las mujeres que se practican o someten a abortos como para los terceros que intervienen. Lo novedoso es que introduce la figura del arrepentimiento eficaz como circunstancia eximente de responsabilidad de la mujer y faculta al juez a conmutar la pena privativa de libertad que se impone a la mujer por la realización de trabajos determinados en favor de la comunidad, especialmente en organizaciones dedicadas a la protección del que está por nacer¹⁵⁵.

Un segundo proyecto de ley, presentado en el año 2002¹⁵⁶ y en una dirección distinta al antes señalado, apunta a reestablecer la figura del aborto terapéutico. El proyecto de ley¹⁵⁷ obedece, más que a la voluntad de avanzar en el reconocimiento y reestablecimiento de los derechos de las mujeres, a casos concretos que impactaron a la opinión pública. Griselle Rojas, de 27 años, madre de dos hijas, se encontraba en riesgo de vida debido a un embarazo molar, lo que significa que podía derivar en un cáncer. El feto, con malformaciones cromosómicas, era totalmente inviable desde el momento mismo de la concepción. Pese al dictamen médico que aconsejaba la interrupción del embarazo, al pedido del Colegio Médico al Ministerio de Salud y a las peticiones de Griselle y su esposo y el debate público que hizo evidente la necesidad de al menos reponer el aborto en condiciones tales como cuando está en riesgo la vida de la madre, el gobierno sin embargo, no patrocinó dicha iniciativa e insistió en que el tema no sería parte de la agenda gubernamental.

Cabe señalar que el Proyecto de Ley Marco Boletín "2608-11" elaborado por un grupo de organizaciones y personas de la sociedad civil y presentado por diputados/as de todas las bancadas¹⁵⁸ en octubre del 2000, que aún se encuentra en trámite en la Comisión de Salud de la Cámara, contiene en su artículo 17 "Se reconoce a las/los usuarios/as de los servicios de salud pública y privada el derecho a la confidencialidad de la información relacionada con la salud sexual

¹⁵⁵ Proyecto de ley: Artículo único: introdúzcanse las siguientes modificaciones al Código Penal: Intercálese como párrafo 3 del título VIII del Libro Segundo el párrafo 1 del título VII del mismo libro, pasando en consecuencia los artículos 342, 343, 344, y 345 a ser artículos 394 A, 394 B, 394 C, y 394 D, respectivamente.

Los actuales párrafos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del referido Título VIII pasarán a ser párrafos 4, 5, 6, 7, 8 y 9 respectivamente.

Sustitúyase el Artículo 342 que pasa a ser 394 A, por el siguiente: "Artículo 394 A.- El que maliciosamente causare aborto, será castigado: Con la pena de presidio mayor en su grado mínimo a medio y multa de cien a trescientas UTM, si ejerciere violencia a la persona de la mujer embarazada. Con la pena de presidio mayor en su grado mínimo y multa de cincuenta a cien UTM, si, aunque no la ejerza, obrare sin consentimiento de la mujer. Con la pena de presidio menor en su grado máximo y multa de cien a trescientas UTM., si la mujer consintiere" Sustitúyase el Artículo 344, que pasa a ser 394 C, por el siguiente: "Artículo 394 C.- la mujer que causare su aborto o consintiere que otra persona se lo cause, será castigada con presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo. Con todo, el Juez una vez ejecutoriada la sentencia y en atención a su arrepentimiento y compromiso rehabilitador podrá conmutar siempre la pena por la realización de trabajos determinados en beneficio de la comunidad. La resolución que conmute la pena deberá señalar la naturaleza del trabajo a desempeñar, el lugar donde deba realizarse, su duración y la persona o institución encargada de controlar su cumplimiento, se preferirá siempre a las instituciones que tengan una clara identificación a favor de la vida del que está por nacer. Se intentará siempre hacer compatible esta conmutación de la pena con la jornada laboral de la condenada, dándose preferencia a fines de semana y festivos para efectuar el trabajo comunitario. El incumplimiento de estas obligaciones hará exigible la sanción originalmente impuesta por el solo ministerio de la ley.

No se aplicará la pena indicada en e inciso anterior, si la mujer, en cualquier tiempo antes de la dictación de la sentencia de término en el proceso que la afecta, coopera eficazmente con la autoridad administrativa, policial o judicial, para determinar el cuerpo del delito, o sus autores, cómplices o encubridores, o para prevenir o impedir la perpetración o consumación del delito de aborto.

Se entiende por cooperación eficaz el suministro de datos e informaciones precisos, verídicos y comprobables que contribuyan necesariamente al esclarecimiento aludido.

Reemplácese en el artículo 345 que pasa a ser 394 D la oración: "las penas señaladas en el artículo 342 aumentadas en un grado", por la siguiente: "las penas de presidio señaladas en el artículo 394 A, aumentadas en un grado y multa de cien a quinientas UTM."

¹⁵⁶ Moción de los/as diputados/as Adriana Muñoz, María Antonieta Saa, Carmen Ibañez, Isabel Allende, Enrique Accorsi, Guido Girardi, Osvaldo Palma, Arturo Longton, Fulvio Rossi, Carlos Abel Jarpa. Boletín 3197-11.

¹⁵⁷ Consta de un artículo único que establece: "Sólo con fines terapéuticos se podrá interrumpir un embarazo. Para proceder a esta intervención se requerirá la opinión documentada de dos médicos cirujanos".

¹⁵⁸ Isabel Allende B. Rosa González R. Víctor Jeame B. Gabriel Ascencio M. Carlos Jarpa W. Osvaldo Palma F. Marina Prochelle A. María Antonieta Saa D. Fanny Pollarolo V. Jaime Mulet M. Boletín "2608-11".

y reproductiva, entre los cuales se incluye la confidencialidad de la información en complicaciones de aborto y acceso a métodos anticonceptivos.

5. Puntos de preocupación

- No existen estadísticas oficiales sobre la situación del aborto en Chile. Es grave a la hora de analizar el tema del aborto no tener estudios que arrojen cifras que permitan el diseño de planes, políticas y programas.
- Falta de voluntad política por parte del gobierno para emprender iniciativas que apunten a evitar el aborto como primera causa de mortalidad materna y resolver la situación de salud pública que responda a las recomendaciones que le hizo el Comité de la Cedaw.
- La penalización a las mujeres que se realizan abortos, con la consiguiente violación a los derechos humanos de estas mujeres.

6. Recomendaciones

- Aumentar la capacitación del personal para estar técnica y humanamente preparados para la recepción de casos por aborto clandestino.
- Realizar estudios periódicos que permitan obtener datos concretos sobre la incidencia del aborto en Chile.
- Avalar la iniciativa legislativa presentada para reponer el aborto terapéutico.

III TRABAJO¹⁵⁹

1. Artículos de la Cedaw

Artículo 11:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

- b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, incluso a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo.
- c) (...) al derecho a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional (...)
- d) el derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.
- e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
- b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;
- c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
- d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

2. Recomendaciones del Comité de la CEDAW

230. El Comité toma nota con preocupación de que un gran número de trabajadoras del pequeño comercio y del sector informal tienen reducidos ingresos, lo que les dificulta la posibilidad de incorporarse al sistema previsional actual. Asimismo, le preocupa al Comité que a pesar de los esfuerzos realizados a través del SERNAM, las trabajadoras de temporada enfrenten situaciones particularmente precarias en sus condiciones de trabajo, salarios y cuidado de los niños.

231. El Comité solicita al Gobierno que en su próximo informe incluya (...) información estadística sobre las condiciones de las mujeres trabajadoras...y el problema del acoso sexual en el trabajo.

¹⁵⁹ Autoría: Amalia Mauro, Centro de Estudios de la Mujer – CEM. Actualización: Amalia Mauro, CEM, con la colaboración de Tatiana Puebla

3. Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos. Chile¹⁶⁰

“14. Se indica en el informe que la fuerza de trabajo femenina alcanza mayores niveles de educación que la masculina; sin embargo, las mujeres presentan superiores tasas de desempleo que los hombres y se evidencia una alta vulnerabilidad del empleo femenino ante situaciones de crisis económicas (párrs.206-207). Indicar qué medidas específicas se han planeado o llevado a cabo para superar esta situación y asegurar la igualdad de acceso al mercado laboral.”

“15. En el informe se menciona que el SERNAM, a partir de 2000, ha implementado una línea de trabajo dirigida hacia los/las empresarios/as en general y hacia algunos sectores productivos en particular con el objetivo de superar las discriminaciones de género en materia laboral (párr.227) Favor de indicar los avances y logros.”

16 “Según el informe persiste la segmentación de las ocupaciones según sexo, y la mayoría de las mujeres siguen ejerciendo trabajos que socialmente se consideran femeninos (párr. 40). Proporcionar información actualizada sobre el desarrollo e impacto de las acciones acordadas entre SERNAM y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) orientadas a disminuir la segmentación laboral (párr. 240). En particular informar acerca del impacto de la persistencia de los estereotipos sobre el rol de la mujer en el mercado laboral”.

“17. Se indica en el informe que las mujeres sufren desventajas en cuanto al monto de jubilación que reciben debido a las interrupciones reproductivas a lo largo de la trayectoria profesional (párr. 213). Favor de indicar qué medidas se tienen previstas al corto plazo para eliminar las mencionad desventajas.”

“18. Favor de indicar si se ha realizado o hay planes de realizar estudios sobre el impacto de la privatización del sistema de seguridad social en el acceso de las mujeres a las pensiones”.

“19. proporcionar información actualizada acerca del proyecto de ley para eliminar la incompatibilidad de pensiones y montepíos que tiene como objetivo beneficiar a las mujeres viudas (párr. 251).”

4. Panorama general

La situación económica general de Chile a partir del 2004 exhibe claros signos de recuperación que la desmarca de la aguda crisis económica que afectó al medio internacional y que impactó en nuestro país a partir del año 1997. Esta recuperación económica del país se debe principalmente al aumento de las exportaciones, el mejoramiento de los términos de intercambio comercial, el precio del cobre, los acuerdos comerciales y la recuperación de la inversión.

Chile muestra un escenario donde la recuperación económica mencionada se ha traducido en una creación de empleos más dinámica y en un descenso de la desocupación. Esta situación más propicia para el trabajo plantea nuevos desafíos para las políticas públicas en el campo del trabajo, entre los que destacamos: el impulso a una mayor inserción laboral de las mujeres y la mejora de la calidad de los empleos.

El empleo de la mujer ha crecido en Chile en las últimas décadas: alrededor de 2 millones 250 mil¹⁶¹ mujeres forman parte de la fuerza de trabajo del país, frente a 1 millón400 mil que lo hacían en 1990. En los dos últimos años uno de cada dos nuevos empleos es ocupado por una mujer. Los expertos

¹⁶⁰ Naciones Unidas, CEDAW, Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones 36º períodos de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006.14 de febrero de 2006.

¹⁶¹ INE, Encuesta Nacional de Empleo (ENE), Trimestre Octubre-Diciembre 2005.

en el tema laboral estiman que esta participación femenina seguirá en aumento. Empero, la tasa de participación laboral de las mujeres (38%¹⁶²) es comparativamente menor que las de los países desarrollados e incluso más baja en comparación con la media de América Latina, que gira en torno al 45%.

Asimismo, pese a los avances registrados, varios son los indicadores que nos muestran la persistencia de la desigualdad de género en el ámbito laboral, entre los cuales destacamos la tasa de actividad, la tasa de desempleo, las remuneraciones, la situación contractual y la previsión social.

Tal como se dijera en párrafos anteriores, la tasa de participación laboral de las mujeres alcanza el 38%, porcentaje que está muy por debajo del 70 % exhibido por los hombres. Además, si bien la tasa de desocupación laboral de las mujeres se ha reducido hasta el 8,5%, continúa estando por encima de la de los varones, 6,1%.¹⁶³

Por otra parte, la participación laboral de las mujeres ha crecido más en el sector Comercio y Servicios, áreas que típicamente contratan mayor proporción de mujeres y en las cuales continúan estando concentradas. Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo¹⁶⁴ más del 80% del empleo femenino sigue concentrándose en el sector terciario, principalmente en las ramas Servicios comunales sociales y personales (43,7%), y el Comercio (25,9%). De acuerdo a la misma fuente, la rama de los Servicios sociales, comunales y personales es la más feminizada, dado que las más de la mitad de sus ocupaciones son desempeñadas por mujeres, sobre todo en el área de la salud y la educación, donde la participación femenina alcanza alrededor del 69%. En el Comercio, las mujeres constituyen también casi la mitad de las personas ocupadas en ese sector (47%) y, en los Servicios financieros ocupan el 38,5% de las ocupaciones en esa rama.

Asimismo las mujeres constituyen la mitad de la fuerza de trabajo que labora como empleada de oficina, vendedora en el Comercio y trabajadora de los Servicios, así como de los científicos y profesionales y técnicos y alrededor de un tercio de los grupos directivos. Empero, apenas un 2% del total de mujeres ocupadas accede a cargos gerenciales o directivos.

Existen grandes diferencias en las oportunidades para desempeñar un trabajo remunerado no sólo entre hombres y mujeres, sino también entre las propias mujeres. Estas oportunidades son más altas para las que tienen mayor número de años de estudios y pertenecen a estratos de ingresos altos. Cabe señalar aquí, que los cambios tecnológicos y productivos han aumentado la demanda por trabajadores con mayor educación y por competencias especializadas, lo que deja al margen a los trabajadores que tienen escasa calificación, entre los cuales hay muchas mujeres.

No hay que olvidar, además, que la división sexual del trabajo todavía predominante en el país lleva a que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo sin abandonar los roles tradicionalmente asignados a ellas lo que se traduce en discriminación durante y después de su vida laboral. De allí que el caso particular de las mujeres no se pueda ignorar que su grado de participación laboral se ve influido por el trabajo doméstico y de cuidado. En efecto, poco más de un tercio de las mujeres inactivas aluden al trabajo doméstico (29,5%) y a no tener con quién dejar los hijos (3,8%). Asimismo, un alto porcentaje (39,3%) lo atribuyen a estar estudiando, situación que se da en particular en el grupo más joven -15 a 24 años - (Mideplan. CASEN 2003).

¹⁶² INE, Encuesta Nacional de Empleo (ENE), Trimestre Octubre-Diciembre 2005.

¹⁶³ INE, Encuesta Nacional de Empleo (ENE), Trimestre Octubre-Diciembre 2005.

¹⁶⁴ INE, Encuesta Nacional de Empleo (ENE), Trimestre Octubre-Diciembre 2005.

4.1. Condiciones de trabajo

Si bien no se debe subestimar los efectos positivos del aumento de la participación laboral de las mujeres aún en condiciones de trabajo precarias, es importante señalar que la precariedad laboral que afecta a un alto porcentaje de mujeres, por tener trabajos inestables, mal pagados y con escasa protección social, constituye un riesgo para su salud y bienestar actual y a mediano y largo plazo.

4.1.1 Situación contractual

En términos de estabilidad laboral contar con contrato de trabajo, en particular de carácter indefinido, es uno de los elementos fundamentales asociados a la estabilidad y protección laboral y social.¹⁶⁵ De acuerdo a las cifras proporcionadas por la Encuesta CASEN 2003¹⁶⁶ un 25% de las mujeres asalariadas no tiene contrato de trabajo, frente a un 20% de los hombres. Situación que empeora en el caso de las asalariadas pertenecientes a hogares de los quintiles de ingresos más bajos, ya que la mitad de ellas no firmó contrato de trabajo, en comparación con un 15% de las pertenecientes a los sectores de mayores ingresos¹⁶⁷. En la Encuesta Laboral del 2004¹⁶⁸ se señala que si bien un 75% de las mujeres contratadas tienen contrato indefinido, en el 17,3% de los casos es por plazo fijo y otro 5,4% por obra o faena, tipos de contrato que se vinculan en gran medida con la inestabilidad laboral y que limitan los derechos laborales – seguridad social, y derechos maternales, entre los principales.

Además, las nuevas relaciones de trabajo han generado un proceso de reemplazo de los contratos de trabajo por acuerdos comerciales civiles, como ocurre en el caso de los trabajadores a domicilio, grupo que abarca a un gran número de mujeres. De hecho, según datos de la Encuesta CASEN de 2003, más de 450 mil mujeres eran trabajadoras a domicilio¹⁶⁹, lo que representa el 7,7 % de la fuerza de trabajo femenina. Por otra parte, según datos de la Encuesta Nacional de Empleo (trimestre octubre-diciembre del 2005), el 22,8% de las mujeres ocupadas son trabajadoras por cuenta propia, posiblemente muchas de ellas sean en realidad “pseudos” independientes, es decir se vinculen sólo con una o dos empresas mediante acuerdos comerciales en lugar de contrato de trabajo. Estas trabajadoras se encuentran, en consecuencia, en una situación laboral de total desprotección, ya que aunque en la práctica muchas veces dependen de un empleador, su estatus laboral legal es el de trabajadora por cuenta propia y el Código del Trabajo protege sólo a los trabajadores dependientes.

4.1.2 Remuneraciones

En lo que se refiere a las remuneraciones, si bien estas se han incrementado en los últimos años, no obstante, en términos de ingreso medio mensual de los ocupados, los ingresos de las mujeres siguen siendo más bajos que los de los varones. Según datos de la encuesta CASEN 2003, el ingreso mensual promedio de la ocupación principal de las mujeres corresponde al 67,4% del percibido por los varones.¹⁷⁰ Esta diferencia de ingresos entre hombres y mujeres se acrecienta a medida que aumenta el nivel de educación formal alcanzado.¹⁷¹ La explicación de esta aparente paradoja

¹⁶⁵ Aunque actualmente se ha vuelto más fácil para los empleadores poner fin a los contratos por tiempo indefinido, aumentando de este modo la inseguridad laboral incluso la de estos trabajadores.

¹⁶⁶ Mideplan. Departamento de Información Social.

¹⁶⁷ *Mujer y Trabajo. Compendio de estadísticas según sexo. Aporte al debate laboral n° 18.* Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Santiago de Chile. 2005.

¹⁶⁸ *Encuesta Laboral 2004.* Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios. Santiago de Chile, 2005.

¹⁶⁹ Incluye a las que trabajan en su casa, o en taller anexo a su vivienda. Si le sumamos aquellas que declaran trabajar en otra vivienda este porcentaje alcanza el 9,3% y el total de mujeres a 550 mil.

¹⁷⁰ Esta diferencia se reduce cuando se comparan los ingresos por hora promedio; en este caso equivale al 80,5%.

¹⁷¹ En el caso de las mujeres con estudios superiores completos, sus ingresos equivalen al 49,8% de los de los varones, cuando tienen educación media completa equivalen al 68,4% y con básica incompleta o sin educación formal el porcentaje aumenta a

probablemente se encuentre más en el tipo de estudios y de ocupaciones a que tienen acceso las mujeres que a la discriminación de ingresos más pura, sin que esto deba ser descartado. Es decir, las mujeres se ubican en profesiones “femeninas” que son menos valoradas.¹⁷²

Asimismo, de acuerdo a datos de la encuesta CASEN 2003, la brecha salarial más acentuada se da entre el personal directivo en donde los ingresos promedios mensuales de la ocupación principal de las mujeres equivale al 39,6% del percibido por los hombres¹⁷³, en tanto que entre las profesionales equivale al 71,6%, y en el caso del personal administrativo y de los trabajadores la brecha salarial disminuye por cuanto este ingreso promedio equivale al 78,6%. Al analizar las remuneraciones por rama de actividad también se observa que en el Comercio, rama donde trabaja una importante cantidad de mujeres y es crecientemente feminizada, los ingresos mensuales promedio de la ocupación principal de las mujeres equivalen aproximadamente el 59,7% de los ingresos masculinos.¹⁷⁴

4.2 Previsión social

La experiencia empírica y la información producida en distintas investigaciones muestra que la flexibilización laboral y la creciente incorporación de mujeres a la fuerza de trabajo arrojan por la borda el supuesto base del sistema de seguridad social vigente, según el cual el mercado laboral genera ocupaciones estables y trayectorias laborales sin mayores discontinuidades, que permiten ahorros previsionales regulares y suficientes. Por el contrario, la flexibilidad laboral aumenta en forma notoria los empleos precarios y la movilidad laboral, ya sea en lo que se refiere a rotación entre empleos o al paso por períodos de desocupación e inactividad a lo largo de las trayectorias laborales. De esta forma contribuyen a la expansión de trayectorias laborales inestables y discontinuas, las que tan sólo permiten un acceso insuficiente al sistema de seguridad social.

En este contexto de cambio, únicamente las personas que en su vida laboral trabajan en forma continua, a tiempo completo y en formas contractuales “normales”, pueden hoy en día esperar una mínima protección.

Por otra parte, la flexibilidad laboral que se apoya en una estructura de relaciones sociales desiguales entre los géneros tiende a precarizar aún más el empleo femenino. Es decir que pese a la mayor incorporación de las mujeres al trabajo, la institucionalidad laboral funciona todavía sobre la base de una división sexual del trabajo que asigna a los hombres el trabajo remunerado – de por vida y a tiempo completo – y a las mujeres el trabajo no remunerado reproductivo – trabajo doméstico y de cuidado. Ejercicio éste último que va de la mano con la “inactividad” o parcial actividad laboral femenina, así como con una inserción laboral menos favorable en términos de estabilidad y calidad del empleo.

En Chile, la proporción de los ocupados que no tiene cotización previsional es alta. Según datos de la Encuesta CASEN 2003, el 60% de las mujeres ocupadas están cotizando en algún sistema de previsión social, frente al 64,1% de los varones. El porcentaje de mujeres ocupadas cotizantes se reduce al 34% y 49% en los dos quintiles de ingresos más bajos. La falta de contrato y el trabajo autónomo reducen las posibilidades de acceder al sistema de pensiones vigente en el país, debido a que imponer a la seguridad social es obligatorio sólo para los trabajadores dependientes, pero voluntario para los independientes – empleadores y cuenta propia – y de acuerdo con los datos

alrededor del 75% (*Mujer y Trabajo. Compendio de Estadísticas según sexo. Aporte al debate laboral*. N° 18. Dirección del trabajo, Departamentos de Estudios. Santiago de Chile, 2005).

¹⁷² Así por ejemplo, las mujeres constituyen el 68% de los profesionales de la enseñanza, sector de actividad poco valorado.

¹⁷³ Así por ejemplo, cuando las mujeres ocupan gerencias, se trata sobre todo la de Recursos Humanos, mientras que los hombres ocupan las gerencias generales o financieras, que dan más prestigio y son mejor remuneradas.

¹⁷⁴ Véase *Mujer y Trabajo. Compendio Estadístico según sexo*. Op. cit.

registrados antes mencionado una cuarta parte de asalariadas no tiene contrato de trabajo y alrededor de un 20% de las ocupadas trabaja como cuenta propia.

Los efectos de la discriminación contra las mujeres en el mercado laboral se manifiestan y se acentúan en el sistema de pensiones. Dicho en otros términos, las mujeres se encuentran en situación desmedrada no sólo por la baja tasa de participación laboral, por las condiciones laborales en las que se desempeñan - situación contractual, bajos ingresos percibidos-, sino también por la intermitencia en su participación laboral, a lo que se suma su mayor expectativa de vida y una menor edad de retiro, aspectos ambos que repercuten sobre sus pensiones.

Cabe recordar que al ser de capitalización individual, el sistema de pensiones chileno hace que los montos de pensión de vejez que recibirán los trabajadores y trabajadoras dependan de sus propias imposiciones y por ende de lo acumulado a lo largo de su vida laboral. Además, entre los requisitos para acceder a este sistema se destacan: el número de años o meses mínimos de cotización requeridos para acceder a pensión mínima garantizada por el estado (240 meses). Las trayectorias laborales más interrumpidas de las mujeres dificultan su cumplimiento. El uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo es discriminatorio debido a que se aplican a los individuos características basada en su pertenencia a un grupo, teniendo un efecto negativo para las mujeres.¹⁷⁵ La menor edad de retiro del mercado laboral aumenta los años a financiar por el fondo acumulado, disminuyendo las pensiones.

Un estudio realizado por el CEM sobre trayectorias laborales y protección social ¹⁷⁶ y la Encuesta de Protección Social 2004¹⁷⁷ ponen en evidencia que las mujeres trabajadoras presentan un mayor grado de no afiliación a algún sistema de previsión social y mayores discontinuidades en el mercado laboral (entran y salen más a menudo que los hombres) y períodos más frecuentes y extensos de desempleo e inactividad, todo lo cual se traduce en lagunas previsionales, lo cual las deja en una situación desmedrada frente al futuro.

Así por ejemplo, el estudio del CEM (2005) muestra que del total de trabajadores y trabajadoras entrevistados en el Gran Santiago, el 50,8% de las mujeres desarrollaron trayectorias laborales discontinuas o interrumpidas durante los diez años estudiados, en tanto que dicho porcentaje se reduce al 33% entre los varones. Además, mientras los períodos de desocupación se extendieron por 18 meses entre los hombres, en el caso de las mujeres alcanzaron los 26 meses, así como los períodos de inactividad de las mujeres sumaron 43 meses en promedio y los de los hombres 30 meses. ¹⁷⁸

Asimismo, un 9% de los hombres y un 20% de las mujeres nunca habían cotizado en el sistema de pensiones, es decir que nunca estuvieron afiliados. En el caso específico de éstas últimas, la ausencia de afiliación al sistema de pensiones prevalecía entre las trabajadoras del grupo socio-ocupacional bajo, compuesto por trabajadoras por cuenta propia, asalariadas con bajos salarios, trabajadoras de los servicios personales - servicio doméstico -.

La Encuesta de Protección Social de 2004, por su parte, señala que del total de trabajadores que nunca se afiliaron al sistema de pensiones, más del 70% son mujeres; además, alrededor de la mitad de los no afiliados tienen muy baja educación (niveles de educación básica o menos) lo que

¹⁷⁵ El uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo se traduce en que los montos para pensión de vejez acumulados por las mujeres deberán distribuirse en un número mayor de años.

¹⁷⁶ Véase en particular Amalia Mauro y Sonia Yáñez, Cuadernos de Investigación n°1, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile, 2005; CEPAL,

¹⁷⁷ Encuesta de protección Social 2004. *Presentación general y principales Resultados*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social - Departamento de Economía Universidad de Chile, Santiago de Chile. 2006

¹⁷⁸ Mauro y Yáñez, 2005, op. cit.

contrasta con los afiliados, el 20% de los cuales exhibe niveles de educación técnicos o superior.¹⁷⁹ Este estudio destaca también entre los motivos señalados para no afiliarse un 20% lo atribuyó a que el dinero no les alcanzaba y un 37% dijo no estar obligado.¹⁸⁰

En lo que se refiere a las lagunas provisionales, en el estudio del CEM se observó que del total de mujeres afiliadas, el 74% exhibía períodos sin cotización durante los diez años estudiados frente al 67,7% de los varones. Vale subrayar que el 81 % de las mujeres afiliadas pertenecientes a los sectores socio-ocupacionales bajos presentaron lagunas previsionales de una duración promedio de 79 meses, durante los diez años estudiados, mientras que aquellas pertenecientes al grupo socio-ocupacional de ingresos más altos no sólo exhiben un mayor porcentaje de afiliación sino que también son menores los porcentajes de afiliadas con lagunas (55%), cuya duración es asimismo mucho menor (42 meses).¹⁸¹

Un aspecto fundamental a destacar es que en las mayores interrupciones de las trayectorias laborales de las mujeres incide el trabajo reproductivo que está a su cargo - maternidad y cuidado de menores, enfermos y adultos mayores. Además, el sistema de pensiones vigente ignora la existencia e importancia del trabajo reproductivo y social, que es considerado "inactividad" y en consecuencia no se traduce en aportes al sistema de pensiones, ni en posibilidades de obtener beneficios previsionales.

Por último, la distribución sexual del trabajo que asigna a las mujeres el trabajo doméstico y de cuidado no-remunerado y a los hombres el trabajo remunerado y la persistencia de concepciones sobre la dependencia de las mujeres de sus maridos - lo que las hace acreedora a beneficios derivados por ser esposa de - se convierte para ellas en una fuente de inseguridad en un mundo donde no sólo los empleos, sino también los matrimonios, se vuelven más inestables. En el caso de una ruptura matrimonial, las mujeres que no trabajan remuneradamente pueden quedar desprovistas de recursos monetarios en la vejez y/o pueden perder parte o todo derecho a recibir una pensión de sobreviviente si su ex marido vuelve a casarse.

4.3. Maternidad

La maternidad en el ámbito del trabajo es un tema antiguo y la necesidad de su protección no parece discutirse. En Chile, la protección a la maternidad se encuentra regulada en el Título II, libro 1, del Código del Trabajo, de la Protección a los trabajadores.¹⁸²

En principio, los beneficios por maternidad deberían alcanzar a todas las mujeres asalariadas, tanto de empresas privadas como del sector público, pero, en la práctica, la protección legal a la maternidad no está al alcance de todas las mujeres incorporadas al mercado de trabajo. Ello, en primer lugar, porque la normativa referida a la obligación de mantener una sala cuna o pagar por los servicios de una sala cuna independiente se limita a aquellas empresas que ocupan veinte o más trabajadoras. Esta obligación muchas veces se convierte en factor de discriminación contra la mujer al limitar su contratación. Además, según la encuesta CASEN 2003, una alta proporción de mujeres

¹⁷⁹ El estudio del CEM coincide con estos datos, dado que las mujeres que nunca se afiliaron, miembros del grupo socio-ocupacional de menores ingresos, tienen niveles de escolaridad bajos.

¹⁸⁰ En Chile sólo están obligados a cotizar los asalariados, trabajadores dependientes. Para los trabajadores independientes - empleadores y trabajador por cuenta propia - es voluntario.

¹⁸¹ La Encuesta de Protección Social 2004 señala que las mujeres afiliadas se concentran en los rangos de menores densidades de cotización y por el contrario los hombres lo hacen en los rangos de mayores densidades.

¹⁸² La ley 19.591 de diciembre 2001 incorporó al Código de Trabajo un conjunto de nuevos derechos para la mujer trabajadora. Se destacan las siguientes reformas: Prohibición de discriminar a la mujer por estado de gravidez; Fuero maternal para la trabajadora de casa particular; y Extensión del derecho a sala cuna, reemplazando el concepto de establecimiento por el de empresa.

trabajan en la pequeña y mediana empresa (63,2%), sólo el 36,8% de las trabajadoras está en empresas de 50 y más personas y posiblemente muy pocas de ellas reúna a más de 20 trabajadoras.

Cabe destacar que después de 9 años, la Comisión de Trabajo del Parlamento decidió reactivar la iniciativa de incorporar a cientos de madres que trabajan en la pequeña y mediana empresa para que puedan amamantar a sus hijos, aún cuando trabajen en empresas de menos de 20 mujeres, es decir, sin obligatoriedad de tener Sala Cuna. El proyecto, orientado a proteger la vida y la salud del menor, sin desmedro además de la tranquilidad física y mental de la madre, modifica el artículo 206 del Código del Trabajo, señalando que las madres tendrán derecho a disponer de a lo menos una hora al día para dar alimentos a sus hijos menores de dos años, ya sea en sala cuna, su hogar, u otro lugar escogido para ello. Agrega que el tiempo podrá, a solicitud de la madre, dividirse en dos períodos. Ese tiempo que la madre destine a amamantar a su hijo, será considerado trabajado para efectos del pago de sus remuneraciones y se ampliará considerando el tiempo que la madre requiera para trasladarse. Además, el proyecto carga al empleador el pago de los pasajes por el transporte que deba emplearse para la ida y regreso del menor al respectivo establecimiento y el que deba utilizar la madre para reunirse con su hijo. Este derecho "no podrá ser renunciado en forma alguna", al igual que lo establece la ley vigente para aquellas empresas que cuentan con sala cuna o cancelan a sus trabajadoras por dicho servicio.¹⁸³

Por otra parte, no hay que olvidar que cuando la forma de inserción laboral no va acompañada de una contratación indefinida, algunas de las protecciones a la maternidad otorgadas tradicionalmente por la ley son inoperantes. Así por ejemplo, a las mujeres contratadas a plazo fijo o por obra, el fuero maternal sólo las ampara limitadamente, ya que prevalece el término del contrato de trabajo aunque se requiera autorización judicial, la que puede concederse por vencimiento del contrato o por conclusión del trabajo que dio origen al contrato. Una vez extinguido el vínculo laboral se pierden los demás derechos de protección a la maternidad. Recordemos lo apuntado en párrafos anteriores en los que señalábamos que un 25% de las mujeres ocupadas no tienen contrato, y que del total de mujeres asalariadas con contrato en el 17,3% de los casos es por plazo fijo y otro 5,4% por obra o faena.

Tampoco son muchas las denuncias ante la Inspección del Trabajo referidas a la protección de la maternidad. En efecto, de las 80.660 denuncias a la Dirección del Trabajo¹⁸⁴ en el 2003, 520 fueron de protección a la maternidad, lo que equivale a sólo el 0,64% del total. Esta cifra aumentó al año siguiente, 2004, a 565 denuncias sobre un total 92.947. Como podemos observar, las denuncias en general y las de protección a la maternidad aumentaron de un año para el otro, pero la proporción de denuncias a la protección de las maternidades mantuvo prácticamente igual -0,64% en el 2003 y 0,60% el 2004.

En el caso de las mujeres que trabajan en su casa u otra vivienda o taller anexo a la vivienda, que como ya dijéramos constituyen un 7,7% de las ocupadas (Encuesta CASEN 2003), muchas de las cuales son formalmente trabajadoras por cuenta propia, pero en la realidad son "pseudos independientes" se advierte también una gran desprotección en relación con la maternidad, pues estas trabajadoras deberían probar judicialmente que la relación es de carácter laboral y si no lo hacen -que es lo que sucede dada la dificultad de probarlo- la vinculación con el empleador se rige por el derecho civil y queda excluida de la protección del fuero maternal. Todo lo dicho antes es una clara muestra de la gran proporción de trabajadoras que quedan fuera de la protección social por maternidad.

¹⁸³ www.senado.cl

¹⁸⁴ Chile, resumen de estadísticas básicas, Inspección del Trabajo 1999-2002. Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios.

En lo que respecta a la posibilidad que tienen trabajadoras y trabajadores de obtener permiso vinculado a los hijos¹⁸⁵, en el 2005 se promulgó la Ley N° 20.047 que establece en el Código de Trabajo un permiso especial al padre de cuatro días pagados en el caso de nacimiento de su hijo.¹⁸⁶

Actualmente se debate en el Parlamento un proyecto para flexibilizar el tiempo del pre y post natal. Según esta iniciativa, la madre podrá trasladar parte de su descanso prenatal al final del período post natal para compartir un mayor tiempo con el hijo recién nacido. Sin embargo, se deberá contar con una previa autorización por escrito del médico y deberá ser informada al empleador y a la Inspección del Trabajo con una antelación de dos meses de la fecha probable de parto.¹⁸⁷ Proyecto que por lo demás ha merecido críticas desde el área de la salud y los gremios, en cuanto a los presuntos efectos positivos que traería para las mujeres.

Por otro lado el Servicio Nacional de la Mujer y la Dirección Regional del Trabajo han impulsado una campaña de difusión, destinada a resaltar los derechos para las mujeres embarazadas e, incluso, los que se extienden después del nacimiento de sus hijos. Uno de los puntos principales planteados es que no se puede condicionar la contratación laboral dependiendo del estado de embarazo o de posible embarazo de la mujer. Asimismo, hay que considerar que cualquier mujer que mantenga una relación laboral, en virtud de cualquier tipo de contrato, está protegida por el fuero maternal. Ese fuero impide que el empleador, por un período determinado, pueda despedir a la trabajadora sin una previa autorización judicial. La Dirección del trabajo ha elaborado un tríptico informativo sobre la Protección a la Maternidad. Por medio de este documento de difusión, que puede solicitarse en todas las inspecciones de Chile, las personas pueden informarse sobre las normas laborales que protegen a las trabajadoras antes, durante y después del embarazo, con el fin de asegurar su salud y la de su hijo o hija.

Por último, cabe señalar que pese a los cambios producidos en el país en las últimas décadas, no se han alterado significativamente, ni en la práctica, ni en el imaginario social, uno de los factores más importantes que influyen en la discriminación laboral de las mujeres: los roles atribuidos a mujeres y hombres, y en consecuencia, no se han traducido en una división más igualitaria del tiempo de trabajo pagado y el no pagado entre los sexos. De esto modo, la solución de las tensiones entre ámbito laboral y familiar sigue estando casi exclusivamente en manos de las mujeres.

4.4 Buenas prácticas Laborales

Un último aspecto en el ámbito del trabajo que vale destacar tiene que ver con las buenas prácticas laborales respecto a la discriminación de género. Si bien este tema forma parte de una preocupación mayor, la responsabilidad social empresarial (RSE), sobre la que diversas organizaciones e instituciones de la sociedad civil, del Estado y organismos internacionales¹⁸⁸ promueven acciones en beneficio de los y las trabajadoras, en lo referido a género los avances son poco y no existe una evaluación sobre los hechos, su alcance e impacto.¹⁸⁹

¹⁸⁵ La ley 19.250, Art. 2 extiende al padre el permiso por enfermedad del hijo menor de un año, pero dejando en manos de la madre la elección de quién lo utilizaría. La ley 19.505, promulgada en 1997, otorga permiso para atender hijo/a menor de 18 años por accidente grave o enfermedad terminal, extensible a madre y padre. La licencia no es pagada, pero el tiempo no trabajado por este concepto puede ser imputado a vacaciones o recuperado.

¹⁸⁶ No existen registro de cuántos hombres han hecho efectivo este derecho vigente desde septiembre de 2005. La Dirección del Trabajo señala que los teléfonos del *call center* han recibido desde esa fecha hasta ahora 2.700 llamados interesados en conocer más sobre sus derechos paternales en el trabajo (*Paternidad Activa: Consejos para gozar el postnatal masculino*. El Mercurio A.11. 24 de mayo 2006).

¹⁸⁷ El Proyecto sobre Permiso Maternal que establece normas para flexibilizar el uso de este permiso se encuentra en segundo Trámite Constitucional, con Informe de la Comisión de Salud del Senado.

¹⁸⁸ Fundación Prohumana, Red Puente Chile, Acción RSE, PNUD, OCDE, entre otras.

¹⁸⁹ Actualmente Sernam organiza desde hace tres años un concurso nacional de buenas prácticas laborales por la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, las que implican un conjunto de medidas y/o iniciativas que incorpora una empresa

5. Puntos de Preocupación

- El actual sistema previsional chileno vulnera el derecho de las mujeres, tanto por no responder a la universalidad como por reforzar la discriminación de género existente en la sociedad y en el mercado laboral.
- La falta de seguimiento y evaluación del avance e impacto de muchas de las medidas implementadas por el estado para superar las discriminaciones de género.
- Las limitaciones existentes en lo referido a protección de las trabajadoras por maternidad.
- La falta de información o acceso a estudios y evaluaciones producidos en las instituciones públicas sobre los avances hechos en temas de equidad de género en el campo del trabajo.

6. Recomendaciones

- Impulsar, apoyar las propuestas presentadas ante el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional¹⁹⁰ para superar la inequidad de género en lo que se refiere a previsión social,¹⁹¹ entre las que destacamos:
 - Flexibilizar la noción que vincula la seguridad social exclusivamente al trabajo remunerado: construir un sistema de seguridad social básica que no se fundamenta tan sólo en criterios laborales, sino que considere a las personas a partir de su condición de ciudadanos y ciudadana, lo cual permitiría incluir a las mujeres que sólo realizan trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.
 - Establecer condiciones de adquisición de derechos menos estrictos: menos años de cotización y menores montos acumulados requeridos, lo que beneficiaría a muchas mujeres, con trayectorias laborales interrumpidas, empleos con bajas remuneraciones.
 - Reconocer el aporte del trabajo reproductivo no remunerado a la economía y a la sociedad: Diseñar mecanismos compensatorios para cubrir los años en que mujeres, y también hombres, deben dedicar a las tareas reproductivas y de cuidado de niños, ancianos o discapacitados. La esencia de este planteamiento es que el tiempo dedicado a tareas de cuidado se reconozcan como tiempo de trabajo que permite acumular derechos previsionales.
 - La propuesta de aumentar la edad de jubilación de las mujeres debería plantearse teniendo en cuenta su trabajo reproductivo y el tipo de trabajo desempeñado a lo largo de su vida laboral y el efecto que todo ello tiene en su salud. Es decir hay que tener en cuenta y compensar lo ocurrido en sus trayectorias laborales y no sólo considerar los posibles

para mejorar las condiciones laborales de las mujeres y disminuir las brechas laborales existentes. Las empresas las incorporan en forma voluntaria y son adicionales a las exigidas por la ley laboral.

¹⁹⁰El Consejo tiene por función proponer a la presidenta un conjunto de reformas al sistema de AFP existente, para que sea posteriormente tratado en el Parlamento. Este Consejo recibió en audiencia a representantes de distintos sectores de la sociedad – trabajadores, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, e instancias gubernamentales.

¹⁹¹ En el caso particular de las mujeres presentaron sus propuestas: ANAMURI, CEM, Comité Sindical de Mujeres. La situación particular de las mujeres trabajadoras estuvo planteada también en las propuestas de la CUT, CENDA, CEPAL, entre otras. El texto presentado por CEM puede verse en www.cem.cl, el de ANAMURI en www.anamuri.cl, el del Comité Sindical de Mujeres en www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/audiencias/24-04-2006-Comité-sindical-mujeres.pdf. Todos las audiencias se pueden leer en www.consejoreformaprevisional.cl

beneficios que significa para sus montos acumulados aumentar en cinco años más su vida laboral.¹⁹²

- Hacer el seguimiento y evaluación del avance e impactos de las medidas más recientes implementadas por el estado para superar las discriminaciones de género en el campo del trabajo, tales como la referida a las buenas prácticas laborales, la de ampliar los beneficios de maternidad existentes a todas las trabajadoras, y las que buscan facilitar el acceso al mercado de trabajo sobre todo de aquellas mujeres del 40% de la población de menores ingresos.

¹⁹² El Comité Sindical de Mujeres propone, por el contrario, reducirla a 55 años y ANAMURI a los 50 años.

IV VIOLENCIA¹⁹³

1. Artículos de la Cedaw

Artículo 2: Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios adecuados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación hacia la mujer.*
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.*
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.*

Artículo 3: Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 5: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que están basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.*

Artículo 6: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

Artículo 16: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.

2. Recomendaciones de la CEDAW:

221. Para el Comité es motivo de preocupación la desprotección de las mujeres en materias de derecho de familia, lo cual limita, entre otras cosas, la capacidad de la mujer para administrar sus propios bienes o los bienes poseídos en común. El Comité está preocupado también por la inexistencia de disposiciones relativas a la disolución del vínculo matrimonial. Estos aspectos resultan gravemente discriminatorios para la mujer, tanto en sus relaciones familiares como en los que atañen al pleno ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

225. El Comité insta al Gobierno a fortalecer las medidas adoptadas aplicando estrategias amplias, entre ellas medidas especiales temporales, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, con objeto de fomentar una mayor participación de la mujer en la vida pública, en particular en el proceso de adopción de

¹⁹³ Autoría: Ximena Rojas, Corporación DOMOS. Actualización: Lorena Fries, Corporación Humanas. El subcapítulo Trata de Personas, a cargo de Ximena Zavala

decisiones, y promover el cambio de actitudes y percepciones, tanto de las mujeres como de los hombres, en cuanto a sus respectivos papeles en el hogar, la familia, el trabajo y la sociedad en su conjunto. En particular, el Comité recomienda que el Gobierno tenga en cuenta las recomendaciones generales 21 y 23, relativas a la igualdad en el matrimonio, las relaciones familiares y la vida pública, que fortalezca e intensifique las medidas dirigidas a crear conciencia de la importancia del papel, las actividades y las contribuciones múltiples de la mujer en la comunidad y en la familia y que, en general, promueva la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres.

3. Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos. Chile¹⁹⁴

5. En agosto del 2005 el Estado de Chile aprobó la Ley de violencia Intrafamiliar, la cual entre otras cosas, reconoce maltrato habitual. Favor indicar si se requiere que una corte apruebe medidas de protección para personas en situación de riesgo inminente en violencia intrafamiliar

6. En un estudio realizado en la CEPAL se identificó el abuso del mecanismo de conciliación como una de las ineficiencias e ineficacias de las judicaturas civiles en la materia, que terminan por poner fin a los juicios pero no a la violencia. Favor de indicar cual es la proporción de casos de violencia doméstica en los que el mecanismo de la conciliación se aplica. Indicar que esfuerzos se han realizado o se realizarán para evitar el abuso del uso de la conciliación en los casos de violencia doméstica y para garantizar el respeto a los derechos humanos de las mujeres.

7. Se menciona en el informe que la intervención realizada por los Centros de Atención Integral y Prevención de la violencia Intrafamiliar se encuentra en proceso de evaluación y revisión. Indicar cual es el status de este proceso y en que medida la nueva Ley de Violencia Intrafamiliar ha tenido un impacto sobre los Centros y sus servicios. Adicionalmente, indicar donde están localizados estos Centros y si las mujeres de las zonas rurales y las mujeres de poblaciones indígenas tienen acceso a ellos.

8. Según el informe, la cifra de mujeres que han declarado haber sufrido algún tipo de violencia es mayor en zonas rurales. Además se indica que para abordar la violencia que viven las mujeres en las poblaciones rurales se han adoptado una estrategia de creación de redes locales de apoyo y prevención. Favor de proporcionar mas detalles acerca de la estrategia, su impacto y los mecanismos de evaluación existentes.

9. El Comité contra la Tortura, en el examen del tercer informe periódico del Estado parte a ese comité, le recomendó que eliminara la práctica de extraer confesiones de enjuiciamiento de las mujeres que buscan atención medica como resultado de abortos clandestinos e investigara y revisara las condenas dictadas en causas en las que se hayan admitido como prueba las declaraciones obtenidas mediante coacción en estos casos. Favor de indicar que medidas se han tomado al respecto.

10. Se indica en el informe que en materia de trata de personas no existen estadísticas conocidas y que Chile no ha ratificado los principales instrumentos internacionales en este tema (párrs. 356-357). Indicar si se han realizado o hay planes para realizar estudios para evaluar la existencia y dimensión del fenómeno de la trata de mujeres y niñas en Chile. Incluir información sobre qué esfuerzos se están realizando para revelar y prevenir la trata de mujeres y niñas, y para promover la ratificación de los mencionados instrumentos.

4. Panorama general

¹⁹⁴ Naciones Unidas, CEDAW, Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones 36° períodos de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006.14 de febrero de 2006.

La violencia contra la mujer ha sido uno de los temas de la agenda de las mujeres que mayor atención ha recibido desde el Estado. Sin embargo, determinar su dimensión real así como coordinar una intervención integral que permita mayor protección a las mujeres que la viven, es aún un tema pendiente. En efecto, de acuerdo al tipo y frecuencia de la violencia, así como a la regulación y tratamiento que recibe en Chile, esta se divide en violencia intrafamiliar, regulada por la Ley de Violencia Intrafamiliar¹⁹⁵, y violencia sexual y acoso sexual reguladas en el Código Penal y en la ley laboral, respectivamente, esta última recientemente aprobada¹⁹⁶.

Esta fragmentación en el enfoque y tratamiento del fenómeno de la violencia impide saber en Chile cuántas mujeres mueren producto de la violencia de género. La ausencia de registro en algunos casos y la diversidad en otros, hacen imposible seguir el “camino de la violencia” que desemboca en la muerte de mujeres. Los estudios realizados por organizaciones no gubernamentales realizados se basan principalmente en información de prensa escrita, como única forma de cuantificar. De acuerdo al último estudio¹⁹⁷ realizado, la mitad de los homicidios de mujeres corresponden a feminicidios, esto es a asesinatos cometidos por el novio, marido, conviviente, amante o ex esposo. Producto de la difusión de esta investigación el Ministerio del Interior se comprometió a incluir en sus registros categorías que permitan visibilizar el feminicidio. Hasta la fecha sin embargo esto no se ha cumplido.

4.1 Violencia Doméstica

En materia de violencia dentro del hogar, los estudios muestran que la mayor prevalencia de la violencia ocurre en sus casas y producto de sus parejas o ex parejas. El último estudio de prevalencia realizado por SERNAM 2001¹⁹⁸, muestra que un 50,3% de las mujeres casadas o en uniones de hecho, actual o anteriormente en pareja, ha vivido alguna vez violencia de parte de la pareja, el 34% ha vivido violencia física y/o sexual y el 16,3% abuso psicológico. El 42,7% ha sufrido violencia sexual antes de los 15 años, mientras que el 22% de las mujeres señala haber sido amenazada con armas, y aproximadamente un tercio de las mujeres, ha sido víctima de violencia sexual tras sufrir episodios de violencia física. En el 88% de los casos, el estudio confirma que el agresor es la pareja. Las mujeres denuncian luego de una data promedio de 7 años. Si bien la violencia tiene mayor presencia en los estratos más pobres y con menos acceso a la educación, se trata de un fenómeno que afecta a todas las mujeres. Del total de mujeres encuestadas: el 40% de las mujeres víctimas de la violencia presentaba enseñanza básica y media incompleta, mientras que entre las mujeres con enseñanza superior solo al 28,5% había sido víctima de la misma. Cerca del 60% del total de las mujeres son pobres mientras que un 38% corresponde a estratos alto y medio-alto. Respecto del estudio del año 1992, la prevalencia aparece ahora 4 veces superior en el sector socioeconómico alto, aumento probablemente vinculado con menores dificultades en este sector para reconocer su existencia.

Durante el año 2002 se registraron 68.031 denuncias, equivalente a una tasa de 433,8 cada 100 mil habitantes, y las detenciones alcanzan al 5,5. Las estadísticas nacionales muestran la tendencia al crecimiento sostenido de denuncias por violencia intrafamiliar: en 1999 con 50.078; en el 2000 con 55.408; en el 2001 con 60.769, siendo el año 2002 el que aparece con mayor diferencia porcentual

¹⁹⁵ La Ley 19.325, LVIF, promulgada el 27 de agosto de 1994.

¹⁹⁶ Ley N° 20.005 publicada en el Diario Oficial el 18 de marzo 2005

¹⁹⁷ Rojas, Maturana y Maira en “Femicidio en Chile”. Naciones Unidas y Area de Ciudadanía y Derechos Humanos de la Corporación La Morada, 2004.

¹⁹⁸ Estudio SERNAM “Detección y Análisis de Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar” encargado al Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. 2001. El estudio en cuestión implica un avance pues adaptó a los requerimientos y a la realidad chilena el Protocolo de la Organización Mundial de la Salud, lo que permite por una lado, obtener estimaciones confiables de la prevalencia y de sus principales manifestaciones, y por otro, información adecuada para realizar comparaciones internacionales.

(10,7%) respecto del aumento en las denuncias de los años anteriores. Las denuncias por violencia intrafamiliar ocuparon el año 2002, el segundo lugar en orden de importancia del total de denuncias a nivel nacional (18,8%)¹⁹⁹.

La violencia contra la mujer por parte de su pareja, actual o no, es un fenómeno que gradualmente se va acrecentando en las parejas jóvenes, dando cuenta de la falta de prevención que existe en esta materia. El Estudio "Análisis de la Violencia en las Relaciones de Parejas entre Jóvenes"²⁰⁰, muestra que "la violencia no constituye preocupación central para los jóvenes. Muchas conductas -que desde los ojos de terceros son calificadas como violentas- no son nombradas y significadas como tales por ellos/as. La violencia de pareja a nivel de los discursos, es vista por las y los jóvenes como un problema de los adultos, a pesar de que en todos los grupos focales se señaló conocer directamente casos de violencia en parejas jóvenes". Asimismo, muestra que "los roles de género se han modificado, no obstante, se mantienen los estereotipos sexuales", factor de riesgo en la ocurrencia de la violencia hacia las mujeres en este ámbito

En todo caso, y si bien se ha tomado conocimiento de la realización de estudios de prevalencia en violencia intrafamiliar en las diferentes regiones del país, no se ha podido acceder públicamente a dichos estudios, lo que da cuenta de la dificultad que tienen las organizaciones de la sociedad civil para hacer control ciudadano sobre la política pública gubernamental.

En Chile no se han cuantificado aún los costos sociales y económicos de la violencia hacia las mujeres. Los pocos estudios que existen muestran sin embargo que las mujeres afectadas por violencia física ganan un 40% menos que sus pares no abusadas, y las que sufren abuso sexual y/o psicológico dejan de ganar un 50% menos que sus congéneres²⁰¹. A la vez, "La integración laboral de la mujer también se ve más afectada en los casos de violencia conyugal: las mujeres que han vivido violencia física y/o sexual - en mayor medida que aquellas que viven sin violencia en el hogar- señalaron tanto el haber rechazado o abandonado un trabajo a causa de su esposo o pareja..."²⁰².

Se estima que los ingresos perdidos por violencia doméstica, son del orden de los 650.000 millones de pesos, lo que representaba un poco más del 2% del PIB del año 1996²⁰³. A la vez, el Ministerio de Salud estimaba en 1999, que para atender la demanda existente de problemas derivados de la violencia familiar se requería invertir cerca de 7.557 millones de pesos para brindar una atención integral a todas las víctimas de violencia (mujeres, niñas/os, y adultas/os mayores, sin embargo al año 2000 la inversión era de 8.000 millones de pesos para tratar el total de las problemáticas de salud mental.²⁰⁴

¹⁹⁹ Informe Anual y Trimestral de Estadísticas Nacionales Sobre Denuncias y Detenciones por Delitos de Mayor Connotación Social y Violencia Intrafamiliar. Año 2002 y cuarto trimestre octubre - diciembre. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. Registro estadístico que recoge la información que provee fundamentalmente Carabineros de Chile respecto de las denuncias por VIF.

²⁰⁰ Estudio de carácter cualitativo realizado con jóvenes de ambos sexos entre 15 y 25 años provenientes de distintas realidades socioeconómicas y educacionales, a través de 16 grupos focales en las regiones Metropolitana y del Bio-Bio. Estudio encargado por SERNAM a la Corporación DOMOS, año 2002.

²⁰¹ Estudio "El impacto socio-económico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua". Andrew Morrison y María Beatriz Orlando. Unidad de la Mujer en el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

²⁰² Estudio de carácter cualitativo realizado con jóvenes de ambos sexos entre 15 y 25 años provenientes de distintas realidades socioeconómicas y educacionales, a través de 16 grupos focales en las regiones Metropolitana y del Bio-Bio. Estudio encargado por SERNAM a la Corporación DOMOS, año 2002.

²⁰³ Estudio "El impacto socio-económico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua". Andrew Morrison y María Beatriz Orlando. Unidad de la Mujer en el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

²⁰⁴ Lucy Poffald, Servicio de Salud Metropolitano Occidente, Ministerio de Salud. Ponencia Seminario Corporación DOMOS "Costos Psicosociales y Económicos de la Violencia Doméstica en Chile". Junio 2.000

Durante los años 2001 y 2002, SERNAM priorizó la implementación de 23 Centros de Atención Integral y Prevención en Violencia Intrafamiliar a nivel nacional para la atención especializada e interdisciplinaria en violencia familiar y una casa refugio en la Región Metropolitana. De acuerdo a la información aparecida en la prensa, la demanda de atención en dichos centros en esa época superaba, entre un 30 y un 40%, de la demanda proyectada, encontrándose listas de espera de 30 días²⁰⁵, lo que sitúa a las afectadas por violencia en una situación de desamparo y por tanto de riesgo si se considera que el 50% de las personas atendidas son mujeres. Señala también el artículo de prensa que las intervenciones en el campo de la prevención, en ese período, estarían por debajo de las metas fijadas. Uno de los temas relevantes en materia de funcionamiento de los Centros ha sido su financiamiento, cuestión que no permitió la instalación de los programados originalmente.

En efecto, estos recursos se negocian cada año y ya en el año 2003, la mayoría de ellos, presentaban problemas. Un segundo problema respecto de los Centros es su cambio de modelo entre el 2003 y el 2005. De centros enfocados en el tratamiento y asistencia de las mujeres que vivían la violencia se pasó a centros cuyo objetivo principal ha sido la prevención, traspasándose a los PRAIS la atención en salud y, a través de la nueva Ley de violencia la representación legal en casos emblemáticos al SERNAM. Respecto de este último punto si bien resulta positivo, aún no se han establecido los criterios que harán que ciertos casos sean emblemáticos. A partir del año 2006 y con trece centros funcionando en las principales ciudades de cada región del país, se ha anunciado la creación de Centros de Acogida para mujeres que sufren violencia. No se sabe sin embargo si este enfoque que se traduce en la creación de los Centros de Acogida, serán creados o si operarán en los centros que ya están funcionando.

En el marco de la Comisión Nacional Interministerial de Prevención de Violencia Intrafamiliar, se elaboró impulsado por el SERNAM el "Plan Nacional de Intervención en Violencia Intrafamiliar 2001-2006" Si bien este Plan expresa un avance, existen dudas fundadas en las organizaciones de mujeres respecto de lo que efectivamente puede alcanzarse, en tanto que dicha Comisión como articulación intersectorial prácticamente se encuentra en receso.

Por su parte, desde el sector salud, el plan nacional de salud mental definió entre sus prioridades para el decenio la atención de personas afectadas por trastornos de salud mental asociados a la violencia intrafamiliar y maltrato infantil²⁰⁶. Sin embargo, a nivel comunal, los Centros de Atención Primaria incluyen sólo primera acogida y orientación, siendo prácticamente imposible realizar procesos terapéuticos de reparación con las sobrevivientes de la violencia doméstica y sexual. Los equipos psicosociales se ven sobrepasados por la demanda y si bien se busca la atención integral de las personas afectadas, salud no cuenta con recursos y con un modelo de intervención especializado en violencia doméstica y sexual, situación que genera respuestas muy disímiles a nivel de la atención de las mujeres y las niñas como lo dejó en claro una autoridad pública: "...estamos invirtiendo muy poco y esto es porque estamos resolviendo muy marginalmente el problema desde el punto de vista de la atención integral de salud a las personas afectadas por violencia"²⁰⁷.

La Ley de Violencia Intrafamiliar de 1994, ley de carácter especial que tipifica la violencia en la familia solo como una falta, y promulgada en su oportunidad, sin asignación presupuestaria, ha recibido una serie de críticas en relación a su eficacia y eficiencia para cumplir con su objetivo que se impone, esto es, sancionar la violencia intrafamiliar. Producto de varios estudios realizados en torno a su aplicación²⁰⁸ se llegó a la convicción de que era necesaria su reforma. En efecto,

²⁰⁵ Diario La Tercera, pag.10, Lunes 14 de enero 2002

²⁰⁶ "Plan nacional de salud mental y psiquiatría", <http://www.minsal.cl>

²⁰⁷ Poffald, Lucy. Servicio de Salud Metropolitano Occidente, Ministerio de Salud. Seminario "Costos Psicosociales y Económicos de la Violencia Doméstica en Chile". Junio 2.000.

²⁰⁸ Estudio realizados por: el Instituto de la Mujer en 1995; Programa de Asistencia Jurídica, Capítulo de Mujeres Abogadas en 1996; Estudio encargado por SERNAM a la Consultora el Agua, 1997.

problemas de victimización secundaria, el exceso de tiempos y plazos como el transcurrido entre la denuncia y el comparendo, la deserción de las denunciantes, la ausencia de oficinas de Recepción y Distribución de Denuncias VIF a nivel nacional, la falta de privacidad en los juicios, la reducida implementación de medidas precautorias, sobrecarga administrativa y su resolución por avenimiento inducido, falta de lugares donde derivar, escaso seguimiento a las sanciones y avenimientos, entre otras llevaron a la reforma de dicha ley en el año 2005²⁰⁹. En efecto, el año 2002 el ejecutivo presentó un proyecto de modificación a la Ley VIF. Sin embargo, y al contrario de lo que sucedió al momento de legislar sobre la violencia, el año 1994, esta vez no se crearon los mecanismos de consulta²¹⁰ que hubieran permitido sortear algunos de los problemas que contenía la propuesta. A pesar de esto, las organizaciones de mujeres lograron incidir en algunos de los puntos clave de la propuesta, la que finalmente fue aprobada.

Una de las innovaciones más importantes a que ha dado lugar esta legislación está constituida por la incorporación de un tipo penal nuevo, cual es el maltrato habitual, ya sea éste físico o psíquico, ya que la ley anterior no consideraba la violencia doméstica como constitutiva de delito, sino sólo como una “falta” que no ameritaba sanción penal²¹¹. Por otro lado, se establece como una agravante en los delitos contra las personas (homicidio y lesiones corporales), el que éstos sean cometidos en contra de las personas respecto de las que se poseen los vínculos de parentesco, matrimonio o convivencia señalados en la ley

4.2 Tribunales de Familia

La nueva ley establece numerosas herramientas para que los órganos jurisdiccionales competentes -tribunales de familia, tribunales de garantía, fiscales del Ministerio Público tomen medidas de protección para las víctimas, y cuyo incumplimiento acarrea penas privativas de libertad. En efecto, dichos organismos están facultados y, en situaciones de riesgo, obligados por ley, a adoptar medidas de protección como imponer al agresor la obligación de abandonar el hogar y prohibición de acercamiento, entre las más importantes.

A pesar de los avances en materia procesal²¹² cabe señalar que a pesar de la creación del delito de violencia “habitual”, la violencia doméstica debe probar su habitualidad para quedar comprendida en la justicia criminal. En este sentido la violencia no habitual se sigue manteniendo como una “falta” en la medida que es de competencia de los tribunales de familia. Consagrar la violencia como falta cuando no es habitual es poco consistente con el marco jurídico nacional²¹³ e internacional, mas aún cuando el consenso se funda en la gravedad de dicha violencia por existir un vínculo de confianza con el agresor, sea este cónyuge, pariente o conviviente²¹⁴.

²⁰⁹ Ley 20.066 que modifica la Ley 19.325 y establece normas de procedimiento y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar, publicada en el Diario Oficial el 7 de octubre del 2005

²¹⁰ Principalmente a la Red Chilena de Violencia Sexual y Doméstica que aglutina a las organizaciones que trabajan el tema y que históricamente ha hecho aportes en materia legislativa.

²¹¹ Salvo que la conducta por sí misma constituyera otro delito, por ejemplo, violación, homicidio, lesiones graves, etc. En estos casos, las conductas eran juzgadas ante la justicia criminal como delitos comunes (no actos de violencia intrafamiliar).

²¹² En términos procesales, el proyecto se hace cargo de los problemas formales que había presentado hasta ahora la aplicación de la Ley VIF, a saber: contenido de la denuncia, la prohibición expresa a los funcionarios que reciben denuncias de violencia intrafamiliar de evaluar el mérito de su contenido y de exigir antecedentes que permitan acreditarla, ampliación de las medidas precautorias, la radicación de causas de VIF en el mismo tribunal, la eliminación de las terapias como sanción; asimismo, las referidas a temas de notificaciones y reparación a las víctimas entre otras.

²¹³ Art. 19 N° 3 de la Constitución Política de 1980 que establece el principio de igualdad ante la ley; Art. 19 N° 1 en relación a la vida y la integridad física, y en relación a otros delitos como las lesiones y el homicidio que cautelan los mismos bienes jurídicos que en este caso, la integridad física, síquica y sexual.

²¹⁴ El Art. 13 del Código Penal establece que el vínculo de parentesco, como regla general en los delitos contra las personas, tienen el carácter de agravante de la responsabilidad criminal. Del mismo modo opera las circunstancias de actuar “sobre seguro” (Art. 12 N° 1 Código Penal) abusando el delincuente de “sus fuerzas o de las armas” (Art. 12 N° 6), “con abuso de

Así, los casos de violencia ingresan al sistema judicial a través de los recientemente creados Tribunales de Familia, los que en definitiva califican la “habitualidad” de la violencia y dependiendo de si esta se cumple o no, resuelven su incompetencia para traspasar los casos a la justicia criminal. Esta calificación sin embargo no es fundada por lo que se desconoce como están y que están interpretando por “habitualidad”. A esto se suma el hecho grave de que la ley impida a las mujeres denunciar directamente al Ministerio Público la violencia habitual, exigiendo que un Tribunal de Familia haya calificado previamente lo hechos, lo cual constituye un obstáculo al acceso a la justicia que no existe en otro tipo de delitos y puede violar el derecho al debido proceso.

Un segundo aspecto que impacta en materia de acceso a la justicia de las víctimas de la violencia es que los Tribunales de Familia, a poco andar de su creación e implementación han demostrado ser insuficientes en términos de número de tribunales habilitados y recursos profesionales para absorber la demanda que existe en materia de familia, incluida la violencia. Ya en enero, es decir tres meses después del inicio de sus funciones los Tribunales de Familia habían colapsado y a pesar de que se contemplan procedimientos expeditos que permiten entre otras cosas, la representación legal directa y no a través de abogados/as, las audiencias se están fijando para 30 y hasta 60 días después de la primera atención. Obviamente en los casos de violencia esta demora constituye un riesgo de vida para las mujeres que acuden a la justicia.

La nueva ley entrega a Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones importantes facultades como la de entrar a una casa ante llamadas de auxilio, aun sin orden judicial previa y sin autorización del “dueño de casa”. De acuerdo a la recientemente aprobada normativa, los agresores flagrantes pueden ser detenidos así como también pueden ser detenidos aquellos que estén incumpliendo una medida de protección decretada, aun sin orden judicial previa que requiera la detención de esa persona. Aún así, las medidas de protección adoptadas por los juzgados de familia y penales no son garantía de protección. Más aún, a pesar de estas, el 2005 entre enero y febrero se registraron al menos tres casos en que éstas estaban plenamente vigentes y aún así no pudieron evitar la muerte de las mujeres de manos de sus convivientes, novios y cónyuges.

En materia penal resulta grave la inexistencia de Fiscales Especializados, lo que permitiría sin duda un tratamiento más adecuado a los delitos cuando son cometidos en el contexto de la violencia intrafamiliar, especialmente lesiones, intentos de homicidio, abusos sexuales y violación. La falta de atención especializada a este tipo de delitos, hasta ahora ha significado gran disparidad en los criterios de resolución de estos casos y la adopción de soluciones contrarias a su carácter de violación a los derechos humanos. Es el caso de la aplicación del principio de oportunidad para no seguir investigando, los acuerdos reparatorios en delitos de lesiones o la suspensión condicional del procedimiento sin considerar la voluntad de las víctimas o sin asegurar adecuadamente la protección de éstas.

Preocupa también la facultad que se reconoce a los Fiscales del Ministerio Público para considerar que delitos cometidos al interior de la familia “no comprometen gravemente el interés público” de modo de decidir no realizar una investigación²¹⁵. Del mismo modo, alarma la facultad legal que se otorga a estos fiscales para solicitar la suspensión condicional del procedimiento penal, por ejemplo en caso de lesiones constitutivas de violencia intrafamiliar o inclusive en el caso de delito de violencia habitual. La nueva ley

confianza” (Art. 12 N° 7) circunstancias que rodean la mayor parte de los actos de violencia intrafamiliar, que generalmente se cometen en el mismo hogar o domicilio de la víctima, en circunstancias que confía o debiera confiar o sentirse protegida por los demás miembros que conforman su grupo familiar.

²¹⁵ Principio de oportunidad

no establece restricciones a estas facultades, aun en los casos de existir antecedentes de violencia intrafamiliar,

En particular, la reforma procesal penal que opera desde el 2005 en todo el país ha mostrado en el caso particular del aborto también ciertos vicios que refieren a la violencia contra las mujeres y que fueron denunciadas en su oportunidad al comité contra la Tortura por constituir un trato inhumano y degradante. En efecto si bien una práctica no generalizada se conoce de casos en los que se ha condicionado el tratamiento médico de las mujeres que ingresan por abortos clandestinos a hospitales públicos, a su confesión en esta materia. Se trata de unidades de salud que han empezado a operar como verdaderos objetores de conciencia y que denuncian a las fiscalías respectivas este tipo de situaciones iniciándose en algunos casos investigaciones al respecto. Las víctimas de este tipo de violencia en algunos casos logran evitar el procesamiento a partir de lo cual se inhiben de denunciar por el trato recibido. En todo caso el Estado no ha realizado investigación alguna que permita identificar cuan extendida es esta práctica y en que hospitales públicos, cuestión que facilitaría la adopción de medidas en este sentido.

4.3 Violencia Sexual

En materia de violencia sexual y de acuerdo a un Estudio del Ministerio de Salud del año 2000, más de un 7% de las mujeres (mayores de 18 años) había sufrido una violación en Chile y en casi la mitad de los casos, esta había constituido su iniciación sexual²¹⁶. El año 2001, una de cada cuatro adolescentes había sufrido al menos una experiencia de abuso sexual²¹⁷.

Ese mismo año, en los tribunales del crimen se iniciaron 7.485 juicios²¹⁸. Calculando que, por cada delito conocido existen otros 7 que no se denuncian, se puede estimar que en Chile hubo más de 52.000 delitos sexuales ese año, lo que significa que se cometía una agresión sexual cada 10 minutos. A ello hay que agregar el subregistro que deriva de impedimentos institucionales y culturales que inhiben la denuncia de quienes han sufrido violencia sexual, lo que se ve agravado cuando ésta afecta a niñas y niños, por la situación de dependencia en que se encuentran. Se calcula que un 70%-80% de las agresiones sexuales nunca es denunciada. Durante el mismo año (2001) concluyeron 7.192 procesos de los cuales sólo el 9.7% correspondió a sentencias condenatorias, 1.3% a sentencias absolutorias y el 89% de los casos fue sobreseído²¹⁹. Esta baja proporción de condenas refuerza la percepción social de que estos delitos no se castigan y desalienta aun más la denuncia.

Entre los años 1994 y 2001, el Servicio Médico Legal de Santiago realizó 14.497 pericias clínicas de sexología forense por agresiones sexuales, observándose un incremento año a año²²⁰. De estos registros parciales se observa que el 81% de los casos corresponde a mujeres (11.705), de las cuales el 48% son niñas de 0 a 12 años (5.627). Del total de víctimas, el 54% es menor de hasta 12 años de edad (72% niñas y 28% niños). El 16% de las niñas de hasta 12 años ha sido agredida por su padre y el 32% por otro familiar cercano (48% familiares). En el 9% de los casos, el agresor sería un vecino y en el 34% otro conocido, solo en el 8% de los casos el agresor reportado sería un desconocido de la niña.

²¹⁶Ministerio de Salud, Comisión Nacional del Sida, "Estudio Nacional de Comportamiento Sexual. Síntesis de Información Seleccionada", Chile, 2000.

²¹⁷Santana, Paula, "Cuando una niña dice no es no. ¡Escuchemos la voz de las niñas!", Casa de la Mujer-Valparaíso, 2001.

²¹⁸ Información estadística sobre procesos judiciales criminales iniciados y terminados por los tribunales de justicia facilitada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, Unidad de Estadísticas.

²¹⁹ Información estadística sobre procesos judiciales criminales iniciados y terminados por los tribunales de justicia facilitada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, Unidad de Estadísticas.

²²⁰ Información estadística sobre pericias clínicas de sexología forense por agresiones sexuales realizadas en Servicio Médico Legal de Santiago facilitada por la Unidad de Estadística y Archivos Médicos de dicho Servicio.

Si la respuesta desde la institucionalidad es insuficiente en términos de protección de la violencia doméstica y familiar, en lo relativo a la violencia sexual es aún más limitada a pesar del esfuerzo que se realiza desde algunos sectores públicos, como justicia²²¹ y salud²²². La cobertura de los servicios de atención médica y psicológica a mujeres, niñas y niños que han sufrido violencia sexual, es reducida si se considera que, de acuerdo a estimaciones, cada año se cometen 52.000 agresiones sexuales. En efecto, el Centro de Atención a Víctimas de Atentados Sexuales de Santiago tiene capacidad para atender unas 700 personas al año y el Centro de Viña del Mar abierto agosto 2001, su cobertura es para 300; los centros especializados en atención y reparación del maltrato infantil -que incluye el abuso sexual a niñas y niños- subvencionados por SENAME atienden a cerca de 1.000 niños/as a lo largo del país y en los servicios de salud en 2001 se registran 555 intervenciones en salud mental a niños/as abusados sexualmente. Los servicios para mujeres adultas, son prácticamente inexistentes²²³.

El protocolo aplicable a la atención de urgencia de quienes han sufrido violencia sexual, contenido en la "Guía para la detección y respuesta al maltrato físico y abuso sexual en niños y adolescentes en los servicios de urgencia"²²⁴, carece de una perspectiva que permita asumir la problemática como una que afecta mayoritariamente a las mujeres y a las niñas por la posición subordinada que éstas ocupan en la sociedad, y no incorpora la anticoncepción de emergencia como parte de la atención de urgencia a adolescentes y mujeres que han sufrido violencia sexual²²⁵. Tampoco se incorpora información para la prevención del VIH-SIDA en tal atención.

A lo anterior, se agrega la ausencia de una política de prevención que incluya campañas públicas permanentes y cambios a nivel curricular en la escuela. Las únicas campañas comunicacionales que han abordado este tema han sido la Campaña de Seguridad Ciudadana de prevención de la VIF y la reciente campaña intersectorial *Red Protege* (2002)²²⁶. Los medios de comunicación, en cambio, abordan habitualmente el tema desde una perspectiva policial que no entrega información adecuada ni educa al respecto, reforzando la estigmatización de quienes la sufren y presentando un perfil de agresor que no corresponde a la realidad. Se contribuye así a mantener la marginalidad de la violencia sexual como problema social y de derechos humanos.

La modificación al marco jurídico sobre violencia sexual²²⁷ del año 1999, incorporó elementos que permiten avanzar hacia una mayor protección de las personas afectadas. En efecto, hasta esa fecha el Código Penal en materia de delitos sexuales no había sido objeto de modificación desde su entrada en vigencia a finales del siglo XIX por lo que aparecían como muy evidentes los sesgos de género sobre los cuales se habían elaborado sus normas, en particular en relación al rol sexual y social de las mujeres. La reforma penal introdujo entre otras cosas: una nueva definición del delito de violación; la eliminación de expresiones alusivas a la "honestidad sexual" o a la "doncellez" de las mujeres en delitos como el rapto y el estupro, y el castigo a la violación conyugal, esta última sin embargo, con serias limitaciones. La ley dispone para este caso, que si no ha habido fuerza o

²²¹ Comisión Interministerial de Maltrato Infantil, el Centro de Atención a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS), el Servicio Nacional de Menores (SENAME), el Servicio Médico Legal (SML), Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones

²²² Unidad de Salud Mental y Centros de Salud Mental y Familiar (COSAM)

²²³ Para mayor detalle sobre los servicios de atención en nuestro país, ver: Bain, Carolyn, Yáñez, M. Angélica, "Carencias que duelen. Servicios para mujeres y niñas afectadas por violencia sexual en Chile", Santiago, Chile, 2002.

²²⁴ Unidad de Salud Mental, Ministerio de Salud, 1998

²²⁵ El Ministerio de Salud elaboró esta guía incluyendo la anticoncepción de emergencia (AE), como parte de la atención a adolescentes y mujeres violadas, sin embargo, luego de impresa la referida guía, mediante una "fe de erratas" se ordena tener por omitida cualquier referencia a la AE; sin que hasta la fecha se haya repuesto ni se haya instruido al personal de los servicios de urgencia sobre su procedencia.

²²⁶ Otras campañas como las de Violencia Intrafamiliar realizadas por el Servicio Nacional de la Mujer desde 1994 y las campañas de maltrato infantil realizadas por el Comité Intersectorial Nacional de Prevención del Maltrato Infantil desde 1997 no han abordado el tema de la violencia sexual contra mujeres y niñas/os.

²²⁷ Ley N° 19.617 promulgada en 1999

intimidación, el juez no dará curso al procedimiento o dictará sobreseimiento definitivo, a menos que la aplicación de la pena fuera necesaria en atención a la gravedad de la ofensa. Además se permite que la afectada pueda solicitar el término del procedimiento criminal por estos delitos.²²⁸ En lo procesal, la reforma introduce una serie de medidas para evitar la revictimización y proteger a quienes han sufrido violencia sexual: la ampliación de la forma de investigar estos delitos permitiéndose que los establecimientos de salud y no sólo el Servicio Médico Legal realicen los exámenes y pericias; se evita la confrontación con el agresor al impedir la realización del careo; se ampliaron las personas que pueden denunciar dichos delitos; se facultó a jueces/zas a adoptar medidas de protección y se estableció el anonimato y la confidencialidad para la víctima.

A pesar de estos avances, sin embargo, los cambios legales no han sido acompañados de las medidas necesarias para asegurar su aplicación. Se obliga a los establecimientos de salud, públicos y privados, a realizar las pericias y reconocimientos médicos en caso de violación, pero debido a la falta de capacitación adecuada y de recursos (instrumental e infraestructura), la inmensa mayoría de establecimientos de salud no realizan tales pericias y continúan derivando al Servicio Médico Legal, el cual funciona sólo en Santiago de manera ininterrumpida. Se asignan nuevas responsabilidades al personal de salud y al profesorado al permitirles denunciar los hechos de violencia sexual de que tomen conocimiento, sin embargo no se ha sensibilizado y capacitado a estos profesionales para poder enfrentar adecuadamente las situaciones de violencia sexual que detecten y así, poder brindar una efectiva protección a las mujeres, niñas, niños y adolescentes. La falta de sensibilización y capacitación también afecta a los/as jueces/zas, los que en muchos casos no aplican las nuevas normas de protección a las víctimas de estos delitos.

A ello hay que agregar problemas de carácter más general como la inexistencia del concepto de libertad sexual como bien jurídico a proteger y por tanto la mantención de ciertos crímenes o delitos de violencia sexual bajo el bien jurídico “moralidad pública y el orden de las familias” en el Código Penal, la mantención de diferentes edades para el consentimiento sexual²²⁹, o la imposibilidad de los/las menores para denunciar por sí mismos la violencia sexual, debiendo ser representados por adultos.

4.3.1 Acoso Sexual

El acoso sexual constituye uno de los riesgos del trabajo, por cuanto afecta la salud psíquica y tiene un impacto laboral negativo: apatía, baja en la productividad, peligro de pérdida del empleo.²³⁰ El acoso sexual es una forma de descalificación, lo sitúa entre los mecanismos de discriminación que desincentiva la carrera laboral de las mujeres. Los resultados de una encuesta de opinión realizada por el SERNAM 2001 indicaban que el acoso sexual atañe, fundamentalmente, a las mujeres de distintas ramas de actividad, que están en diferentes niveles jerárquicos y ocupaciones, de distinta edad y niveles de educación. Así por ejemplo, un tercio de las empleadas de oficina admitía haber sido acosada sexualmente de alguna forma, lo mismo declaraba el 25% de las que trabajan en la industria y el 20% de las trabajadoras de Servicios y Comercio y el 15% de las trabajadoras no calificadas. Se trata, por cierto, de sectores de actividad y grupos de ocupación en los que se concentra gran parte de las mujeres. Las cifras muestran que las profesionales tienen menos probabilidad de ser asediadas que las mujeres que desempeñan ocupaciones de menor prestigio social como secretarías y personal auxiliar, pero esto no significa que escapen totalmente al acoso, ya que cerca de un 11% de ellas son asediadas, porcentaje similar al observado entre las obreras,

²²⁸ Artículo 369 inciso 3 del Código Penal de acuerdo a las modificaciones introducidas por la Ley N° 19.617.

²²⁹ para niñas (12 años) y niños (14 años).

²³⁰ Se entiende por acoso sexual en el trabajo “cualquier conducta sexual intencionada que ocurre en la relación laboral e influye en las oportunidades de empleo, la permanencia, el desempleo y las condiciones o el ambiente de trabajo produciendo en la víctima desagrado o rechazo. Implica chantaje, amenaza o presión y se manifiesta en forma directa o indirecta mediante actos que fluctúan entre los más sutiles y la agresión sexual” (Bárbara Délano y Rosalba Todaro, 1993)

aunque su proporción es inferior al de servicios personales grupo de ocupación constituido en gran parte por trabajadoras de casa particular. Finalmente, si bien el asedio sexual es mayor entre las trabajadoras jóvenes, esto no impide que mujeres de más edad sean acosadas en el trabajo. La presión que ejerce esta actitud hostil y sistemática crea conflictos y tensiones a muchas mujeres y deteriora el ambiente laboral. El 28% de las afectadas se vio forzada a renunciar, 20% sufrió trastornos emocionales y psicológicos, 12% dice que afectó el ambiente laboral y las condiciones de trabajo y el 5% fue despedida.²³¹

Si bien el problema del acoso sexual en el trabajo fue puesto en el debate público, recién en el año 2005 se logró aprobar la ley de acoso sexual²³².

La ley de acoso sexual constituye un importante avance en la protección a las mujeres en materia de violencia. La nueva norma tipifica la conducta del acoso en el ámbito laboral y establece los procedimientos y sanciones para quienes lo cometan. De acuerdo a un primer informe respecto de las denuncias presentadas la Dirección del Trabajo constató, a seis meses de su entrada en vigencia, que el número de estas ascendía a 264, la mayoría de éstas concentrada en la Región Metropolitana. De éstas, 10 corresponden a hombres y 254 a mujeres. Las denuncias provienen principalmente del sector servicios y comercio. Un 78,5 % han sido interpuestas directamente en la Dirección del Trabajo (207), 13% corresponden a investigaciones de empresa (35) y sólo el 6,5 derivadas de la empresa (17). Por su parte, entre el 2 de Enero y el 21 de abril y de acuerdo a un segundo informe de la misma entidad, se habían presentado 99 denuncias, 95 de las cuales corresponden a trabajadoras, 94 de ellas acosadas por hombres y un caso de acoso por mujer. Sólo se verifican 4 denuncias que corresponden a trabajadores de los cuales 3 señalan haber sufrido el acoso de parte de otro hombre y un caso de acoso por mujer. Si bien en el informe anterior no se constataron denuncias en el sector agrícola, en el segundo informe esta cifra se elevó a 3. Asimismo, la mayoría de las denuncias se presentaron ante la Dirección del Trabajo, instancia que goza de la credibilidad y legitimidad de los y las trabajadores/trabajadoras en el país.²³³

A pesar de dicho avance cabe señalar que los mecanismos que instituye la ley pueden generar problemas a corto plazo. En efecto, frente al acoso sexual y cuando este es efectuado por el empleador sólo cabe al trabajador o trabajadora la renuncia y una indemnización legal por daño moral que deberá establecer el juez, lo que en definitiva significa la pérdida del empleo para la víctima en un contexto de creciente inestabilidad laboral.

Por otra parte se desestimó en la discusión parlamentaria la necesidad de legislar el acoso en los establecimientos educacionales.

4.3.2 Violencia sexual como tortura

Durante el año 2003, organizaciones no gubernamentales²³⁴ de mujeres iniciaron un estudio sobre la violencia sexual practicada durante el régimen militar a mujeres. Se trataba de una realidad invisibilizada y de la cual poca información existía. El estudio fue incorporado al Informe Sombra presentado ante el Comité contra la Tortura a propósito de la revisión del tercer informe periódico del Estado de Chile. En todos los casos a que refiere el estudio realizado, las mujeres señalaron haber sido objeto de una amplia gama de abusos sexuales durante su detención, cuestión que fue

²³¹ El 80% de mujeres consultadas en una encuesta realizada por el CEM (Délano y Todaro, 1993) estima que el asedio es una forma de discriminación y una proporción similar afirma que las perjudica, las humilla y limita su desarrollo profesional.

²³² Ley N° 20.005 publicada en el Diario Oficial el 18 de marzo del año 2005.

²³³ De las denuncias, 85 se han interpuesto directamente en la Dirección del Trabajo, 10 han sido investigación de la empresa y 4 derivadas para que la Dirección del Trabajo investigue.

²³⁴ "Violencia sexual como Tortura ejercida en mujeres 1973-1990: Un secreto a voces", Instituto de la Mujer, corporación La Morada y Corporación Humanas, Santiago 2003.

recogida en el Informe Nacional de Prisión Política y Tortura²³⁵ elaborado por una comisión de verdad y reconciliación, creada para investigar la magnitud de la tortura en Chile y para hacer recomendaciones en materia de reparación. En efecto, el informe señala que la violencia sexual ejercida como tortura en mujeres, alcanza a más del 90% de las detenidas y se dio en todos los centros de tención, confirmándose así su carácter de general y sistemática.

A pesar de este avance, son pocas las mujeres que han presentado su caso ante la justicia lo que da cuenta, a pesar del reconocimiento de esta realidad, de las actitudes prejuiciadas y desvalorizadoras de este problema en los operadores de justicia, las organizaciones de derechos humanos y en general de la sociedad chilena. Por otra parte, y si bien Chile ha dado cumplimiento a sus obligaciones en materia de reparación, no existe un proceso evaluativo que permita identificar el grado de satisfacción con las medidas adoptadas, en particular considerando que las necesidades de las mujeres en esta materia pueden ser distintas a las de los varones.

Contrasta con este avance la actitud asumida por el SERNAM. En efecto, el tema en cuestión le fue referido a través de la Cancillería en junio del 2004. Sin embargo y a pesar de la posibilidad de elaborar una vinculación productiva entre las situaciones de violencia sexual como tortura durante el régimen militar y la violencia doméstica en los llamados “tiempos de paz”, no asumieron ningún rol. De esta manera, los temas de género aparecen escindidos por la línea del tiempo en lo que refiere a la violencia contra las mujeres; durante la dictadura correspondiendo al Ministerio del Interior el que a pesar de haber contado con personal y recursos nunca orientó estudios en este sentido, y la violencia contra las mujeres en democracia, parte de la política del SERNAM.

4.3.3. Trata y Explotación de la Prostitución

En 2004, el Estado de Chile ratifica los Protocolos Adicionales a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional: El Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas y el Protocolo de Palermo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Esta ratificación es sin duda un avance importante, sin embargo es necesario señalar la inadecuación de la normativa nacional respecto de la internacional.

Es necesario, ante todo, establecer las disposiciones del marco legal nacional respecto de la Prostitución y de la Trata de Personas.

En Chile, la prostitución es una actividad legal, siendo su principal regulación la establecida en el Art. 41 del Código Sanitario, que establece la obligación de llevar una estadística sanitaria para las personas que se dedican al comercio sexual; y que prohíbe la agrupación de estas personas “en prostíbulos cerrados o casas de tolerancia”. A pesar de lo anterior, el Art. 373 del Código Penal sanciona con pena de delito a quienes “de cualquier modo ofendieren el pudor o las buenas costumbres con hechos de grave escándalo o trascendencia”; y el Art. 495 N.º 5, sanciona como falta a “el que públicamente ofendiere el pudor con acciones o dichos deshonestos”, disposiciones por las cuales frecuentemente son quienes trabajan detenidas las mujeres que trabajan en la prostitución callejera, en especial mujeres y travestis. Finalmente, el Código Penal sanciona también la promoción o facilitación de la prostitución de menores de edad (Art. 367), y la entrada y salida del país de personas con fines de prostitución (Art. 367 bis): “(el) que promoviere o facilitare la entrada o salida de personas del país para que éstas ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero”

Una primera constatación a establecer es la que tiene relación con lo que establece el Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas y la normativa nacional:

²³⁵ Capítulo VII, Informe Nacional de Prisión Política y Tortura.

- De acuerdo al Protocolo de Palermo la trata de personas se caracteriza por una finalidad de explotación, en la cual se incluyen –entre otras- la explotación de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual. La legislación penal chilena no sanciona la explotación de la prostitución ajena. En consecuencia, el proxenetismo es una actividad legal en Chile, excepto cuando se trata de la explotación de la prostitución de personas menores de edad²³⁶
- La única norma penal chilena que aborda indirectamente algunas formas de trata de personas es el Artículo 367 bis del Código Penal y que posee una serie de deficiencias. En primer lugar, esta norma indica como finalidad de la trata solo la prostitución, sin que exista ni siquiera una referencia a la explotación relacionada con ella, esto es, ni siquiera se exige que la finalidad sea la explotación de la prostitución ajena. En consecuencia, es una norma que sanciona conductas que no necesariamente importan trata de personas sino el sólo ejercicio de la prostitución, en contradicción con otras normas nacionales. Posee una doble limitación en cuanto a finalidad de la trata: primero, no incluye debidamente la trata con fines de explotación sexual y sus diversas manifestaciones y segundo, tampoco un concepto que incluya la explotación de otro tipo como trabajos o servicios forzados, servidumbre, esclavitud, extracción de órganos.
- El tipo penal base -facilitar o promover la entrada o salida de personas del país para que ejerzan la prostitución- excluye toda referencia a los medios comisivos que son relevantes para la calificación de una conducta como tráfico, en el sentido que lo define el Protocolo de Palermo. Sólo en el tipo calificado -establecido en el inciso segundo del Art. 367 bis- se hace referencia a algunas de estas circunstancias -violencia o intimidación, engaño, abuso de autoridad o confianza o de la situación de desamparo económico de la víctima- pero en este caso la utilización de estos medios comisivos implica el agravamiento de la pena, y no son consustanciales a la existencia del delito.

Otra limitación del concepto de trata que existe en nuestra legislación nacional tiene relación con que sólo se sanciona éste en la medida que existe una entrada o salida de personas del país, es decir, sólo se sanciona la trata transnacional. Ello implica que la trata interna no es sancionada en Chile, aun cuando se cumpla con todos los demás requisitos que establece el Art. 367 bis del Código Penal, con lo cual en este sentido también se aleja del concepto establecido en el Protocolo de Palermo, que no exige que haya movimiento transfronterizo de las personas traficadas.

5. Puntos de preocupación

- La falta de voluntad política del Estado chileno para priorizar en una política integral y de Estado en materia de violencia contra las mujeres. En particular preocupan los diversos enfoques que se han asumido desde el SERNAM en esta materia, lo que da cuenta de la ausencia de una mirada estratégica y sujeta a los vaivenes del financiamiento que año a año deben negociar con el Ministerio de Hacienda. Preocupa también el poco apoyo que reciben las organizaciones que desde el ámbito no gubernamental se dedican a la prevención, y tratamiento de la violencia en la medida que absorben buena parte de lo que el Estado no acoge.
- No se cuenta con información estadística que permita determinar la magnitud de la violencia contra la mujer en Chile y menos aún saber cuantas mujeres mueren producto de la misma
- La desprotección de las mujeres víctimas de la violencia frente a la demora en el procedimiento ante los tribunales de familia y la incertidumbre respecto de lo que están entendiendo dichos tribunales respecto de la habitualidad en violencia.

²³⁶ Artículo 367 del Código penal

- La ausencia de una política comunicacional para generar mayores grados de conciencia en la opinión pública y para contribuir a la modificación de los roles tradicionales de género que se encuentran a la base de la violencia contra las mujeres.
- La facultad de los fiscales del Ministerio Público para aplicar el principio de oportunidad que inhibe de la investigación en materia criminal, la facultad legal de los fiscales para decretar la suspensión condicional del procedimiento penal, la falta de designación de Fiscalías especializadas en violencia contra las mujeres, y la imposibilidad de las mujeres de denunciar directamente por violencia habitual al Ministerio Público los problemas mas graves que emergen a partir de la aplicación de la nueva ley.
- La dilación en la tramitación del proyecto de ley que crea los tribunales de familia y con ello la mantención de causas por violencia en los juzgados civiles.
- La falta de capacitación a los agentes públicos que intervienen en el tratamiento de la violencia, en especial agentes del ámbito jurídico, de la salud y educacionales.
- Respecto de la Trata de Personas, una primera preocupación tiene relación con la falta de adecuación de la normativa nacional con la normativa internacional vigente y ratificada por el Estado de Chile
- La falta de coordinación entre los diferentes actores gubernamentales, estatales para enfrentar la Trata de Personas
- La invisibilización del tema Trata de personas y la falta de antecedentes, estudios y estadísticas; de las dimensiones del problema; de las conexiones de este tráfico con los temas de la inmigración, con el tráfico de armas y de drogas, es decir con lo que en términos de la normativa internacional tiene relación, globalmente, con la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

6. Recomendaciones

- Generación de un sistema de registro único que permita, en el campo de la violencia contra la mujer, conocer la magnitud real de la misma y por tanto afinar las intervenciones desde el sector público. En lo inmediato, que el SERNAM realice estudios de prevalencia cada tres años de manera de medir en forma más rigurosa planes, programas y políticas en materias de violencia familiar. Asimismo, sería conveniente realizar un estudio oficial sobre femicidio que provea de información sobre la ruta crítica de la violencia contra las mujeres y permita adoptar medidas para evitar su ocurrencia.
- Realización de campañas mediáticas destinadas tanto, a crear conciencia sobre la violencia contra la mujer, como a promover cambios culturales en torno a los roles de género en la sociedad chilena.
- Mayor impulso a la capacitación del sector público, en particular a los agentes jurídicos y de salud.
- Eliminar las normas legales de carácter procesal penal que facultan a los Fiscales a aplicar el principio de oportunidad en materia de violencia contra las mujeres, que impiden a las mujeres

que son objeto habitual de la violencia intrafamiliar denunciar directamente ante la justicia criminal y aquellas normas que refieren a la suspensión condicional del procedimiento penal, de manera de introducir los elementos que den cuenta del carácter particular que tiene la violencia contra las mujeres.

- Reabrir la Comisión Valech para incentivar que casos de violencia sexual ejercida contra mujeres como tortura sean denunciados -los que producto de la baja difusión y de la dificultad que tienen las víctimas para identificar la violencia sexual como una forma más de tortura- sean incorporados a dicho informe y gocen de los beneficios reparatorios.
- En lo que concierne la Trata de Personas es fundamental la adecuación de la normativa nacional a las convenciones y tratados ratificados por el Estado de Chile, sobre todo la que concierne la Cedaw (1989), Belem do Para (1998) y más recientemente la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional (2003) y los Protocolos Adicionales de Palermo (2004). Sólo esta adecuación permitirá ser eficaz en la lucha contra la Trata de Personas.
- Visibilización de las razones y del impacto de la Trata de Personas. Realización de estudios sobre las reales dimensiones del problema, las características de la población víctima de la trata o susceptible de ser víctima y los factores que permiten o facilitan la existencia de ella en Chile. Del mismo modo estos estudios deben indagar la relación de la trata de personas con los delitos de tráfico de drogas, de armas y de migrantes.

V FAMILIA²³⁷

1. Artículos de la Cedaw

Art. 15:

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.
2. Los Estados Parte reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.....

Art. 16: Los Estados Parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, y en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución
- d) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como a título oneroso.

2. Recomendaciones del Comité de la Cedaw

221. Para el Comité es motivo de preocupación la desprotección de las mujeres en materia de derecho de familia, lo cual limita, entre otras cosas, la capacidad de la mujer para administrar sus propios bienes o los bienes poseídos en común. El Comité está preocupado también por la inexistencia de disposiciones relativas a la disolución del vínculo matrimonial. Esos aspectos resultan gravemente discriminatorios para la mujer, tanto en sus relaciones familiares como en lo que atañe al pleno ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

222. El Comité recomienda al Gobierno que elabore y apoye enérgicamente leyes que autoricen el divorcio, permitan a la mujer volverse a casar tras el divorcio y reconozcan derechos iguales a ambos cónyuges en la administración de los bienes durante el matrimonio y derechos iguales en relación con esos bienes en caso de divorcio. El Comité recomienda también que se otorgue a la mujer el derecho a iniciar proceso de divorcio en igualdad de condiciones que los hombres.

3. Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos. Chile²³⁸

29. Se indica en el informe que existe una tendencia mayor a la convivencia. Indicar si actualmente se reconoce legalmente el estado civil de conviviente y si dentro de las uniones de hecho se protege los derechos de la mujer

30. El comité de Derecho del Niño, en el examen del segundo informe periódico del Estado Parte a ese comité le recomendó que revisara la legislación sobre la edad mínima para contraer matrimonio , aún si esta disposición no se aplica en la práctica. Favor de indicar si se ha llevado a cabo la revisión de la mencionada legislación

²³⁷ Autoría: Lorena Fries, Corporación La Morada. Actualización a cargo de Lorena Fries, Corporación Humanas

²³⁸ Naciones Unidas, CEDAW, Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones 36º períodos de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006.14 de febrero de 2006.

4. Panorama general

Chile ha vivido en la última década grandes transformaciones que impactan la forma en que viven los chilenos y chilenas, sus expectativas y posibilidades de materializarlas. Estos cambios dan cuenta de las transformaciones y cambios que se viven también en el orden social de género así como de las contradicciones que como consecuencia afectan en particular a las mujeres chilenas.

En términos generales Chile es hoy un país en el que el 72% de las familias cuenta con casa propia y de las cuales tres cuartas partes la ha pagado; el sector de profesionales, científicos, intelectuales y técnicos ha crecido un 124% en relación a 1992, y en el mismo período, el porcentaje que accede a la televisión ha crecido alrededor de un 20%. Así mismo, la presencia femenina en el mundo laboral ha aumentado de un 28,6% en 1992 a un 35,5% en el 2002 y la sociedad se ha vuelto más liberal, o al menos más diversa en materia de libertad de cultos, lo que se ha visto reflejado en la década, en una baja de 7 puntos en la adscripción a la Iglesia Católica²³⁹. A pesar de estos cambios, la percepción de los y las chilenos/as respecto de la calidad de vida que llevan no es satisfactoria. Un 59% de la población señala que siente que es más lo que ha perdido que lo que ha ganado con estas transformaciones, un 63% relaciona el ejercicio de poder con abuso, un 54% declara desconfiar del proceso y modelo económico y, un 78,4% expresa, en un contexto creciente de acceso al consumo, que su remuneración o le alcanza justo para sus necesidades o bien que tiene dificultades²⁴⁰.

La transformación acelerada de la sociedad chilena también ha tenido impacto en la situación de las mujeres. El acceso a electrodomésticos; lavadora 48,2 en el 92 y 78,8 en el 2002; refrigerador 54,6 en el 92 y 82,1 en el año 2002; horno microonda 4,2 en el 92 y 30,0 en el 2002,²⁴¹ que ha aumentado de manera vertiginosa en 10 años, ha facilitado la labor en el hogar. Más mujeres se han incorporado al mundo laboral (de un 28,6% en 1992 a 35,6% en el 2002) y dentro del universo de mujeres empleadas, estas presentan mayor índice de escolaridad (37,7%) en relación a los hombres (26,8%). Así mismo la participación femenina en los espacios de poder público ha aumentado en los últimos 4 años, aún cuando esta es aún inferior que la de otros países de la región en términos absolutos.

En general, los cambios que en la última década han afectado a las mujeres en términos de una mayor incorporación a lo público no necesariamente han ido aparejados de cambios en el ámbito de la reproducción social y biológica, lo que afecta directamente al goce y ejercicio de los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres, más aún de aquellas con menores ingresos y que se ubican en los tramos más bajos. En Chile, la familia ha sido y sigue siendo un campo de debate ideológico. En efecto, coexisten en la sociedad chilena dos discursos y visiones respecto del modelo de familia y el rol que a las mujeres en él cabe. El primero, reforzado por los 17 años de dictadura, basado en el matrimonio, modelo que se acepta como único y excluyente. De acuerdo a este modelo, la familia es una institución en sí misma que no responde ni debe responder a procesos de democratización y que más bien promueve la distribución tradicional de roles para las mujeres. En este sentido, la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo es vista como una necesidad coyuntural que en ningún caso niega su asignación ideológica a las labores de la crianza y el cuidado de la familia. Para esta visión, los derechos humanos de las mujeres, en particular en el ámbito privado, constituyen una amenaza y atentado contra la cultura e idiosincrasia chilena, razón por la que, entre otras cosas, sus exponentes se niegan a la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW.

²³⁹ Instituto Nacional de Estadísticas, Censo 2002

²⁴⁰ Informe de Desarrollo Humano 2002

²⁴¹ Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de Población 2002 y comparación con el de 1992

Una segunda visión es aquella que plantea al individuo como base de la sociedad, dotado de derechos independientemente de los lugares o roles que en ella ocupe. Para este segmento de la población, mayoritario por cierto, no existe un único modelo de familia y todos resultan igualmente válidos. Reconocen la situación de discriminación en la que han vivido históricamente las mujeres en el ámbito familiar y la necesidad de adoptar el marco internacional de derechos humanos para superar las discriminaciones que afectan el ejercicio y goce integral de derechos por parte de las mujeres.

El 90% de los y las chilenos/as viven en familia, sin embargo hay un incremento en los hogares unipersonales (11,6% del total) y en ellos un alza en las mujeres que viven solas que va desde 122.000 en 1992 a 217.000 el 2002²⁴². Si bien el matrimonio sigue siendo la alternativa mayoritaria para hombres y mujeres, la tasa de nupcialidad ha bajado del 6,1% en el año 1995 a 4,6% en el año 1999, registrándose el año 2002 la cifra mas baja desde 1961, momento en el que Chile contaba con una población de 7.800.000 personas y no de 15.000.000 como en la actualidad²⁴³. En términos absolutos, en el año 80 se registraron 86.001 matrimonios mientras que a finales de los 90 la cifra es de 67.397²⁴⁴. Paralelamente y en este mismo período las nulidades aumentaron en un 104%²⁴⁵, es decir subieron de 3.072 el año 80 a 6.654 el año 2000²⁴⁶, y de acuerdo al censo del 2002 siguen su ascenso. La edad en que las mujeres se casan se ha postergado. En 1990 el 41% de las mujeres contrajo matrimonio entre los 20 y los 24 años, disminuyendo el mismo a 35% el año 1998 y aumentando a su vez los tramos entre los 25 y 29 años y los 30 y los 34 años. La tasa promedio de edad de matrimonio en las mujeres al año 99 es de 26,7 a diferencia de inicios de los 90 que es de 25 años y de los 80 que es de 23 años.²⁴⁷ A su vez, la tasa de fecundidad ha bajado de un 3.4 a un 2.26 en 10 años. Un 50% de los nacimientos se registran fuera del matrimonio a pesar de que un 70% de estos son reconocidos por padre y madre, dando cuenta de una cierta consolidación de las uniones de hecho en la sociedad chilena. Alrededor de un tercio de los hogares están encabezados por mujeres. Las separaciones de hecho, aunque difíciles de pesquisar, registran en el último censo un aumento de tres puntos porcentuales. A esta realidad se suma el hecho de que la violencia al interior de la familia constituye un fenómeno de alta gravedad²⁴⁸ y que incide directamente en la calidad de vida y en la vigencia de los derechos de las mujeres al interior de la familia.

Si bien, la gran mayoría de los/las chilenos/as, están de acuerdo en la necesidad de avanzar en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en el ámbito familiar, la existencia de enclaves autoritarios en el parlamento que no permiten el reflejo de esta opinión de las mayorías, ha obligado a una negociación permanentemente con los sectores mas conservadores, al punto en que muchas veces dichos avances quedan postergados.

4.1 El matrimonio

Regulado por el Derecho de Familia, el matrimonio ha sufrido cambios en la legislación a partir de 1989, cuestión que ha significado hasta la fecha de aprobación de la nueva Ley de Matrimonio Civil, una gran fragmentación en esta materia. Una primera modificación que constituyó un avance en materia de igualdad de derechos es la que equiparó las obligaciones entre los hombres y las mujeres en el seno del matrimonio²⁴⁹. Sin embargo, persistieron enclaves

²⁴² Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de Población 2002

²⁴³ Ibidem

²⁴⁴ Ibidem

²⁴⁵ Ibidem

²⁴⁶ Ibidem

²⁴⁷ Ibidem

²⁴⁸ De acuerdo al Estudio de Prevalencia sobre VIF, realizado por el SERNAM el año 2001, en la Región Metropolitana un 51,3% de mujeres ha vivido algún tipo de violencia (sicológica, física, sexual) de parte de sus maridos o parejas.

²⁴⁹ Ley 18.802 del 9 de junio de 1989

autoritarios tanto a nivel de regímenes patrimoniales en el matrimonio como a nivel de la patria potestad y reconocimiento de paternidad.

La nueva Ley de Matrimonio Civil, se inscribe dentro de la necesidad de modernizar la legislación en materia de constitución de familia a través del matrimonio. En efecto, dicha ley fija los requisitos para la celebración del matrimonio y las formas de disolución del mismo. Así mismo modifica la edad mínima para contraer matrimonio fijándola en los 16 años. El influyente rol de la Iglesia Católica en la elaboración de este proyecto implicó una serie de concesiones que pueden percibirse como un a regresión en materia de separación entre Estado e Iglesia. Así, de acuerdo a la nueva ley, el matrimonio puede celebrarse ante el Registro Civil o bien ante un ministro de iglesia quien actúa para estos efectos como ministro de fé. En este segundo caso, la ley exige sin embargo que el funcionario iglesia inscriba, dentro de un plazo de 8 días el acta de celebración, otorgándole un poder equivalente al del Oficial del Registro Civil.

En relación a otros núcleos discriminatorios en las relaciones entre marido y mujer que se refieren a la administración del patrimonio conjunto, cabe señalar que el Código Civil establece el régimen de sociedad conyugal cuyo jefe es el marido y que administra los bienes conyugales propios y los de la mujer. Se trata de un régimen supletorio de la voluntad de las partes y que como tal constituye la regla general en ausencia de otro acuerdo. Esta institución se ha mantenido como general a pesar de que el año 1994 la Ley N° 19.335 introduce el régimen de participación en los gananciales. En la práctica y durante 12 años han coexistido, por una parte un régimen de igualdad de derechos en relación a las obligaciones entre los cónyuges, con un régimen patrimonial que inferioriza a las mujeres y su capacidad para administrar bienes.

La mayoría de las familias chilenas que se constituyen a través del matrimonio lo hacen bajo el régimen de sociedad conyugal, tanto por falta de información como por el costo que tiene optar a otros regímenes²⁵⁰. Los intentos por modificar esta situación al año 2006, aún no tienen frutos. En 1995²⁵¹ y a iniciativa de un grupo de diputados/as, se presentó un proyecto de ley que pretendía eliminar el régimen de sociedad conyugal, dejando como general el de participación en los gananciales. El proyecto si bien ha sido apoyado por el gobierno no le ha dado prioridad a pesar de que es el ejecutivo quien fija el ritmo y la agenda legislativa. A propósito de esta situación de discriminación se presentó un caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁵² el que fue sometido a solución amistosa. De acuerdo a los términos de dicho acuerdo, el gobierno se comprometería a darle urgencia al proyecto de ley que modifica el carácter supletorio del régimen de sociedad conyugal, cuestión que sin embargo ha sido postergada dos veces.

Junto con la aprobación de la Ley 19.335 se crea la institución de bien familiar destinada a proteger la vivienda familiar frente a acreedores a la vez que a asegurar un techo para quien lleve a cabo la labor de crianza y cuidado. En la práctica sin embargo, la inembargabilidad del bien familiar ha generado problemas para acceder a créditos hipotecarios en las instituciones privadas. Estas exigen renunciar a la posibilidad de exigir la declaración de bien familiar con el fin de asegurar la disponibilidad del bien en situaciones de no pago.

La concepción de familia arraigada en el matrimonio como única forma de constitución conlleva paralelamente la distinción entre hijos/as legítimos/as e ilegítimos/as, generando desigualdad en el goce y ejercicio de los derechos entre unos y otros. La Ley 19.585 es uno de los grandes avances en los últimos años ya que consagra la igualdad de derechos de todos los hijos/as,

²⁵⁰ El costo de optar por el régimen de sociedad conyugal es de \$ 800 equivalente a un poco mas de un dólar mientras que el de régimen de participación en los gananciales tiene un valor de \$ 4.000 equivalente aprox. a USD 5,5.

²⁵¹ Con fecha 5 de octubre del año 1995

²⁵² Sonia Arce Esparza, P071/01. Al año 2006 se encuentra en instancias de solución amistosa. Se ha solicitado entre las medidas reparatorias otorgar urgencia al proyecto de ley que quita el carácter supletorio a la sociedad conyugal

independientemente del estado civil del padre y la madre. Esta ley introdujo además modificaciones al régimen de patria potestad, la que originalmente detentaba el padre. En efecto, bajo la actual ley, la patria potestad la tiene quien tiene la tuición de los hijos/as, en la práctica, la madre. Aún así, se mantiene una norma discriminatoria en tanto es el padre quién frente a un desacuerdo mantiene la patria potestad. Para modificar esta situación se presentó una moción parlamentaria la que actualmente se encuentra en su primer trámite constitucional. Bajo dicha ley se fijaban además nuevas modalidades de pruebas para el reconocimiento de la paternidad. De acuerdo al estatuto jurídico anterior, el padre podía ser llamado a reconocer su paternidad, sin embargo frente a la negativa de este, y contando sólo con la prueba de sangre como determinante de dicha paternidad, no existía posibilidad de fijar dicha paternidad con los efectos jurídicos que de ella devenían. El hecho de que existan antecedentes fundados que presuman la paternidad permite acoger el reclamo de reconocimiento de ésta, y la negativa del demandado a someterse a las pruebas (ADN) constituye una presunción grave en su contra. Sin embargo en los seis años que llevaba de aplicación se evidenciaron algunos vicios. En efecto, en la práctica los jueces/as habían ido elevando el umbral respecto de los antecedentes que las mujeres debían acompañar para que su demanda fuera acogida, supuestamente para evitar el uso temerario de este tipo de acciones por parte de las mujeres, lo que hacía recaer en ellas el peso de demostrar la vinculación del demandado con la que demandaba. Así, son los patrones culturales con que operan los jueces los que dificultaban aún más el que las mujeres cumplieran con los estándares de plausibilidad. En efecto, se ha constatado en distintos estudios²⁵³ que los jueces han sido claves en la reproducción de los estereotipos y prejuicios que ubican a las mujeres en situación de subordinación frente al varón, afectando con ello el ejercicio en igualdad con este, de sus derechos.

La Ley 20.030 introdujo modificaciones en lo relativo a la exigencia de presentación de antecedentes para dar curso a la demanda de reclamación de maternidad o paternidad y a la valoración de los medios de prueba en esta materia. De esta manera, se faculta la juez por una parte, a dar a las pruebas periciales valor suficiente para establecer la paternidad o maternidad o para excluirlas y por otra se establece que la negativa injustificada de una de las partes para hacerse el examen hará presumir legalmente dicha paternidad o maternidad, o la ausencia de esta cuando corresponda. Hay negativa injustificada cuando citada dos veces la parte en cuestión no concurriera a hacerse el examen. La ley lleva aún poco tiempo en vigencia para hacer una mayor evaluación de su aplicación.

4.2 El divorcio y la nulidad

Chile aprobó en el 2004 la modificación a la Ley de Matrimonio Civil²⁵⁴ que consagra, entre otras cosas el divorcio vincular. Se trata de un proceso que tardó mas de 16 años en concretarse desde la presentación de la primera moción en esta materia, lo que da cuenta de la dificultad que tiene el parlamento para aprobar leyes sin el apoyo del poder ejecutivo, instancias que impone el ritmo y las urgencias legislativas. En todo caso de acuerdo a la nueva ley, el divorcio se constituye en un nuevo estado civil, el que puede ser activado ante los tribunales de familia por hombres y mujeres por igual. Las causales para dar lugar al divorcio son de dos tipos: a) por falta imputable a uno de los cónyuges y siempre que ésta falta constituya una "grave violación de los deberes y obligaciones que les impone el matrimonio, o de los deberes y obligaciones para con los hijos, que torne la vida en común en intolerable y, b) ambas partes podrán por el paso de 1 tiempo y siempre que se acreditara el cese de la convivencia activar una demanda de divorcio. En este caso, la norma prevé que si hay acuerdo en el cese de la convivencia el plazo es de un año para demandar el divorcio. Si no hay acuerdo en cambio, habrá lugar al divorcio cuando habiéndose verificado el cese efectivo de

²⁵³ Fries, Lorena y Matus Verónica en "La Ley hace el Delito". Ediciones LOM -La Morada. Santiago 1998.

²⁵⁴ Ley N° 19.947 publicada en el Diario Oficial el 17 de mayo del 2004

la convivencia hayan transcurrido a lo menos tres años. La violencia intrafamiliar está expresamente señalada como una de las causales que dan lugar a la acción de divorcio.

Uno de los temas innovadores en esta materia es la que refiere a la protección del cónyuge más débil, esto es, aquel que como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los hijos/as o a las labores propias del hogar común, no haya podido desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida de lo que podía o quería. En este caso, la ley establece una compensación económica.

A pesar de este avance, cabe señalar que a partir de la entrada en vigencia de la ley, esto es en noviembre del 2005, ya pueden evidenciarse algunos problemas en su aplicación. En efecto, de acuerdo a la ley, el divorcio debe tramitarse ante los tribunales de familia, los que también empezaron a regir en noviembre del mismo año. La Nueva Ley de Matrimonio Civil, establece la obligación de convocar a conciliación. Por una parte resulta improcedente convocar a dicha conciliación cuando son las propias partes las que de manera conjunta han llegado al acuerdo de separarse, más aún cuando ha transcurrido uno o tres años, según el caso, desde el cese efectivo de la convivencia. Por otra parte, y ante el colapso de los tribunales de familia por motivo de una demanda no considerada al momento de fijar los recursos necesarios para la creación de estos tribunales, ha aumentado la demora en la tramitación puesto que se establece la instancia de conciliación en casos en que no resulta procedente, como es cuando ambos cónyuges están de acuerdo o bien cuando uno de los cónyuges acredita que han transcurrido más de tres años desde el cese de la convivencia efectiva.

Un segundo mecanismo de disolución del vínculo matrimonial modificado por la nueva Ley de Matrimonio Civil es la que refiere a la nulidad. Para evitar la recurrencia esta causal, que fue la utilizada de manera fraudulenta antes del establecimiento del divorcio vincular, se elimina la posibilidad de alegar la incompetencia del Oficial del Registro Civil, uno de los requisitos formales del matrimonio. A ello se suma el establecimiento de nuevas causales de nulidad las que en buena parte derivan del derecho canónico, las que sin embargo, no afectan situaciones en las que lo que se busca es la separación.

4.3 Las uniones de hecho

Un primer aspecto a resaltar en esta realidad es que a pesar del aumento de las uniones de hecho, estas no gozan de reconocimiento legal. Por la vía de no reconocerlas, sigue instalado en Chile un concepto de familia ligado al matrimonio heterosexual como único modelo que asegura derechos y protección a las mujeres. En la práctica, las mujeres se ven limitadas a acceder a la protección social del Estado como es el caso de la salud pública que sólo acepta a los/las casados como carga legal, o el acceso al subsidio habitacional en el que no se permite la unión de las remuneraciones entre convivientes para acreditar renta.

La Ley de Matrimonio Civil que abría posibilidades de introducción de elementos más allá de la regulación del matrimonio, o que al menos constituyó una oportunidad para actualizar la forma en que la sociedad chilena en la práctica constituye sus familias, se redujo a la forma más tradicional de enfocar el problema a falta de voluntad política. Se esgrime para su no reconocimiento que atenta contra el concepto de familia y que podría fomentar la prescindencia del matrimonio como forma de constitución familiar.

La inexistencia de regulación en materia de convivencia afecta también a las mujeres que han elegido constituir familia con personas del mismo sexo. En efecto si por una parte solo el matrimonio es válido como forma de constitución familiar, el requisito que impone la ley es que

además sea heterosexual ya que el Art. 120 del Código Civil así lo establece en la definición de matrimonio.

Es a propósito de la estigmatización de las diversidades sexuales y el no reconocimiento de las uniones de hecho en parejas de un mismo sexo que a Karin Atala, jueza le quitan la tuición sobre sus hijas. En efecto, en un fallo emblemático en términos de la discriminación que implica hacia la madre la Corte Suprema establece que la vida en pareja de personas del mismo sexo es incompatible con la maternidad en tanto expone a las hijas a su la discriminación social. En aras del interés superior del niño/niña, se la conmina a vivir su orientación sexual en secreto para mantener su rol de madre. El caso ha sido llevado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por un conjunto de organizaciones de derechos humanos y de mujeres.

A pesar de los altos grados de estigmatización de las diversidades sexuales en Chile, y a pesar de que las uniones de hecho no han sido reconocidas en relación a parejas heterosexuales, el 10 de julio del 2003 ingresó a la Cámara de Diputados una moción de los diputados Enrique Accorsi, Gabriel Ascencio, Víctor Barrueto, Patricio Hales, Antonio Leal, Osvaldo Palma, Pablo Prieto, Fulvio Rossi, María Antonieta Saa, Carolina Tohá y Ximena Vidal²⁵⁵, que fomenta un contrato de unión civil entre personas del mismo sexo. El proyecto actualmente se encuentra en la Comisión de Familia de esa Corporación, sin urgencia definida.

A propósito de la campaña electoral que llevó a la una mujer a la presidencia, el tema de las uniones civiles volvió a emerger. Referido en todo caso a las uniones de personas del mismo sexo, la actual presidenta se declaró proclive a una legislación en esta materia que resguardara los derechos de las personas. A pesar de ello sin embargo, se trata de una medida que no está dentro de las prioridades legislativas del actual gobierno.

4.4 Los Tribunales de Familia

El 30 de agosto del 2004 se aprobó la ley de creación del los Tribunales de Familia²⁵⁶ legislación que hace parte de un conjunto de reformas en el campo de la modernización del Estado y en particular de su sistema de justicia. Dicha reforma que empezó a operar el 11 de octubre del 2005, importó una inversión de 58 mil 500 millones de pesos los que se tradujeron entre otras cosas en la creación de 60 tribunales especializados en esta materia, 258 cargos de jueces²⁵⁷ y la creación de nuevos cargos administrativos. En términos generales, se instaló un procedimiento simplificado y oral que tiene como objetivo agilizar las causas en materia de familia haciendo más eficiente el acceso y resolución de casos en esta materia. Para ello se establecen básicamente dos audiencias (preparatoria y de juicio) que permiten la instalación y resolución de los aspectos principales en pugna. De acuerdo a un estudio realizado por la Universidad Diego Portales el proyecto plantea problemas de diseño e implementación, que son a los cuales apunta el Estado y de prácticas y procesos de trabajo de los actores del sistema y que afectan al buen desempeño de a iniciativa.

Dentro del primer grupo de problemas uno de los centrales es el que refiere a la posibilidad de comparecencia personal para la litigación frente al nuevo sistema. La ley se limitó a establecer como regla general este principio y facultó al juez para restringirla. La ley no entregó criterio sobre esta facultad y menos aún estableció una instancia que permitiera definirlos. Tanto la desformalización del procedimiento al no requerir abogado como la facultad del juez para exigir la representación legal han provocado problemas. En el primer sentido por la falta de orientación y de información para los usuarios del sistema y en el segundo sentido por no existe normativa que clarifique como

²⁵⁵ N° de Boletín 3283-18

²⁵⁶ Ley N° 19.968 publicada en el Diario Oficial el 3° de Agosto del 2004.

²⁵⁷ A los que se suman 77 jueces de letras.

se proveerán estos servicios, como se financian, como se controla su calidad y como se efectivizarán los mismos. Así mismo y al corto andar se identificaron problemas en la implementación de estos tribunales. Fallas en la estimación de los plazos, un período transitorio entre la aprobación de la ley y su entrada en vigor insuficiente y la subestimación de los equipos técnicos encargados de la implementación aparecen como los principales, a lo que se sumó un proceso de capacitación a los jueces de familia deficiente y que incubaba problemas de interpretación en la aplicación de las normas a futuro. Prueba de estas deficiencias fue la intervención de la Corte Suprema que a través de un Autoacordado pretendió impartir criterios uniformes tanto para los jueces como para los consejeros técnicos.

Por otra parte y dentro de la segunda categoría de problemas, si bien el Art. 15 de la ley establece la facultad para restringir la publicidad de los casos, claramente esto ha sido llevado en los distintos tribunales de distintas maneras. Se constata que en algunos casos incluso los abogados patrocinantes no tienen acceso a las carpetas de sus casos²⁵⁸ y en otros casos ni siquiera es posible conocer la agenda de audiencias por parte del público lo que contribuye al llamado colapso de dichos tribunales. La gestión del nuevo sistema es precaria en la medida que son los jueces los que a pesar de los administradores fijan el ritmo y de trabajo en función de las audiencias que hacen a la base del procedimiento de estos tribunales, cuestión que por las labores que desempeñan los primeros no controlan. Como consecuencia la gran virtud del sistema, esto es la generación de una primera audiencia a los pocos días de presentada la demanda en la práctica se ha convertido en el principal obstáculo, programándose las audiencias dentro de tiempo excesivamente laxos de alrededor de 6 meses. La sobrecarga de trabajo unida a lo erróneo de las estimaciones de la demanda ha contribuido finalmente a una percepción generalizada por parte de la ciudadanía de tribunales que no funcionan y que incluso más, garantizan de peor manera los derechos de los usuarios. En efecto, "la estimación inicial para todo el país era que al primer año se recibirían 185.000. Al 24 de diciembre de 2005, es decir a menos de tres meses de la puesta en marcha, el ingreso llegaba a cerca de 82.000 casos, es decir, en menos de un 25% del año se había recibido cerca de un 45% de la carga proyectada para el período. Tratándose de los tribunales de Santiago, ya durante el primer mes se pudo apreciar que las estimaciones iniciales eran muy inferiores a la carga recibida. Durante este primer mes el sistema contaba con cerca de 6.000 ingresos. Se trata de ingresos que superan en 100% lo proyectado"²⁵⁹. En definitiva la promesa de una justicia ágil y oportuna en materia de familia no se ha cumplido cuestión que afecta principalmente a las mujeres en la medida que constituyen el universo mayoritario de las que acuden a dichas instancias. La lentitud del procedimiento desprotege a las mujeres en sus derechos relativos a los temas divorcio, violencia, pensiones y tuiciones.

5. Puntos de preocupación

- La aplicación de la legislación en materia de divorcio establece la obligación de llamar a audiencia de conciliación cuestión que contribuye a la sobredemanda y colapso de los actuales tribunales de familia. No se ve necesidad de mantener este tipo de audiencias cuando los dos cónyuges están de acuerdo o incluso cuando uno de los cónyuges demanda de divorcio a partir de que han transcurrido tres años desde el cese de la convivencia efectiva.
- La mantención de disposiciones legales que limitan el ejercicio del derecho a administrar, en igualdad de condiciones que el hombre, los bienes propios o comunes en el matrimonio. En

²⁵⁸ Duce, Casas, Riego, Marin y otros. "El Funcionamiento de los nuevos Tribunales de Familia; Resultados de una investigación exploratoria", Universidad Diego Portales, 2005, pp.10. www.udp.cl

²⁵⁹ Ibidem pp 16

particular, la existencia de normas en el Código Civil que consagran el régimen de sociedad conyugal como el supletorio de la voluntad de las partes.

- El no reconocimiento legal de las uniones de hecho como formas legítimas de constitución de familia y el impacto que ello tiene en el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.
- La falta de seguimiento a las leyes que han mejorado la situación de las mujeres en Chile, en particular la Ley sobre pensiones alimenticias.
- La creciente renuncia del Estado de su potestad reguladora y el reconocimiento de estatutos legales coexistentes al interior del mismo territorio nacional.
- La insuficiente asignación de recursos financieros, profesionales y administrativos para los Tribunales de Familia y que han llevado al colapso de los mismos en su atención a la población usuaria, mayoritariamente mujeres.

6. Recomendaciones

- Derogar la norma que refiera a la convocatoria a audiencia de conciliación a las parejas que han activado demanda por divorcio por innecesariamente burocrática.
- Derogación de la sociedad conyugal como régimen patrimonial en el matrimonio, o al menos su carácter supletorio
- Hacer seguimientos y evaluaciones sobre el impacto que han tenido las leyes aprobadas y que contribuyen a mejorar la situación de las mujeres en materia de derechos.
- Reconocimiento legal de las uniones de hecho y homologación a los derechos y obligaciones que se establecen para el matrimonio, incluidas las uniones de hecho entre personas del mismo sexo.
- Asignar mayores recursos financieros y humanos a los Tribunales de Familia, y rectificar aquellas prácticas de funcionamiento que contribuyen al colapso del sistema creando una comisión de emergencia para su implementación y de manera que sean capaces de abordar la demanda que tienen y que responde mayoritariamente a mujeres garantizando su adecuada protección.

VI PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN CHILE²⁶⁰

1. Artículos de la Cedaw

Artículo 7: "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país"

Artículo 8: "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales."

2. Recomendaciones del Comité de la CEDAW

220. El Comité se percata de que, aunque las mujeres de Chile han desempeñado un importante papel en la defensa de los derechos humanos y en la restauración de la democracia en su país, la persistencia de los estereotipos y actitudes tradicionales que se agravaron como resultado de las secuelas de 10 años de dictadura militar, ha hecho más lenta la aplicación de la Convención.

224. Para el Comité es motivo de preocupación el bajo índice de participación de la mujer en la política y en la administración gubernamental, en particular en puestos de adopción de decisiones.

225. El Comité insta al Gobierno a fortalecer las medidas adoptadas aplicando estrategias amplias, entre ellas medidas especiales de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4° de la Convención, con objeto de fomentar una mayor participación de la mujer en la vida pública, en particular en el proceso de adopción de decisiones y promover el cambio de actitudes y percepciones tanto de las mujeres como de los hombres, en cuanto a sus respectivos papeles en el hogar, la familia, el trabajo y la sociedad en su conjunto(...).

3. Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos. Chile²⁶¹

11. Proporcionar información actualizada acerca del proyecto de ley de cuotas presentado en 2003 (párr. 159).

4. Panorama general

Las cifras de participación femenina en cargos de decisión, en los distintos poderes del Estado chileno durante los últimos 16 años, confirman la subrepresentación política de las mujeres en todos los niveles del poder público.

²⁶⁰ Autoría: Tatiana Hernández, Instituto de La Mujer; Actualización: Carolina Carrera, Corporación Humanas

²⁶¹ Naciones Unidas, CEDAW, Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones 36° períodos de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006.14 de febrero de 2006.

4.1 Poder Ejecutivo

En efecto, la participación de mujeres en los dos primeros gobiernos democráticos de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPD) fue baja, con un porcentaje no superior al 3% en cargos de designación. Durante el periodo 2001-2004, la situación, no dejó de ser preocupante.

En cargos de ministros/as y subsecretarios/as, entre los años 2001-2005, las mujeres presentaron una baja de 13.61% y 5.47% respectivamente. Desde el 2002 de un total de 16 ministerios²⁶² sólo 3 de éstos fueron encabezados por mujeres: en el Servicio Nacional de la Mujer, en el Ministerio de Defensa y en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el periodo 2004-2005, en los ministerios de Planificación y Cooperación, Vivienda y Servicio Nacional de la Mujer. El tránsito de un 31% de representación femenina en cargos ministeriales durante el primer periodo del presidente Lagos, a un 17% al término de su mandato, (proporción similar a la que existió en la segunda mitad de los 90.²⁶³), se explica por la ausencia de normativas de carácter legislativa o administrativa que promueva una mayor participación de mujeres en los espacios de toma de decisiones del Poder Ejecutivo, quedando la designación de mujeres en este ámbito a la voluntad del Presidente de turno.

Es importante señalar que con la asunción de Michelle Bachelet a la Presidencia, y cumpliendo su compromiso de campaña, instituyó la paridad en su gabinete. Si bien es un hito sin precedente en nuestro país, a la fecha no se ha dictaminado ninguna normativa administrativa que asegure la continuidad de la paridad en este espacio, ni tampoco un proyecto de ley que otorgue a la paridad, en el Poder Ejecutivo, un carácter de obligatoriedad para los jefes de Estado.

Respecto de las Subsecretarias, la fluctuación fue de un 8% a un 15% en el primer gobierno de la concertación (1990-1995); en el segundo gobierno (1995-2000) esta fluctuación fue de 4% a 15%; en el tercer periodo (200-2006) se produce un aumento a un 33,3%, que se mantiene durante todo el periodo. Actualmente, y de acuerdo a lo planteado por la Presidenta Bachelet, existe paridad también a nivel de las Sub-secretarias.

Respecto de las Intendencias, recién en 1996 fueron designadas por primera vez dos mujeres intendentas de un total de 13 intendencias y sólo al inicio del gobierno del presidente Ricardo Lagos esta situación mejora al ser nombradas 4 mujeres Intendentas, situación que no se sostuvo durante todo su mandato. El 2004, no hay presencia de mujeres en Intendencias. Esta situación se revierte el 2005, con la presencia de una mujer en la Intendencia de la Región Metropolitana. El inicio del mandato de la Presidenta Bachelet, trae consigo el nombramiento paritario también a nivel de Intendencias.

Las Gobernaciones, aparecía como el único ámbito en el que las designaciones había aumentado significativamente la participación de mujeres. En el Gobierno de P. Aylwin (1990-1995) de 50 Gobernaciones, 4 fueron ocupadas por mujeres - 8%- ; en el Gobierno de Frei (1995-2000), el número aumentó 5 Gobernadoras, hasta alcanzar, en el Gobierno de Lagos (2000-2006) a un 30%. Al inicio Gobierno de la Presidenta Bachelet, si bien esta cifra se mantiene, no se hace efectiva la promesa de paridad en este nivel de cargos de designación.

En relación al lugar que han ocupado las mujeres en la designación de cargos en el ámbito Internacional, en el grado de Embajadores, el año 2000 de 94 Embajadores 8 eran mujeres (8.51% del total); el año 2003, de 93 embajadores 7 eran mujeres, es decir un 7.53% del total, disminuyendo su

²⁶² Como parte de las atribuciones presidenciales, Lagos creó administrativamente algunos biministerios y un triministerio lo que redujo de 19 a 16 Ministerios en el ejecutivo.

²⁶³ Clarisa Hardy "Evolución de la participación femenina 1990-2005" artículo publicado en la Revista Chile 21 en Marzo del 2005.

presencia en un punto porcentual respecto del 2000. Entre los años 2004 y 2005 esta cifra cae a 5 Embajadoras; en el Gobierno de la Presidenta Bachelet solo fueron nombradas 6 mujeres.

4.2 Poder Legislativo

En el Poder Legislativo, los avances en la incorporación de más mujeres han sido lentos e insuficientes. En el Senado, la presencia de las mujeres ha sido casi nula, de 38 Senadores sólo 2 mujeres han sido electas desde 1990 al 2005 y en las recientes elecciones (Diciembre del 2005) esta cifra baja a una mujer. En cuanto a la Cámara de Diputados, la situación de las mujeres es levemente mejor, pero aún desventajosa. De un total de 7 mujeres Diputadas en el primer período, se asciende a 15 en el período 2002-2006; y en la última elección, para el periodo 2006-2010, fueron electas 18 mujeres llegando a un 15% de representación en la Cámara Baja. Estas cifras no hacen más que acentuar la preocupación que existe en torno a la falta de oportunidades que genera el actual sistema electoral chileno, heredero de las leyes de amarre de la transición a la democracia y que no se ha logrado modificar. Estudios sobre la participación y representación política femenina demuestran que el Sistema Electoral incide significativamente en las posibilidades de las mujeres de ser electas²⁶⁴.

Una de las 36 medidas del Plan de los 100 días del actual gobierno es la presentación de una propuesta de cambio al sistema electoral, para lo cuál se instauró un equipo de trabajo²⁶⁵ cuyo mandato era la entrega de propuestas de modificación al sistema actual a la presidenta. Las propuestas que emanen de esta Comisión no tiene carácter vinculante, y por lo tanto solo queda en manos de la Presidenta y su equipo de asesores el rumbo de dicha propuesta.

Propuesta emanada de dicha comisión no incorpora modificaciones al conjunto de leyes electorales, - Ley 18.603 Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos; la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley 19.884 sobre Transparencia, Control y Limite al gasto electoral - que hacen parte del entramado normativo relacionado con el régimen electoral, mas aún cuando este conjunto de leyes no presenta ningún tipo de mecanismos de corrección de la sub representación femenina o medidas especiales que tiendan a dar garantías de una incorporación en igualdad. La propuesta final de la Comisión Boeninger no consideró medidas de acción positiva, separando la discusión sobre estas medidas de la discusión general sobre el sistema electoral, a pesar de lo que señala la experiencia internacional a este respecto. Es evidente que estos temas están relacionados y que tienen un impacto relevante en las posibilidades de las mujeres de acceder a cargos de representación. En la comisión misma hubo especialistas que insistieron en la importancia de relacionar estos dos temas, pero no fueron escuchadas. Finalmente, la Propuesta incluye algunas medidas respecto del financiamiento electoral que parecen insuficientes para constituir reales incentivos a la presencia de mujeres como candidatas y para las posibilidades de estar situadas en posiciones elegibles.

Otro cuestionamiento que se ha planteado a esta Comisión es la exclusión de parlamentarios/as, responsables finales de aprobar o rechazar un proyecto de ley que modifique el actual sistema.

En la composición y estructura interna de la Cámara de Diputados²⁶⁶, si bien ha habido avances, estos no se han logrado mantener en el tiempo. En los años 2002 y 2003 dos mujeres presidieron la

²⁶⁴ "La efectividad de las cuotas depende en gran parte de la naturaleza del sistema electoral en cada país. Dichas cuotas funcionan de manera óptima en los sistemas de RP de lista cerrada, en los que la ley establece un mandato ara que los partidos coloquen a las mujeres aspirantes en los primeros puestos dentro de las listas" (Matland, 2002: 34)

²⁶⁵ Comisión Boeninger

²⁶⁶ Fuente de este dato y los siguientes: Elaboración de la Fundación Instituto de la Mujer en base a datos obtenidos de <http://www.camara.cl>

Cámara Baja, pero durante los años 2004-2005 y, en la nueva composición del parlamento, ninguna mujer ha vuelto a ocupar ese cargo²⁶⁷.

Entre los años 2002 y 2003 dos mujeres presidieron 2 de las 18 **Comisiones Permanentes** de la Cámara, estas fueron la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, y la Comisión de Familia. El 2005, de 19 comisiones permanentes 4 mujeres presidieron comisiones, a las ya nombradas presidieron las Comisiones de Constitución Legislación y Justicia y, la de Gobierno Interior, regionalización, planificación y desarrollo social. En la actual legislatura 2006 el número de mujeres que presiden comisiones permanentes ha descendido a 3: la de Educación, Cultura, Deporte y Recreación; la de Familia y la de Agricultura, Silvicultura y Derecho Rural. De las 8 **Comisiones Especiales** existentes el 2003, sólo la Comisión Especial de Drogas estuvo presidida por una diputada. Entre los años 2005 y 2006 ninguna mujer ha presidido Comisiones Especiales.

Respecto de iniciativas de ley tendientes a mejorar el acceso de las mujeres a los espacios de representación política, se han presentados dos proyectos de ley. El primero, presentado en 1997, plantea un sistema de cuotas mínimas, que garantiza un cupo de un 30% de mujeres en las listas electorales de los partidos o coaliciones de partidos que se presentan a las elecciones.²⁶⁸ Este proyecto fue archivado el 15 de Junio del 2005. El segundo proyecto fue presentado en 2003, tiene como base el concepto de paridad, esto es el imperativo de que tanto hombres y mujeres participen en el ejercicio del poder sin privilegios de uno sobre otro. De allí que la propuesta señala que ninguno de los dos sexos supere el 60% de las candidaturas presentadas por los partidos o pactos, límite que también se hace aplicable a la composición de los órganos colegiados internos de los partidos políticos.²⁶⁹ En efecto, la presencia de mujeres en directivas nacionales de partidos políticos a mediados de los 90 era de un orden del 11%, la que ha tendido a mejorar a partir del año 2000 donde la presencia hasta el 2004 era de un 17,4% llegando el 2005 a un 20%. Estas cifras no se condicen con la participación de las mujeres en los Partidos Políticos, la que alcanza cifras cercanas al 40 o 50% del total de afiliados²⁷⁰. Finalmente hay que señalar que este último Proyecto de Ley, permaneció más de un año en la Comisión Familia. Actualmente se encuentra en la Comisión de Gobierno Interior, **sin urgencia**.

4.3 Gobiernos Locales

La participación de las mujeres en los gobiernos locales o Municipios se cuenta según su presencia como candidatas o como concejales. Resulta notoria la mayor presencia de mujeres en este espacio, a pesar de que se mantiene la tendencia a la subrepresentación femenina.

Esta mayor presencia de las mujeres en los espacios locales dice relación con la falta de interés que estos espacios tienen para la dirigencia masculina al interior de los partidos²⁷¹, como también a la mayor vinculación que se hace entre el gobierno local y la gestión doméstica tiene.

En 1992, 23 de cada 100 mujeres candidatas fueron electas, mientras que en el caso de los hombres la proporción fue 34 de cada 100. En 1996, la cifra aumentó relativamente para ambos sexos: 30 de cada 100 mujeres y 41 de cada 100 hombres. Finalmente, el año 2000 la brecha se acorta

²⁶⁷ Adriana Muñoz el año 2002 e Isabel Allende el 2003

²⁶⁸ Boletín legislativo N.º 3020-06, "Proyecto de ley que establece discriminación positiva a favor de las mujeres y modifica las leyes 18.700 y 18.695", presentado el 6 de Agosto de 2002, por el diputados Fulvio Rossi y otros/as.

²⁶⁹ Boletín legislativo N.º 3206-18, "Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional", presentado el 13 de Marzo de 2003, por la diputada Adriana Muñoz y otras/os. (reposición de proyecto presentado en 1997 -Boletín 1994-07- archivado)

²⁷⁰ Boletín legislativo 3206-18.

²⁷¹ Esta última razón se explica por la Ley Municipal que da poderes extraordinarios a la figura del alcalde, mientras que los(as) concejales no tienen ningún poder frente a las decisiones que toma el o la alcalde(sa).

significativamente a favor de las mujeres: 47 de cada 100 son elegidas y 55 de cada 100 hombres²⁷². En últimas elecciones del 2004, de cada 100 candidatas 34 resultaron electas, lo que significa que porcentualmente la presencia de mujeres concejales para el periodo 2004-2007 es de y 21,1%. Respecto de los puestos de alcaldes y alcaldesas, en las elecciones del año 2005, resultaron 43 mujeres electas alcaldesas de un total de 345 alcaldías lo que representa un 12,4%.

4.4 Poder Judicial

En el Poder Judicial la presencia de las mujeres ha sido bastante significativa en los juzgados de menores, pero casi nula en los cargos de mayor jerarquía o prestigio. Recién en el año 2001 fueron designadas, por primera vez, una mujer como Ministra de la Corte Suprema, y una Fiscal a este nivel. Con ello el porcentaje de participación de las mujeres en esta Corte, en el periodo 1999-2000, ascendió de un 0% a un 12.5%, un avance que no alcanzó a dejar atrás la situación de las mujeres al interior de este espacio estatal. El año 2004, de un total de 20 varones en la Corte Suprema, solo se nombro una mujer. En la Corte de Apelaciones, las cifras indican que hay 101 hombres jueces y sólo 48 mujeres juezas. En los juzgados de Primera Instancias, esta situación se revierte, es decir hay 217 mujeres y 121 hombres. A medida que disminuye el nivel o cargo de importancia del rango, disminuye también la diferencia entre hombres y mujeres. Los rangos de menor envergadura son asignados principalmente a mujeres, especialmente en los que presentan una cierta continuidad con el rol doméstico, como es el caso de las secretarías.

Las bajas remuneraciones de la judicatura parece ser una de las razones que hace a los hombres migrar o preferir otras opciones laborales mejor rentadas y/o con mayor independencia. Sin embargo, en los juzgados de la actual Reforma Procesal Penal, de Garantía y Orales, se percibe un aumento de hombres en relación a los juzgados del crimen, lo que viene a confirmar lo señalado, en cuanto en éstos las remuneraciones son mucho más altas. Uno de los proyectos más importantes en términos de reformas al Estado ha sido la implementación de la Reforma Procesal Penal, la que comenzó a funcionar gradualmente a partir del año 2005. Esta reforma constituye un “cambio sustantivo en la legislación nacional, tanto en el carácter normativo como de índole organizacional, cultural e institucional. Reemplaza normas e instituciones jurídicas preexistentes, modifica la lógica de los procedimientos, de sus actores y la organización y rutina de los mismos” (Ministerio Público, 2003)²⁷³. A pesar del avance que significa una reforma de este tipo, sus normas no contemplan aún acciones positivas que permitan una presencia equilibrada al interior del nuevo institucionalidad, y tampoco se cuenta con estudios que permitan evaluar la situación de las mujeres en el nuevo escenario judicial.

La Reforma Procesal Penal estableció dos instituciones nuevas que hacen parte de las agencias operadoras de justicia: el Ministerio Público o Fiscalía y la Defensoría Penal Pública. En la primera, compuesta por un Fiscal Nacional y 16 Fiscalías Regionales, sólo 3 son mujeres lo que equivale al 18.8%. En lo que respecta a la Defensoría Penal Pública, la autoridad máxima es el Defensor Nacional que es un hombre y de los 14 Defensores Regionales, sólo una es mujer. Es quizás este el aspecto más preocupante de la reforma, en tanto se trata de las instituciones que regirán a futuro el ámbito de la justicia, acorde con los estándares internacionales pero haciendo caso omiso de las recomendaciones que en su momento hicieran los órganos supervisores de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Se reproduce la exclusión de las mujeres en cargos de alta jerarquía debilitando con esto la legitimidad y pertinencia de la reforma.

²⁷² Ibidem

²⁷³ En el antiguo Sistema Procesal Penal, sólo un juez es el que investiga, formaliza el enjuiciamiento y sentencia. Con la modernización del SPP, estas funciones se separan, correspondiéndole al Ministerio Público, en la figura de un Fiscal (autónomo del Poder Judicial) conducir la investigación judicial; mientras que el Poder Judicial sigue teniendo, en la figura de sus jueces(zas), la exclusividad de fallar respecto a cada caso.

Otros espacios ligados a la formación y preparación de operadores y agentes judiciales también denotan las limitaciones que tienen las mujeres para acceder a los espacios de poder en esta esfera. La Academia Judicial creada en 1994, cuenta con un Consejo Directivo integrado por un Presidente y 8 directores; de los 9, sólo una es mujer, aunque las Direcciones Ejecutivas han estado en manos de mujeres. Hay que agregar que la Academia imparte materias que no necesariamente reflejan los avances en materia de derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres, o perspectivas críticas a los enfoques imperantes en materia de administración de justicia. Recién desde el año 2000 se imparte un curso incorporando enfoque de género.

4.5 Empresas del Estado

Las empresas del Estado se organizan en términos de gestión de la siguiente manera:

4.5.1 Las Pertenecientes al Sistema de Empresas Públicas, SEP

Las empresas pertenecientes al SEP, son aquellas en las que el Estado posee un porcentaje de acciones determinado y según ese porcentaje, le corresponde un número determinado de Directores en cada Empresa. El SEP está dirigido por un Consejo al que le corresponde designar a los Directores que harán parte de los Directorios de cada Empresa SEP. Según un estudio de la Fundación Mujeres de Palabra, El Sistema de Empresas Públicas gestiona 29 empresas que en conjunto cuenta con 142 Directores, de los cuales 118 son varones (81,4%) y 24 mujeres (18,6%)

4.5.2 Otras Empresas Públicas

Estas empresas son aquellas que dependen directamente de los Ministerio correspondientes y el Presidente del Directorio es el Ministro. Entre ellas se encuentran las empresas dependientes del Ministerio de Defensa y sobre las cuales no tenemos información sobre la composición de sus Directorios. También se encuentra entre ellas ENAP, CODELCO, LA NACION, BANCO DEL ESTADO, todas empresas poderosas y emblemáticas. Entre estas empresas se encuentra TVN²⁷⁴, la que no depende de ningún Ministerio y tiene una Ley que regula la gestión y asegura su autonomía. El conjunto de estas empresas cuenta con 43 Directores²⁷⁵ de los cuales 39 son varones (90,7%) y 4 son mujeres (9,3%)

El total de Empresas del Estado cuenta con 185 Directores en los diferentes Directorios, de los cuales 157 son hombres representando el 84,9% del total, y 28 mujeres que corresponde al 15,1%. Aún cuando se verifica un aumento en la participación femenina, estamos lejos aún de la paridad.

4.6 Partidos Políticos, Sindicatos y Organizaciones Gremiales

La desproporción entre la presencia femenina y masculina en los ámbitos legislativos y gubernamental, tiene estrecha relación con la discriminación que viven las mujeres al interior de los partidos políticos. La incorporación de temáticas relacionadas con la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en los objetivos o programas de estas organizaciones está sujeta a la voluntad de sus participantes, y especialmente, de las decisiones tomadas en las estructuras ejecutivas al interior de los propios partidos. En la medida que las mujeres no participen de los puestos directivos o de poder, las posibilidades de llevar a la práctica sus demandas de participación se vuelven escasas. Al observar la presencia de las mujeres en los cargos de dirigencia de lo partidos (Presidente, secretario general y tesorero), nos encontramos con que ésta es muy reducida, aun cuando algunos partidos (DC, PPD, PS) han implantado medidas de acción positiva,

²⁷⁴ Televisión Nacional

²⁷⁵ No incluye los Directorios dependientes del Ministerio de Defensa

sistema de cuotas mínimas de participación femenina, en el reglamento de las elecciones internas para potenciar la participación de las mujeres.

De los nueve partidos con vigencia según el Registro Electoral a mayo del 2003, sólo cuatro partidos contaban con mujeres entre sus estructuras ejecutivas de decisión. El Partido Socialista, el Partido Comunista y el Partido Humanista. El Partido Comunista de Chile era el único partido que contaba con dos mujeres de los tres cargos con real relevancia en esa fecha. Al año 2005 cifras dan cuenta que en promedio en las mesas de los partidos la representación femenina es de un 20%.²⁷⁶ . La cifra del 2006 aún no es posible obtenerla ya que la mayoría de los partidos en Chile esta, actualmente, en proceso de renovación de sus directivas.

Si bien los mecanismos de acción positiva han permitido una mayor participación de las mujeres al interior de las instancias ejecutivas de los partidos políticos, estas no garantizan aún una representación mínimamente equilibrada. Los partidos no respetan a la hora de la conformación de las mesas y las estructuras nacionales, la proporción de mujeres asignadas en sus propios estatutos y carecen de sanciones que hagan obligatoria su implementación. Un panorama parecido es el que viven las mujeres en lo público-social .En lo que respecta a organizaciones de carácter sindical, las estructuras de poder siguen siendo ocupadas en su mayoría por hombres. Sin embargo en las organizaciones de los trabajadores públicos las cifras son más alentadoras, en el año 2004 la directiva de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) estaba compuesta por 12 mujeres y 11 hombres, distribución que se ha reiterado casi en todos los periodos de su historia, variando en cifras muy poco significativas. No obstante, esta paridad en la participación se produce únicamente en el rango de directivas nacionales, y no en los sindicatos de base de la ANEF.

Respecto de la participación en otras instancias como lo son las directivas de los colegios profesionales, en el año 2004 podemos observar que la Directiva del Colegio de Enfermeras esta conformada por un 100% de mujeres; en el caso del Colegio de Psicólogos esta conformada por un 85,7% de mujeres; el Colegio de Asistentes Sociales por un 85% de mujeres, a diferencia del Colegio de Abogados donde sólo hay un 9,5% de mujeres; el Colegio de Arquitectos, por un 18%. Esta información da cuenta de la diferenciación sexual y de género que se da en estas carreras y que se reproduce en la conformación de las direcciones de estos gremios.

4.7 Sociedad Civil

En otras organizaciones y partiendo de la constatación de que tanto hombres como mujeres muestran un desinterés masivo en participar en las organizaciones del mundo civil: el 70.2 % de mujeres y 68.9% de hombres no participan en organizaciones de la sociedad civil. Entre los que deciden participar un 10.9 % de las mujeres participa en organizaciones de carácter religioso, mientras que un 10.7% de los hombres participa en organizaciones de carácter deportivo (Mideplan, Encuesta CASEN 2000)

Según el Índice de Participación Ciudadana, elaborado por la Corporación Participa para el 2004, Chile comparte los bajos niveles que se registran en la región. La participación de chilenos y chilenas es social antes que política; las actividades de beneficencia, religiosas y deportivas tienen más convocatoria que aquellas asociadas al ámbito político (partidos, sindicatos, ONG). Las mujeres presentan una tendencia general a participar menos que los varones, salvo en el campo de la beneficencia y la acción comunal²⁷⁷. Una encuesta Nacional realizada a mujeres por Corporación

²⁷⁶ Clarisa Hardy "Evolución de la participación femenina 1990-2005" artículo publicado en la Revista Chile 21 en Marzo del 2005

²⁷⁷ Informe Regional de Derechos Humanos de las Mujeres y Justicia de Género, (2001-2004) Capítulo Chile, página 29, del CD, elaborado por Corporación Humanas.

Humanas en el año 2004²⁷⁸, al preguntársele en que organización participaban, un 60% dijo no participar en nada, y del 40% que si participa, un 18% lo hace en instituciones religiosas, seguido por un 10% que declara participar en juntas de vecinos y un 6,4% en organizaciones de mujeres.

4.8 Ámbito Universitario

El campo educacional, en particular en las estructuras de poder al interior de las Universidades chilenas las cifras de participación de las mujeres también son bajas. Del total de las 61 universidades (estatales, particulares con aporte estatal y particulares) sólo tres mujeres se encontraban ocupando el cargo de rectoras al año 2003, es decir el 8.3% del total de rectores eran mujeres²⁷⁹. Al año 2004 y 2005 de las 61 Universidades -estatales, particulares con aporte estatal y particulares- el número de mujeres rectoras asciende a 5.

4.9 Medios de Comunicación

En el campo económico-empresarial y en el de los medios de comunicación la presencia de las mujeres se hace cada vez más relevante en la medida que ambos espacios, actualmente autónomos del campo político, inciden en las decisiones, acciones y políticas que se adopten en éste. Respecto del medio empresarial, no nos fue posible conseguir información

Considerando sólo la posición de Directores Ejecutivos en los Canales de Televisión abierta, al año 2005 sólo habían dos mujeres ocupando ese puesto.

En los medios escritos, particularmente en los diarios nacionales mas leídos (La tercera, El Mercurio, Diario Oficial, Diario Financiero, La Nación, La Cuarta, La Segunda; Las Ultimas Noticias, Diario el Siete²⁸⁰, The Clinic, El Periodista, Publimetro, La Hora, Estrategia, El Siglo y El Mostrador, encontramos solo una mujer en el puesto de directora, que es el caso del Diario Siete.

4. Puntos de preocupación

- La propuesta actual de la Comisión Boeninger no prevé medidas de acción positiva tales como una ley de cuotas y decidió separar la discusión sobre el Sistema Electoral de esta problemática, ignorando así la experiencia internacional respecto de la interrelación de ambos temas y del impacto que este tienen en las posibilidades reales de las mujeres para acceder a cargos de representación política.
- Respecto del financiamiento electoral, las propuestas de la Comisión Boeninger no constituyen un real incentivo a la inclusión de mujeres como candidatas con posibilidades reales de elegibilidad.
- Los partidos políticos no promueven la incorporación de mujeres en sus mesas directivas, y no cumplen con las leyes de cuotas que ellos mismos establecieron para las elecciones internas.
- En los cargos de designación, si bien actualmente existe paridad en el Ejecutivo, ésta no está acompañada de una reforma administrativa y/ o legal que asegure su mantención.

²⁷⁸ Corporación Humanas- Corporación La Morada "Encuesta Nacional : Percepciones Políticas e implicancias electorales de las mujeres inscritas en los registros electorales de cara a las elecciones 2004-2005.

²⁷⁹ Cifras elaboradas por Fundación Instituto de la Mujer 2003 en base a datos proporcionados por <http://www.mineduc.cl>, y Guía Silver 2003

²⁸⁰ Diario Siete, en este mes de junio 2006, acaba de informar de su cierre

- Los esfuerzos que se han realizados son insuficientes y no alcanzan a garantizar el derecho de las mujeres a participar en los espacios de toma de decisiones. No se ha legislado en materia de cuotas y los proyectos que existen no han recibido apoyo alguno desde el gobierno. Es el Ejecutivo quien establece la urgencia para legislar. El Proyecto sobre cuotas está aún en el Parlamento sin urgencia.

5. Recomendaciones

- Asegurar que la reforma del sistema electoral incorpore un mecanismo de acción positiva que permita la representación equilibrada entre hombres y mujeres
- Introducir modificaciones a las leyes electorales (- Ley 18.603 Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos; la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley 19.884 sobre Transparencia, Control y Limite al gasto electoral), que incorporen medidas de acción afirmativa tendientes a igualar la situación entre hombres y mujeres en la vida publica-política.
- Asegurar que las regulaciones respecto del Financiamiento de Partidos Políticos incluya medidas tales como la entrega de un subsidio estatal suplementario al que se entrega en la actualidad a los partidos que obtengan un porcentaje mayor de candidatas electas a lo registrado en las elecciones anteriores. Aplicar sanciones tales como reducción de un 40% o 50% del financiamiento electoral a los partidos que presenten un porcentaje menor de mujeres que en las elecciones anteriores. Explicitar que un porcentaje determinado del financiamiento a los partidos vaya directamente a las candidatas mujeres.
- Promover medidas legislativas y administrativas que aseguren la paridad a nivel de los cargos de designación a nivel del Ejecutivo.
- Implementación de campañas para incentivar las candidaturas de mujeres a puestos de representación política

VII EDUCACIÓN²⁸¹

1. Artículos de la Cedaw

Artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;
- b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;
- c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;
- d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;
- e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;
- f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;
- g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;
- h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

2. Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos. Chile²⁸²

12. Informar sobre las acciones realizadas para promover la aplicación de la Ley No. 19.688, la cual consagra el derecho de las estudiantes embarazadas o madres lactantes a acceder a los establecimientos educacionales (párr. 51). En particular informar sobre el impacto del programa Liceo para Todos/as (párr. 54).

13. Proporcionar información actualizada acerca de las propuestas para incorporar la educación sexual en los centros educativos, específicamente el estatus de la propuesta sobre sexualidad responsable (párr. 202), los resultados del proyecto piloto sobre las acciones de formación sobre sexualidad dirigido al personal directivo y el profesorado de ocho comunas del país y la propuesta para la creación de redes de apoyo para las jóvenes embarazadas y madres. En caso de que ya hayan sido implementados, favor de indicar cuál ha sido el impacto.

²⁸¹ Autoría: Teresa Valdés, Alina Donoso. FLACSO. Actualización: Teresa Valdés

²⁸² Naciones Unidas, CEDAW, Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones 36º períodos de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006.14 de febrero de 2006.

3. Panorama General

3.1 Algunos Antecedentes sobre la Situación Actual de la Educación.

El país acaba de asistir a la más amplia movilización de estudiantes secundarios de la historia, con más de un millón de estudiantes paralizados y manifestando su rechazo a un sistema escolar que no responde a sus necesidades y que genera crecientes disparidades sociales, siendo un factor de exclusión antes que de integración social.

El origen de este conflicto está en la vigencia de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, dictada por Pinochet el día antes de entregar la Presidencia al primer gobierno democrático, el 10 de marzo de 1990. Dicha Ley completó las reformas neoliberales iniciadas con Declaración de Principios, después, la Constitución de 1980, la reforma del Ministerio de Educación y finalmente, la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE). Instaló así el principio de subsidiariedad del Estado, según el cual el Estado no puede intervenir en actividades que pueden ser desarrolladas por entidades de menor nivel. Siendo una respuesta al temor ideológico de una intervención del Estado en un ámbito considerado privativo de la familia, se extendió el principio de subsidiariedad desde la actividad económica hasta la salud, la educación y la política social en general. Se utilizó la noción del Estado Subsidiario para favorecer la privatización y la instrumentación de las leyes del mercado en el campo educacional.

Como resultado, el Estado ha trabajado en beneficio de los intereses particulares, de directores y sostenedores, con los recursos aportados por toda la ciudadanía, es decir ha financiado, en nombre de la libertad, las iniciativas de unos pocos sin que se cautelen los derechos de niños y niñas.

Este ordenamiento en el sistema educacional, que no ha podido ser modificado por requerir un quórum calificado en el Parlamento (el sistema binominal ha impedido contar con las mayorías necesarias para ello), ha contribuido a acentuar las desigualdades existentes en el país, con una educación para ricos y otra para pobres. En efecto, Chile vive los más elevados niveles de desigualdad de los últimos decenios, como lo revela diversos estudios oficiales y de organismos internacionales.

Son numerosos los mecanismos que hacen imposible que las familias puedan elegir entre colegios, no existe una oferta de colegios geográficamente hablando, sus costos no están al alcance de las familias, no hay disponibilidad de matrícula o los niños no cumplen con los requisitos que los colegios ponen para aceptarlos (notas, confesionalidad, situación conyugal de los padres, etc.).

El principio de la libertad de enseñanza, eje central de la LOCE y garantizado en la Constitución Política (que no ha sido modificada en este aspecto) favorece a los dueños y directores de los colegios y no a los padres y niños que quisieran acceder a una educación de calidad. Con ello se ha impedido la equidad y la justicia social. La libertad de enseñanza ha servido para que aumenten los colegios privados cuyos sostenedores persiguen fines de lucro

Se ha subestimado los mecanismos de estratificación del sistema escolar: por una parte, el sistema de mercado estimula a los establecimientos a actuar selectivamente en términos socio-económicos, ya que resulta menos costoso seleccionar los estudiantes que diseñar procesos pedagógicos efectivos. Por su parte, los padres, en una situación de deterioro escolar están dispuestos a asumir los costos asociados a la selección de un mejor colegio como son viajar mas lejos, pagar por medios de transporte especiales, contribuir especialmente a la escuela. Es decir, en los colegios municipalizados van quedando quienes no pueden pagar.

Los estudios confirman que la brecha social y económica entre el sector subsidiado y el sector particular pagado permanece enorme, y se establece además la existencia de divisiones substanciales al interior del sector subvencionado.

Contradicción: para que sea sustentable y dé utilidades un colegio particular subvencionado, dada la magnitud de la subvención por alumnos que asiste –trimestralmente-, deben tener 45 niños por curso. Con ello se asegura que no haya condiciones pedagógicas adecuadas.

El Ministerio no tiene atribuciones para asegurar que en las salas de clase se desarrollen los programas legalmente establecidos: sólo puede dictar normativas generales y evaluar. Escapa a la acción del Estado que en las aulas se desarrollen los contenidos y objetivos propuestos, depende de los directores, sostenedores, corporaciones municipales, padres, etc. El Ministerio no puede ejecutar directamente. Sólo lo hacen los Municipios (corporaciones municipales) (50% del alumnado), los sostenedores (particulares subvencionados) (42%) y los directores de colegios particulares pagados (8%).

Año a año, las mediciones de rendimiento escolar y de ingreso a la universidad revelan desigualdades aberrantes, precisamente cuando el país crece a un buen ritmo y enfrenta una coyuntura económica muy favorable. El horizonte de la educación superior se ha vuelto cercano para sectores crecientes de la sociedad, motivo por el cual, la calidad de la educación que reciban los niños es un aspecto estratégico en sus proyectos de integración y ascenso social.

Los gobiernos de la Concertación han hecho esfuerzos considerables en materia de renovación del currículo, de los planes educativos, de infraestructura y tecnología, de bibliotecas y recursos educativos. Incrementó la jornada escolar, lo que se ha traducido en un aporte importante para las mujeres que trabajan. No obstante, la calidad de la educación continúa mostrando déficits inaceptables.

Es esta situación la que ha desatado la mayor protesta estudiantil, que ha hecho visible la frustración y el malestar con la clase política que ha sido incapaz de modificar ese orden de cosas. Con notables liderazgos masculinos y femeninos ha logrado de parte del nuevo gobierno el aporte de importantes recursos para los y las estudiantes de sectores medios y bajos y la conformación de una Comisión Asesora –con participación estudiantil- que revisará completamente el sistema escolar, la Ley Orgánica Constitucional y los mecanismos de financiamiento y gestión de la educación.

3.2 Ley No. 19.688 Derecho de las Estudiantes Embarazadas o Madres Lactantes

Una barrera para la eficacia de dicha ley –es decir, para la protección efectiva del derecho de las niñas a la educación- es que no contempla sanciones para los colegios que no la respetan. Por lo tanto, existen mecanismos sutiles para eludirla. Las cifras sobre madres en la escolaridad así lo revelan. Mientras por una parte, la retención de madres adolescentes ha aumentado de modo importante, la matrícula tiene a concentrarse en los colegios para adultos y en aquellos de dependencia municipal. La calidad de la educación en ambos tipos de establecimientos es la más débil.

El año 2005, la matrícula inicial de los alumnos adolescentes (menores de 20 años) fue de 21.076, de ellos 16.539 mujeres (78,5%) y 4.528 varones (21,5%). El 60% (17.006) cursaba en establecimientos municipales, poco más de un tercio (36,6%) en establecimientos particulares subvencionados, menos del 1% (0,9%) en particulares pagados y algo más (2,3%) en corporaciones privadas de administración delegada. Los colegios que tenían entre sus alumnas/os más de 40 madres y padres

adolescentes fueron 70. Estas cifras representan, sin duda, un avance sustantivo en materia de retención de madres en el sistema escolar, en comparación con las cifras de 1995.

No obstante, la retención de estas madres y padres en el sistema escolar depende del apoyo que se les brinde para el cuidado de sus hijos/as. De no existir, se producirá inevitablemente la deserción del sistema escolar. Algunos colegios han buscado la forma de apoyar a las alumnas en esta tarea, pero no es una política general, es decir, las madres adolescentes deben resolver, con sus propios medios, el cuidado de sus hijos/as. Lo más frecuente es el apoyo de su propia madre.

3.3 La Educación Sexual en los Centros Educativos

Durante el año 2004, el Ministro de Educación convocó una Comisión Consultiva para la Evaluación y Actualización de la Política de Educación en Sexualidad. Tras 5 meses de funcionamiento, entregó un Informe que analiza lo realizado en educación sexual desde 1993, los cambios en el contexto sociocultural y los cambios que desafían la educación sexual (embarazo adolescente no deseado, violencia intrafamiliar, abuso sexual infantil, discriminación y orientación sexual, rol de los medios de comunicación). Propuso un Plan de Acción con metas, objetivos estratégicos, etapas y acciones, desde una perspectiva de derechos y de responsabilidad del Estado frente a las necesidades educativas de la población. Incluye acciones en la formación de profesores, apoyo a los padres, materiales de trabajo para unos y otros,

En 2005 el Ministro acogió las propuestas, creó una Secretaría Técnica de Educación Sexual, instalada en un lugar estratégico, con recursos humanos y presupuesto. No obstante, las nuevas autoridades del Ministerio no han ratificado su respaldo a dicha Secretaría Técnica y al Plan. Por el contrario, las señales van en sentido contrario, con el traslado de la Secretaría Técnica y la invisibilización de su quehacer. No está claro si se incrementará los recursos para este Plan y la Secretaría Técnica en el presupuesto para 2007 que debe ser discutido en los próximos meses.

3.4 Educación Superior

La Población Económicamente Activa (PEA) femenina chilena tiene niveles de escolaridad superiores a la de los varones, y el acceso al trabajo de las mujeres está fuertemente marcado por el número de años de estudio. El promedio de años de estudio de la PEA femenina urbana en 2004 fue de 11,6 años, frente a 11,2 años de la PEA masculina urbana, y a nivel rural el promedio de años de estudio de la PEA femenina fue de 8,8 años, frente a 7,4 años de estudio de la PEA masculina²⁸³. En este sentido, los mejoramientos educativos de las mujeres tienen impacto directo sobre el mayor acceso al mercado laboral, acceso que se da en mejores condiciones de negociación y que otorga posibilidades de desarrollar carreras profesionales y actividades económicas autónomas.

En los últimos años las mujeres han ido incrementando sus niveles de escolaridad en forma continua, representando en 2004 el 48,5% de la matrícula en el nivel básico, algo más del 50% en la educación media y 50,8% en la educación superior.²⁸⁴ No obstante, los datos agregados ocultan la discriminación de que son objeto las mujeres en ese ámbito.

Las instituciones que ofrecen educación superior en el país son de tres niveles: Universidades (de carácter público y privado), Institutos Profesionales (IP), que ofrecen carreras de entre cuatro y seis años de duración, y Centros de Formación Técnica (CFT), que ofrecen carreras de dos años de duración.

²⁸³ CEPAL (2005) Panorama Social 2005. Santiago:CEPAL.

²⁸⁴ <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/200510051802010.Cap%202i.xls#2.4!A1>

Desde 1990 ha habido una verdadera explosión de la matrícula en la educación superior, con un 236,7% de aumento al 2004. El mayor incremento se ha dado en las universidades privadas, con un 872,2%²⁸⁵. En un contexto de crecimiento económico sostenido, de reducción de los niveles de pobreza y de ampliación de las expectativas de ascenso social de amplios sectores anteriormente postergados, la creación de universidades se ha transformado en una actividad altamente lucrativa para sectores empresariales y su aumento, favorecido por políticas estatales de exención tributaria para el fomento a la educación superior, ha estado asociado a los esfuerzos de grupos ideológicos por contar con sus propios centros académicos.

Los Institutos Profesionales ofrecen carreras profesionales y técnicas de nivel medio y los Centros de Formación Técnica una gran variedad de carreras cortas que permiten una calificación de nivel de auxiliar de técnicos y profesionales. La educación en estas instituciones, así como en las universidades privadas, es pagada y recién están en marcha programas que permitan a las/os estudiantes hacer frente a dichos pagos. Para este año 2006 se amplió el financiamiento desde las universidades tradicionales, al conjunto de las universidades e institutos profesionales, a través de becas a los/as buenos/as estudiantes, de crédito universitario gubernamental para aquellos que provienen de familias más pobres y de crédito con aval del Estado para los demás.

La matrícula masculina y femenina no se distribuye del mismo modo entre los distintos tipos de instituciones y ello se relaciona con distintos factores: las carreras ofrecidas, su duración y los costos. En efecto, el 38% de las mujeres matriculadas el año 2005 en la educación superior estudiaba en universidades tradicionales, el 34,3% en universidades privadas, 15,7% en institutos profesionales y el 12,1% en centros de formación técnica (CFT). Los varones estudiaban en igual porcentaje en las universidades públicas, pero se distribuyen de un modo diferente entre las otras instituciones: con mayor porcentaje en los institutos profesionales (24,2%) y menor en los CFT (12,2%) y en las universidades privadas (29,37)²⁸⁶. Esta diferencia tiene que ver con consideraciones de género de las familias: si se debe financiar los estudios de los y las hijas, a ellos se les apoya con más frecuencia en carreras técnicas de mayor nivel y duración, y a ellas, con carreras cortas. Para ellos, se presume que serán proveedores, jefes de hogar y para ellas, por el contrario, se espera que, a través del matrimonio, tengan alguien que provea para ellas o que sólo deban hacer un aporte económico complementario al presupuesto familiar. No se espera que sea jefa de hogar, si bien se considera importante que tenga una herramienta de trabajo en caso que no tenga un matrimonio exitoso.

La oferta de carreras profesionales en institutos y CFT está fuertemente segmentada, reproduciendo los patrones más tradicionales de los oficios y actividades femeninos y masculinos. Además, no existe una fiscalización de la calidad de la docencia y la formación profesional que entregan estos establecimientos. La fiscalización relativa a las condiciones institucionales y de infraestructura de los mismos ha llevado a la desaparición de un buen número de estos en los años recién pasados²⁸⁷. Consta que grupos importantes de titulados/as de los CFT no logran encontrar trabajo en las actividades en las que se capacitaron, no existiendo ninguna instancia que regule la oferta de carreras y oficios en relación a necesidades del mercado de trabajo o del desarrollo productivo del país. Los estereotipos de género no hacen más que agravar esta situación que se traduce en grandes contingentes de mujeres jóvenes capacitadas para actividades mal remuneradas y con sobreoferta de mano de obra.

Si bien el conjunto de la educación superior acusa importantes niveles de segmentación según tipo de actividad o carrera, esta segmentación se hace más dramática en los institutos profesionales y

²⁸⁵ <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/200510051803130.Cap%202C.xls#2.58> !A1

²⁸⁶ www.cse.cl

²⁸⁷ Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) – Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Unidad de estudios Prospectivos (2000). *Educación Técnica Superior en Chile: reflexiones sobre nuevas políticas*. Santiago, p. 21

CFT. Proliferan las ofertas para mujeres de secretariado, de carreras cortas en salud, en educación de párvulos, en corte y confección, y demás actividades “femeninas” y para los varones, aquellas típicamente masculinas.

Las estadísticas desagregadas por sexo disponibles son agregadas y sólo permiten apreciar la matrícula en las grandes “áreas de conocimiento”. Ellas revelan, para 2005, la concentración de mujeres en los CFT en carreras de administración y comercio (56%), de ciencias sociales (58,4%), de educación (82,6%), de derecho (65,8%), de salud (80,6%). A la inversa, sólo el 11,4% de los matriculados en carreras de tecnología y 33,6% en las agropecuarias son mujeres. La matrícula femenina representó ese año el 49,6% del total.²⁸⁸

A nivel de los Institutos Profesionales, sólo el 34% de los matriculados en carreras agropecuarias y el 11,5% en tecnología eran mujeres el 2005, versus el 77,1% en carreras de la salud, 70,9% en las humanidades y 70,7% en educación. La matrícula femenina total representó el 39,4%.²⁸⁹

En las universidades, la segmentación es menor, pero todavía sólo el 19,5% de la matrícula en las tecnologías era femenina el 2005, el 65,8% de la matrícula en salud, el 68,6% en educación y el 66,6% en ciencias sociales. La matrícula femenina total representó el 50,8%.²⁹⁰

Las condiciones en que las mujeres acceden a esas instituciones de educación superior ya es desventajosa. Hasta el año 2002 se utilizó como prueba de selección para ingresar a las universidades la Prueba de Aptitud Académica, PAA, requisito competitivo y obligatorio para las Universidades públicas, y relativo para las universidades privadas y demás instituciones mencionadas. Medía aptitudes verbales y matemáticas, a la que se sumaban las Pruebas de Conocimientos Específicos (PCE) en Ciencias Sociales, Historia de Chile y Geografía, Biología, Física, Matemáticas y Química, las cuales se rendían de acuerdo con los requerimientos de ingreso de las distintas carreras. El año 2003 se puso en marcha la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que reemplazó a la anterior con el objeto que la selección fuera consistente con la Reforma Educativa iniciada en los años 90.

El análisis del proceso de selección universitaria revela que las mujeres se inscriben y rinden la PSU en mayor medida que los varones (52%), tendencia que se mantiene a lo largo del tiempo. No obstante, una vez rendida la prueba y siguiendo los momentos de postulación a las universidades y los resultados de la selección, ellas descienden considerablemente en número, puesto que los puntajes que obtienen son inferiores²⁹¹. El año 2005, sólo el 46% de las mujeres que rindieron la prueba obtuvieron el puntaje mínimo que les permite postular (450 puntos en las pruebas de lenguaje y matemáticas), frente al 50% de los varones. De las mujeres postulantes, sólo el 67% fue seleccionado, frente al 73% de los varones²⁹². Las mujeres muestran sistemáticamente mejores resultados en las pruebas de lenguaje y los varones en las de matemáticas, pero el puntaje promedio final tiende a ser menor entre las mujeres.

Estos resultados ponen en evidencia una paradoja, puesto que, si bien las mujeres mejores rendimientos escolares, con mayores niveles de aprobación y menores niveles de deserción, ello no se refleja en los resultados de las pruebas de selección universitaria, tanto la PAA como la PSU. Ello

²⁸⁸ www.cse.cl

²⁸⁹ www.cse.cl

²⁹⁰ www.cse.cl

²⁹¹ Ver Araujo, K. y Claudia Moreno (2005) Nudos críticos para la igualdad. Género y Educación Superior en Chile. Documento de Trabajo N°3. PROGENERO. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

²⁹² En la PSU 2005 se inscribieron 92.036 mujeres y 84.641 hombres. La rindieron 88.821 mujeres y 80.555 hombres. Postularon a distintas carreras 40.869 mujeres y 40.552 hombres y fueron seleccionadas 27.287 mujeres y 29.258 hombres. (DEMRE, U de Chile. 2005)

obliga a reevaluar críticamente la forma en que el sistema educacional básico y de enseñanza media hace cargo de las prácticas de discriminación hacia las mujeres en el sistema escolar, el impacto de la socialización y del currículo oculto. Este reitera los roles tradicionalmente asignados a los sexos e incentiva, además, el desarrollo de habilidades asociadas a ellos y posteriormente, la elección de carreras. Ya en la educación secundaria es visible la disparidad de matrícula masculina y femenina, entre la enseñanza científico-humanista y técnico-profesional. Si bien se aprecia una tendencia hacia la reducción de las brechas de género, todavía las mujeres son el 52,5% de la primera y sólo el 46% de la segunda²⁹³.

3.5 La brecha tecnológica

Uno de los aspectos más nuevos en el campo de la educación dice relación con el fenómeno de la brecha digital, aspecto que tiene creciente impacto en nuestras sociedades. La información disponible muestra desventajas de las mujeres en relación a los varones. En efecto, las aceleradas transformaciones tecnológicas que se están viviendo a nivel mundial y el rol que tiene la generación, procesamiento y distribución del conocimiento hacen cada vez más necesario un aprendizaje social masivo en el uso de las nuevas tecnologías y de sus paradigmas asociados, así como también, el desarrollo y capacitación de una fuerza de trabajo altamente calificada.

Chile presenta avances en el acortamiento de la brecha digital, pero esa situación se complejiza al introducir variables tales como el nivel de ingresos, el lugar de residencia y el género. En efecto, la posesión de computador y el acceso a Internet desde el hogar tienen una relación directa con el quintil de ingresos, siendo los hogares del quintil superior los que cuentan con una mayor posesión de computador (45,8%), de conexión a Internet conmutada (55%) y de conexión a Internet con banda ancha (68,7%), frente al 4,5%, 2,3% y 2% del primer quintil respectivamente.²⁹⁴

Una situación similar se observa al segmentar por zona de residencia urbana y rural. En 2002 los hogares urbanos presentaban un nivel de equipamiento (22%) y acceso a las tecnologías de información que más que quintuplicaba a los hogares de zonas rurales (4%).²⁹⁵

Los niveles de conocimiento revelan diferencias importantes entre los jóvenes de 15 a 29 años. En 2003 las mujeres señalan tener un nivel inferior de conocimientos de computación que los hombres: 33,8% de las jóvenes dice no saber nada o casi nada, y 6,8% dice tener conocimientos avanzados, mientras los varones señalan un 30% y 12,7% respectivamente. Es decir, los que dicen tener conocimientos avanzados duplican a las jóvenes. En el nivel socioeconómico alto, el 7,1% de los y las jóvenes dice no saber nada o casi nada frente al 57% del nivel socioeconómico bajo. El 20,4% de nivel socioeconómico alto y el 2% del nivel socioeconómico bajo dicen tener conocimientos avanzados. Es decir, la brecha según sector socioeconómico es de diez a uno.²⁹⁶

También en el uso de computador las diferencias son significativas: el 41,2% de los hombres jóvenes dice utilizar un computador todos los días o casi todos los días, mientras sólo el 30,6% de las mujeres jóvenes dice usarlo con la misma frecuencia. En el nivel socioeconómico alto, el 70,2% de los y las jóvenes dice utilizar un computador todos los días frente a sólo el 7,5% del nivel socioeconómico bajo²⁹⁷. Se mantiene la brecha socioeconómica de 10 a 1. Los varones jóvenes dicen utilizarlo, el 36,2% en la casa, el 30,4% en el colegio o la universidad, el 16% en casa de un amigo o pariente, el 14,6% en cibercafé y 13,5% en trabajo propio. El 28,6% no lo usa. En el caso de las

²⁹³ <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/200510051802010.Cap%20i.xls#2.4!A1>

²⁹⁴ CASEN 2003.

²⁹⁵ Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), 2002

²⁹⁶ Encuesta Nacional de Juventud 2003. Santiago: INJUV.

http://www.injuv.gob.cl/encuesta_nacional_archivos/cua/rnfejg.pdf

²⁹⁷ Ibid.

mujeres, el 38,5% no lo usa. El 29,7% lo utiliza en la casa, el 26,7% en el colegio o la universidad, el 13,1% en casa de un amigo o pariente, el 10,9% en cibercafé y sólo 7,4% en un trabajo propio.²⁹⁸ Estos datos dan cuenta del acceso diferenciado que tienen las mujeres al uso de computador cuando la demanda es mayor. Si bien los colegios cuentan crecientemente con computadores, el uso de los mismos tiende a favorecer a los varones. Tienden, además, a contar con menos recursos económicos como para pagar su uso en un cibercafé.

En cuanto al uso de Internet, el 46,8% de las mujeres dice no utilizarla frente a un 38,7% de los jóvenes. Además, el 30% de los varones jóvenes dice utilizarla todos los días o casi todos los días, frente a sólo el 22,4% de las mujeres. En el nivel socioeconómico alto, el 57,2% de los y las jóvenes dice utilizar Internet todos los días o casi todos los días frente a sólo el 3,8% del nivel socioeconómico bajo. La brecha socioeconómica crece a 15 veces. Nuevamente, el acceso muestra diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al lugar de uso de Internet.²⁹⁹

4. Puntos de Preocupación

- La falta de información estadística desagregada por sexo para diagnosticar en detalle la situación de las mujeres en relación a la enseñanza superior, así como la mantención de las carreras “para mujeres” y “carreras para hombres” que impactan en términos de desvalorización y menor ingreso para las mujeres. En particular preocupa como se trabaja a nivel escolar la discriminación para efectos de que esta no se reproduzca a futuro en los niveles superiores de la educación.
- No existe un ente que regule y fiscalice al conjunto de las instituciones de educación superior, principalmente la educación técnico profesional, cuestión que contrasta con la realidad universitaria cuya fiscalización está entregada al Consejo de Educación Superior.
- Los avances tecnológicos requieren de trabajadores/as altamente capacitados y con capacidad de aprendizaje en las nuevas tecnologías. La situación antes descrita augura un rezago sistemático de amplios sectores de mujeres toda vez que no están recibiendo la educación de la calidad adecuada, están expuestas a una socialización sexista, no encuentran una oferta de calidad y condiciones de financiamiento que les permitan desarrollarse en los más altos niveles y alcanzar así buenas ocupaciones y remuneraciones por su trabajo.
- La llamada “brecha digital”, visualizada para los países del primer mundo y los países en desarrollo, evidentemente se presenta en Chile entre distintos sectores sociales y muy fuertemente entre mujeres y hombres.

5. Recomendaciones:

- Generación y publicación de información estadística pertinente desagregada por sexo en relación.
- Creación de un ente regulador y fiscalizador de la educación superior en su conjunto, en particular, de la educación técnico-profesional.
- Exigencia de acreditación de todas las instituciones de educación superior y no sólo de las universidades.

²⁹⁸ Pregunta con respuesta múltiple. No suma 100%.

²⁹⁹ Ibid.

- Incremento del análisis de las discriminaciones presentes en el sistema educacional que se traducen posteriormente en un acceso desfavorable al mercado de trabajo.
- Refuerzo de los programas destinados a eliminar el sexismo en la educación preescolar, básica y media, tanto en los textos escolares, como en las prácticas educativas.
- Introducción de la variable género en las políticas públicas destinadas a reducir la brecha digital, en la incorporación y enseñanza de las herramientas necesarias para el acceso a las nuevas tecnologías de la información

VIII MUJERES RURALES E INDÍGENAS³⁰⁰

1. Artículos de la Cedaw

Artículo 14:

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familiar incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
- e) Organizar grupos de auto ayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;
- g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, transporte y las comunicaciones.

2. Recomendaciones del comité de la Cedaw:

230. El Comité toma nota con preocupación de que un gran número de trabajadoras del pequeño comercio y del sector informal tienen reducidos ingresos, lo que les dificulta la posibilidad de incorporarse al sistema provisional actual. Asimismo, preocupa al Comité que a pesar de los esfuerzos realizados a través de SERNAM, las trabajadoras de temporada enfrenten situaciones particularmente precarias en sus condiciones de trabajo, salarios y cuidado de los niños.

232. El Comité solicita que el Gobierno le proporcione datos en su próximo informe sobre los avances en la situación de las mujeres rurales y las mujeres indígenas, en especial sobre sus condiciones de salud, empleo y educación.

³⁰⁰ Autoría : Pamela Caro, Angélica Wilson, Catalina De la Cruz. Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, CEDEM.
Actualización: Angélica Wilson, Pamela Caro, CEDEM

3. Lista de cuestiones y preguntas relativas al examen de los informes periódicos. Chile³⁰¹

7. La comisión solicita indicar dónde están localizados los Centros de Atención Integral y Prevención en Violencia Intrafamiliar, y si las mujeres de las zonas rurales y las mujeres de poblaciones indígenas tienen acceso a ellos.

8. La comisión solicita proporcionar detalles acerca de la estrategia de creación de redes locales de apoyo y prevención, para abordar la violencia que viven las mujeres en las zonas rurales, dado que, según el informe de Chile sufren es mayor en estas zonas la cifra de mujeres que sufren algún tipo de violencia.

27. Indicar cuál es el estatus de la propuesta de la Mesa de Trabajo Rural a la institucionalidad pública sobre la creación de nuevas iniciativas dirigidas a mujeres rurales. En caso de que ésta haya sido aprobada, favor de describir las acciones realizadas y su impacto. Adicionalmente, indicar qué esfuerzos se están realizando para asegurar el acceso a los servicios de salud a este grupo de mujeres.

28. Indicar cuál es el estatus del Plan de Trabajo del Sector Justicia 2003-2006 para los pueblos indígenas, que contempla acciones para prevenir la discriminación, e identificar las acciones previstas o realizadas que se dirigen específicamente a las mujeres indígenas, y en particular a las mujeres de las poblaciones mapuche. Informar sobre su impacto, en caso de que hayan sido implementadas.

4. Panorama general

De acuerdo al Censo 2002, se ha producido en los últimos diez años una disminución de la población rural³⁰² de 3,1 %. En la actualidad esta población representa al 13,33% de la población total³⁰³, mientras que para el año 1992 dicha población era del 16,55%. La población femenina rural, disminuyó de un 15% a un 12,3% en el mismo período.³⁰⁴ Más aún, en los últimos diez años, la población femenina rural menor de 29 años disminuyó del 60% al 49%.

Sin embargo, en el conjunto de la población femenina nacional, las mujeres tienen menor peso dentro de la población rural. En el año 2003 según la encuesta CASEN, el porcentaje de población rural masculina es superior al femenino en 2,8%. El índice de masculinidad para los sectores rurales alcanza, según el Censo 2002, a 114, 44 frente a 94, 68 de los sectores urbanos. A partir de estas cifras es posible señalar que son las mujeres quienes más han emigrado del campo hacia las ciudades y que estas ocurren en mayor medida en mujeres rurales menores de 29 años. La situación de mayor pobreza que viven las mujeres y la falta de oportunidades laborales en el campo podrían explicar la mayor migración. Sin embargo, se ha visto que los puestos de trabajo a los que acceden en las ciudades se caracterizan por su baja calificación, dedicándose en una gran proporción al trabajo doméstico.

La población indígena, según el Censo 2002, representa un 4,6% de la población total del país. Las etnias Mapuche y Aymará son las que tienen una proporción mayor del total de esta población (85,7% y 7%, respectivamente).. La población indígena ha sido asociada tradicionalmente al ámbito rural, sin embargo, una serie de factores, como la pobreza y la pérdida de tierras, han contribuido a

³⁰¹ Naciones Unidas, CEDAW, Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones 36° períodos de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006.14 de febrero de 2006.

³⁰² A partir de 1996, se adopta la clasificación de Urbano -Rural, que el INE utilizó en el Censo de 1992; es decir: *Zona Urbana*: Conjunto de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con el 50 % de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. *Zona Rural*: Conjunto de viviendas concentradas o dispersas con 1.000 habitantes o menos o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con menos del 50 % de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias.

³⁰³ el 85,5% de los hombres y el 87,7% de las mujeres en Chile residen en áreas urbanas

³⁰⁴ Fuente: INE. Censo de Población y Vivienda 2002.

las migraciones campo ciudad³⁰⁵. En efecto, la Casen 2003³⁰⁶ nos señala que hoy en día la mayoría de la población indígena vive en las urbes (64,1%).

El análisis comparativo de ambos Censos arroja una disminución de la población indígena. En 1992, la población de Chile ascendía a 13.348.401 personas, de las cuales 998.385 declararon pertenecer a algún grupo étnico (7,48%). Diez años después (2002) la población de Chile aumenta a 15.116.435 habitantes y la población indígena disminuye a 692.192 personas (4,6%). Esta disminución del peso relativo de la población indígena puede tener implicancias como antecedente para estimar los recursos hacia el sector y focalización de las políticas públicas. En términos demográficos es difícil determinar los factores que explican ésta disminución de la población indígena en nuestro país, como asimismo, las implicancias políticas que esto puede tener en la relación Estado-pueblos indígenas, especialmente porque ya han surgido algunas voces que plantean el tema del “genocidio estadístico”, lo cual puede abrir un debate no ausente de tensiones, que ponga en cuestión los instrumentos desarrollados hasta ahora para profundizar el conocimiento acerca de los pueblos indígenas en nuestro país.

En otro plano, un 18,4% de los hogares rurales tienen a una mujer como jefa de hogar³⁰⁷, verificándose que a mayor edad, la proporción de mujeres jefas de hogar es mayor. Desde un punto de vista étnico, la jefatura femenina del hogar es similar para la población indígena y no indígena (alrededor del 25%). En otro plano, un 18,3% de los hogares rurales tienen a una mujer como jefa de hogar (Casen 2003). Si analizamos la jefatura de hogar femenina según condición étnica, podemos observar que en las zonas rurales la proporción de mujeres indígenas jefas de hogar es mayor (21,4%) que la de las mujeres no indígenas (17,8%). Según la Casen 2003 hay una diferencia de 3,6 puntos porcentuales.

En relación al indicador fecundidad se observa una diferencia entre las zonas rurales y urbanas, pues en el primer caso el promedio de hijos por mujer es de 2,9, en cambio en las zonas urbanas es de 2,17, siendo el promedio nacional de 2,26.

4.1 Participación en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo

Durante la última década, y en particular durante el gobierno del Presidente Lagos y el gobierno de Michelle Bachelet recientemente asumido, el tema de la “participación ciudadana” ha ocupado un lugar importante en el discurso público. Tal como se señalara en el informe anterior, en el ámbito específico de las mujeres rurales, dicha participación asumió la forma de la Mesa de Mujer Rural, creada en 1995 y como respuesta a una demanda de las propias organizaciones frente a la omisión de sus problemáticas y demandas específicas en el informe de Chile ante la IV Conferencia Mundial de la Mujer y en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Chilenas -1994-1999-. Se plantea la necesidad de crear una instancia de interlocución de carácter permanente entre organizaciones, ONGs, instituciones públicas y organismos internacionales, con el objeto de analizar y evaluar las políticas hacia las mujeres rurales. Dentro de sus logros está la elaboración de las Propuestas de Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales (PIO Rural), el establecimiento de indicadores para el seguimiento y análisis de las políticas públicas y la conformación de las Mesas de Mujer Rural Regionales. Sin embargo, de acuerdo al balance realizado en el año 2006 se señala la importancia de dotar a este espacio de una mayor legitimidad y generar mecanismos adecuados para que las propuestas y ámbitos de preocupación que son abordados en este espacio de interlocución lleguen y sean de conocimiento de las autoridades competentes, porque en general, esta información no se difunde, ni se conoce en las instancias

³⁰⁵ Las regiones de mayor concentración de población indígena son, la I, VIII, IX, X y la Región Metropolitana.

³⁰⁶ Los datos provenientes de la encuesta Casen, describen a la población indígena en general y no siempre se refiere a mujeres indígenas rurales.

³⁰⁷ Casen 2003

pertinentes. También, se plantea la necesidad de encarar el tema de falta de información detallada respecto de las políticas que se están implementando, la escasa difusión de los estudios y evaluaciones realizadas, lo cual constituye un obstáculo que limita la participación y calidad de la interlocución. Para avanzar sustantivamente en estas materias es preciso promover cambios en la cultura institucional, de modo que la participación ciudadana pueda ser encarada como un proceso absolutamente necesario y como una oportunidad para que los ciudadanos participen activamente en los procesos de construcción democrática

4.2 Mesa de Trabajo Rural

Las propuestas generadas en la Mesa de Mujer Rural con sus indicadores respectivos, no tienen el mismo estatus de aquellas contenidas en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. En reuniones recientes con la actual Ministra del SERNAM, se ha señalado la necesidad de otorgar mayor importancia a este instrumento, promover su difusión adecuada dentro de las instituciones del Estado y adoptar medidas para superar la fragmentación existente entre el PMG de género, los compromisos Ministeriales para la Igualdad de Oportunidades, los planes nacionales y los compromisos adquiridos a nivel internacional. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil que han tenido un rol destacado en mantener activo este espacio de interlocución proponen que el SERNAM asuma un mayor compromiso con las mujeres rurales e indígenas, que incorpore sus problemáticas específicas dentro de sus agendas globales y asuma un rol más activo en estas materias. También se ha planteado la necesidad de dotar a este espacio de una mayor legitimidad y generar mecanismos adecuados para que las propuestas y ámbitos de preocupación que son abordados en este espacio lleguen y sean de conocimiento de las autoridades competentes, porque en general, esta información no se difunde, ni se conoce en las instancias pertinentes.

Teniendo en consideración que el principal objetivo de este espacio de interlocución es contribuir en el diseño y evaluación de las políticas públicas, se plantea la necesidad de encarar el tema de falta de información detallada respecto de las políticas que se están implementando, la escasa difusión de los estudios y evaluaciones realizadas, lo cual constituye un obstáculo que limita la participación y calidad de la interlocución. Para avanzar en esta dirección, las organizaciones de la sociedad civil han elaborado una minuta para ser entregada a la Ministra del SERNAM que contiene los siguientes puntos:

- Establecer un mecanismo institucional para que se conozcan y difundan las propuestas, evaluaciones y temas de preocupación que son abordados en las Mesas de Mujer Rural dentro de los servicios que integran cada Ministerio.
- Legitimar el rol de las y los representantes de los servicios públicos que participan en la Mesa de Mujer Rural, de modo de asegurar que los temas abordados dentro de este espacio de interlocución puedan ser integrados dentro de los ámbitos y compromisos que se desprenden del PMG de Género y los Compromisos Ministeriales para la Igualdad de Oportunidades. Para avanzar significativamente en estas materias es imprescindible que se supere la fragmentación existente entre una instancia y otra.
- Difundir los Planes Nacionales para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres y los instrumentos internacionales, especialmente los de carácter vinculante -CEDAW- para que sirvan de marco en el establecimiento de objetivos, metas e indicadores de PMG de género en cada Ministerio.
- Dado que, existe una gran preocupación en torno a los temas vinculados a: Trabajo y previsión social; Salud y derechos reproductivos; Seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar; y Participación ciudadana. Sería importante, que dentro de la Mesa de Mujer Rural se incorporaran representantes de los Ministerios del Trabajo, de Salud, Educación y Justicia, entre otros.

- Teniendo en consideración que en los informes oficiales elaborados por SERNAM ante organismos internacionales se menciona la Mesa de Mujer Rural como un espacio de interlocución entre el sector gubernamental y la sociedad civil, sería de alta importancia dotar a este espacio de la legitimidad necesaria para que sus propuestas sean consideradas en las instancias pertinentes.
- Se recomienda que la Ministra del Sernam informe a los Ministros respecto de los compromisos adquiridos a nivel internacional y nacional en materia de equidad de género.
- Dotar de recursos a la Mesa de Mujer Rural para la realización de actividades relevantes y atingentes a su quehacer.

En la perspectiva de superar las falencias derivadas de la falta de difusión y menor jerarquía asignada a las propuestas de políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres rurales e indígenas, se acordó elaborar un documento síntesis que incluye las propuestas prioritarias a ser incorporadas y reposicionadas en la agenda del actual gobierno, para un período de cuatro años. Este documento se elaboró teniendo en consideración un eje transversal que permita identificar los puntos de convergencia que se desprenden de compromisos de equidad de género adquiridos a nivel internacional y nacional, con el propósito de vincular objetivos de carácter más global con aquellos de carácter nacional, que se desprenden de instrumentos como el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010 y las Propuestas de Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales e indígenas.

Paralelamente, y a petición de los integrantes de la Mesa de Mujer Rural, se está implementando el proceso de evaluación de las Propuestas de Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres rurales e indígenas. Dentro de este proceso evaluativo la Mesa de Mujer Rural nacional ha asumido un rol importante en la definición de criterios y enfoques que deben ser considerados en dicho proceso. Destacando la importancia de abordar este proceso evaluativo desde una noción de territorio rural y desde una visión más integral que permita visualizar el impacto de políticas sectoriales que se implementan desde los distintos Ministerios y de este modo evitar que las políticas dirigidas hacia las mujeres rurales se aborden y se focalicen exclusivamente desde la perspectiva del Ministerio de Agricultura, porque en este caso se excluyen temas tan importantes como el acceso a la salud, la educación, al trabajo, a la justicia, entre otros.

También se solicitó a la Ministra del Sernam, poner especial atención a la reactivación de las Mesas de Mujer Rural a nivel regional y reforzar los esfuerzos de coordinación al interior de Sernam entre la Mesa nacional y las Mesas regionales, para lo cual se solicitó el nombramiento de una persona para que asuma tales funciones, con un tiempo de dedicación acorde a las tareas de coordinación que este espacio demanda.

4.3 Brechas en el acceso a la educación que afectan a mujeres rurales e indígenas

Según la encuesta Casen 2003, la brecha en el grado de escolaridad de la población en las áreas rurales y urbanas sigue siendo alta (10,6 años promedio de estudio en zonas urbanas frente a un 7,1 de zonas rurales), si bien en ambos casos se registra un leve aumento en los años promedio de estudio, se mantiene una diferencia de al menos 3,5 años de estudio entre los habitantes de zonas urbanas y rurales, no obstante la brecha por razón de género muestra una situación ventajosa para las mujeres rurales (-0,1). Se observa que lo generacional joven ha disminuido las brechas determinadas por zona y por sexo³⁰⁸.

³⁰⁸ Mauro, A., Oyarzún, A. "La situación de la mujer y las brechas de Género: Análisis de la información encuesta Casen 1990 y 2000". CEM, Mideplan Dic 2002

El analfabetismo, según el Censo 2002, llega a un 4,2% de la población del país, de este total 2,2 corresponde a mujeres (274.345 personas). Si se desagrega esta información por zona, se encuentra que la tasa de analfabetismo en zonas rurales triplica la de las urbanas (10,8% rural frente a 3,2% urbano).

Según el Ministerio de Educación, en el año 2001 las personas alfabetizadas fueron 1.976, que corresponde al 0,37% del total de analfabetos del país, quedando en evidencia la baja cobertura de los programas en relación a la población que potencialmente podría ser atendida³⁰⁹. Esta situación es especialmente grave para las personas adultas rurales pues, como fue expuesto, es en ellos donde hay menores niveles de escolaridad y mayores tasas de analfabetismo. Sin embargo, la cobertura de programas de Educación de adultos en las zonas rurales es tan sólo un 4,3% del total³¹⁰.

Respecto a la cobertura de los otros niveles de enseñanza, se puede señalar que aún existen diferencias entre las zonas rurales y urbanas, sin embargo en el lapso de tres años, la brecha entre una zona y otras ha disminuido al menos en cinco puntos porcentuales. Actualmente, según la CASEN 2003, en la educación media la brecha entre zonas es de 9,9 puntos porcentuales, mientras que en la educación parvularia la brecha es de 12,6 puntos en el año 2003.

En cuanto al acceso a la educación por grupos de edad, se puede afirmar que casi la totalidad de los niños/as, indistintamente de la zona de residencia, asisten a un establecimiento educacional. Este panorama comienza a cambiar entre los 15 y 19 años, pues en los sectores rurales uno de cada diez niños y niñas de hogares pobres no asiste a un establecimiento escolar por dificultades económicas, probablemente muchos de ellos también sean activos y las niñas colaboren en el trabajo reproductivo.³¹¹

En el tramo de edad correspondiente a 20 y 24 años, encontramos que sólo acceden a un establecimiento educacional un 28,9% de la población, del cual los sectores rurales pobres sólo acceden en un 7,3%. Los obstáculos educacionales son variados en este tramo de edad. En el caso de las mujeres jóvenes, una de cada diez explica su inasistencia aludiendo a la realización de trabajo doméstico, razón que se vuelve aún más frecuente en sectores pobres (18,9% frente a un 8,7% en los hogares no pobres). Asimismo, una de cada diez jóvenes no asiste por razones de maternidad o embarazo.³¹²

Desde una perspectiva étnica, la Casen 2003 demuestra que se mantiene la brecha en la tasa de analfabetismo entre la población indígena y no indígena, dado que esta última supera en más del doble al porcentaje de analfabetismo entre los no indígenas (8,4% frente 3,7%). Si comparamos la proporción de personas indígenas y no indígenas que no ha recibido educación formal, llama la atención, según datos de la Casen 2003, el aumento en las brechas existentes y un aumento en los porcentajes de ambas poblaciones que no han recibido educación formal. Actualmente el porcentaje de población indígena que no ha recibido educación formal asciende a 9,2% frente a un 4,6% de la población no indígena.

Si comparamos el nivel de escolaridad de la población mayor de 15 años según condición étnica, encontramos que la mayor brecha entre población indígena y no indígena se registra en el nivel de educación básica incompleta (37,7% frente a un 24,4%), esto significa que un 37,7% de la población indígena no alcanzó a completar su enseñanza básica. Asimismo, la proporción de personas

³⁰⁹ Datos obtenidos a partir del documento "Estadísticas de la Educación", MINEDUC, 2001.

³¹⁰ Ibid

³¹¹ Ibid

³¹² Ibid

indígenas que completaron su enseñanza superior es menos de un tercio de la proporción de personas no indígenas en la misma situación (2 % frente a un 6,9%).³¹³

Con respecto a la escolaridad por grupos de edad, se puede señalar que se mantienen las diferencias entre población indígena y no indígena, pero que ésta disminuye en los tramos de edad menores. No obstante, cabe señalar que si bien no hay diferencias significativas entre niños/as indígenas y no indígenas en las tasas de cobertura de la enseñanza básica, sí las hay en relación con los restantes niveles de enseñanza. En ellos los niños/as y jóvenes indígenas presentan coberturas inferiores a las de sus pares no indígenas. En educación media, la cobertura es de 90,2% para población no indígena frente a un 83,3% en la población indígena, esta tendencia se repite en la educación superior con un 31,8% y 23,1%, respectivamente. La brecha se acentúa en el caso de las jóvenes indígenas en edad de asistir a la educación superior. La proporción de mujeres indígenas jóvenes que asisten a la educación superior es prácticamente la mitad de la proporción de jóvenes mujeres no indígenas (16,6% frente a 30,0%)³¹⁴.

4.4 Pobreza e ingresos

La indigencia y la pobreza afectan en mayor proporción a las zonas rurales y en especial a las mujeres, poniéndolas en una situación de desventaja, tanto respecto de los hombres rurales, como de las mujeres urbanas. De acuerdo a la CASEN 2003 esta relación se mantiene, aún cuando las cifras actuales demuestran una disminución de la pobreza y la indigencia en todos los niveles. Del total de la población, un 4,7% se encuentra dentro del grupo de indigentes, lo cual indica un descenso de un punto porcentual respecto del período anterior (5,7% Casen 2000), cifra que sube al 6,6% en el caso de las mujeres rurales (8,7% Casen 2000); un 14,1% de la población nacional se la define como pobre no indigente, y en el caso de las mujeres rurales dicho porcentaje aumenta al 14,6%³¹⁵.

Los niveles de pobreza de la población indígena superan en 10,6 % los niveles de pobreza de la población no indígena. La indigencia entre la población indígena (8,3%) es prácticamente el doble que entre la población no indígena (4,5%). Además la situación de pobreza en las zonas rurales para la población indígena tiene una mayor incidencia que la no indígena³¹⁶ (Casen 2003).

Del total de mujeres ocupadas rurales un 22,1% está en el primer quintil de ingreso y un 28,1% en el segundo, es decir, que un 50,2% se concentran en los tramos de menores ingresos lo que equivale más o menos a hablar de población indigente y población pobre (Casen 2003).

La rama de actividad económica que ocupa la mayor cantidad de mujeres en la zona rural es la "Agricultura, caza, silvicultura y pesca" con un 39,6% del total, seguida por la rama de "servicios comunales, sociales y personales" con 31,4%, seguido por 18%, en la rama "comercio, restaurantes y hoteles". (Casen 2003)

Los hogares indígenas perciben ingresos menores a los de los hogares no indígenas. Los indígenas tienden a concentrarse en el quintil más bajo. De hecho, si en el conjunto de la población aproximadamente el 20% de las personas forma parte de este estrato socioeconómico, entre los indígenas llega a más del 40%³¹⁷.

³¹³ Fuente: Encuesta CASEN 2003.

³¹⁴ Documento N° 14 Etnias y Pobreza en Chile. Análisis Casen 2000. Mideplan. Abril 2002

³¹⁵ Casen 2003

³¹⁶ Ibid

³¹⁷ Documento N° 14 Etnias y Pobreza en Chile. Análisis Casen 2000. Mideplan. Abril 2002

4.5. Trabajo

La tasa de participación de las mujeres rurales en la actividad económica para el año 2003 es de 24,2%, superando el 17,6% registrado en el año 1990 (Casen 2003). Comparando la información entre el año 2000 y 2003 encontramos un aumento de la brecha de la tasa de participación entre las mujeres rurales y urbanas (éstas últimas han alcanzado una tasa de 44,6%)³¹⁸. Lo que indica la importancia de orientar políticas de fomento de empleo y/o trabajo por cuenta propia en zonas rurales, y por otro lado visibilizar el trabajo productivo de muchas mujeres rurales que quedan fuera de las estadísticas oficiales.

Se mantiene la brecha entre mujeres y hombres rurales. Mientras las mujeres tienen una tasa del 24,2%, los hombres alcanzan una tasa de participación del 73,2%, resultando una diferencia de 49 puntos porcentuales. Esta brecha es inferior entre mujeres y hombres urbanos. Mientras las mujeres urbanas tienen una tasa del 44,6% la de los hombres es de 73,1%, lo que indica una diferencia de 28,5 puntos porcentuales.

La rama de actividad económica que ocupa la mayor cantidad de mujeres en la zona rural es la "Agricultura, caza, silvicultura y pesca" con un 39,6% del total, seguida por la rama de "servicios comunales, sociales y personales" con 31,4%, seguido por 18%, en la rama "comercio, restaurantes y hoteles". (Casen 2003)

De acuerdo a datos del VI Censo Nacional Agropecuario (1997), el 35,1% de la fuerza laboral agrícola se desempeña como trabajadora permanente remunerada (en el caso de la fuerza de trabajo masculina el 64,9% se encontraba en la misma situación laboral), el 32,7% como trabajadora permanente no remunerada, y el 32,2% como trabajadora temporal.

Según categoría ocupacional, la mayor proporción de inserción laboral de la trabajadora agrícola es en el trabajo asalariado (76% en 1998), en tanto un 15,9% se desempeñan en actividades independientes (predominando las pequeñas productoras y las artesanas). El porcentaje de mujeres que trabaja como familiar no remunerado es del 6,4%; y en la categoría empleadora sólo figura el 1,5%.³¹⁹

La inexistencia de una cuantificación precisa, continua y comparable, de la mano de obra agrícola temporal constituye un problema grave en razón de que cualquier definición de política requiere conocer su magnitud³²⁰, y que debería abordarse en el próximo censo agropecuario.

Según estimaciones realizadas por la encuesta CASEN 2000, la cifra total de asalariados/as agrícolas es de 536.136, dentro de los cuales el 53,5% son asalariados permanentes y el 46,5% son asalariados temporales. Las mujeres equivalen al 17% del total de asalariados; sin embargo a diferencia de los hombres ellas se concentran mayoritariamente en la categoría **asalariada no permanente**, del total de 90.894 asalariadas, el 74,5%, lo que equivale a 62.769 mujeres, corresponde a trabajadoras no permanentes, es decir temporeras de la agroindustria.

El VI Censo Nacional Agropecuario, de 1997, registró un total de 280.662 personas formando parte de la fuerza de trabajo agrícola temporal, de las cuales un 25% serían mujeres, es decir, 70.093.

³¹⁸ No existe prácticamente brecha entre hombres urbanos y rurales, pues los primeros tienen una tasa de 73,1% y los segundos 73,2%.

³¹⁹ "Situación del empleo rural femenino en Chile-2000". Mideplan. Nov, 2002. Pp 5.

³²⁰ Al respecto, un artículo de V. Riquelme entrega 7 diversas fuentes que han cuantificado a esta población, sin embargo, no se observa coincidencia entre ellas (el empleo agrícola temporal variaría entre 400.000 a 249.000 mil personas al año).

Se deben reconocer en ambos casos las dificultades de medición y los problemas de subregistro, dado que las encuestas se aplican en fechas que no siempre son las de mayor actividad. En el caso de la CASEN, el problema de las mujeres sería mayor pues se consignan sólo en el trabajo en el huerto y en el caso de los packing sólo cuando se ubican en los mismos huertos (Riquelme, 2000: 4). Por otro lado, dado que las encuestas se aplican entre los meses de abril y mayo, fechas que no son las de mayor actividad, se presentan subregistros importantes (Riquelme, 2000: 4).

Los y las ocupadas agrícolas no permanentes³²¹ están distribuidas entre la III y X Región, incluida la Metropolitana, siendo la zona centro-sur (Región metropolitana, VI y VII regiones) la que concentra el 57,2% de las mujeres. La residencia de las temporeras es tanto rural como urbana³²². Un 31,2% del total de temporeros/as rurales se encuentra en situación de pobreza, fracción que para los temporeros/as urbanos/as alcanza a 55,3%.³²³

Las mujeres ocupadas agrícolas no permanentes se concentrarían en un 45% en empresas donde trabajan más de cincuenta personas, mientras los hombres representarían un 21% en este tipo de empresas.

La ENCLA 2002, aplicada a la parte empleadora de la relación laboral, indica que en la agricultura, el 65,5% de las empresas contrata a trabajadores temporales, siguiéndola en incidencia la rama de construcción. Según esta misma encuesta, la incidencia de la temporalidad según el tamaño de las empresas indica que las grandes empresas utilizan mayormente el empleo temporal, llegando a más de la mitad de las empresas de este tamaño. Se puede apreciar que la incidencia de la temporalidad va en directa relación con el tamaño de la empresa. Las razones que las empresas señalan para contratar trabajadores temporales son variadas, destacando aquellas relacionadas con la necesidad de enfrentar períodos de mayor producción³²⁴.

La forma de producción agrícola ha modificado la estructura tradicional del mercado laboral del sector agrario. La demanda de fuerza de trabajo por parte de la fruticultura se incrementa sobre todo en las temporadas de cosecha y embalaje; lo que hace que el carácter del empleo sea fundamentalmente temporal.

El éxito económico del sector agroexportador en el país³²⁵, contrasta con la precaria situación laboral de las asalariadas agrícolas, específicamente en relación a la desprotección contractual que caracteriza las relaciones laborales en dicho sector. De acuerdo a datos de la encuesta Casen 2000 sólo el 50% de las mujeres temporeras ha firmado contrato de trabajo y esta situación ha empeorado respecto de años anteriores.

Por otro lado, existe información cualitativa que indica que las condiciones de saneamiento básico y seguridad en los lugares de trabajo aún son insuficientes a pesar de la existencia de regulaciones en esta materia. Por ejemplo, aún existen en algunos lugares de trabajo dificultades para el acceso a agua potable, espacios para la alimentación o servicios higiénicos, lo que genera riesgos sanitarios para este grupo de trabajadoras³²⁶.

³²¹ No se pudo obtener datos desagregados por categoría ocupacional, no obstante del total de ocupadas el 90% son asalariadas, por lo que las tendencias señaladas son válidas.

³²² Se estima que 38.474 mujeres urbanas y 31.417 mujeres rurales trabajarían como ocupadas agrícolas no permanentes. Alrededor de un 30% del total de temporeros/as son residentes urbanos, otro 20% reside en localidades rururbanas y la mitad serían residentes de áreas rurales. En "Temporeros agrícolas: desafíos permanentes". Verónica Riquelme. Temas Laborales N°15. Dirección del Trabajo. 2000.

³²³ "Temporeros agrícolas: desafíos permanentes". Verónica Riquelme. Temas Laborales N°15. Dirección del Trabajo. 2000.

³²⁴ Resultados encuesta ENCLA 2002 publicado en pag web Dirección del Trabajo, nov. 2003.

³²⁵ Las exportaciones primarias e industriales agrícolas alcanzaron a los US\$2.458 mil precios FOB en el año 1997, lo que representó una participación del PIB agrícola de un 5,8% respecto del total nacional.

³²⁶ "Temporeros agrícolas: desafíos permanentes". Verónica Riquelme. Temas Laborales N°15. Dirección del Trabajo. 2000.

Aún cuando este sector de la economía contrata a un porcentaje importante de la fuerza de trabajo femenina, los niveles de asociatividad de estas trabajadoras aún son escasos. Pese a que la ley laboral ha avanzado en tanto que a los trabajadores temporales se les permite constituir sindicatos, éstos solo pueden conformarse con un mínimo de 25 trabajadores/as socios/as, sin embargo están excluidos de negociar colectivamente, sólo pueden firmar un convenio colectivo con los empleadores, donde si bien se pueden negociar condiciones de trabajo y remuneración, dicho acuerdo no goza de las mismas garantías que rigen el resto de los procesos de negociación colectiva del país.³²⁷

La situación de la limitada capacidad de negociación que los/as trabajadores/as temporales estipulada por ley, se suma a otros problemas de distinta índole. De acuerdo a estudios recientes³²⁸ se observa un bajo perfilamiento de su identidad sindical, pues dada la existencia de un empresariado que realiza prácticas antisindicales, como por ejemplo tener “listas negras” de mujeres que promueven la organización sindical³²⁹, las mujeres que se atreven a organizarse lo hacen predominantemente a través de organizaciones funcionales, talleres o grupos informales, lo que limita su capacidad de negociación y muchas de sus reivindicaciones no logran tener la fuerza política como para alcanzar cambios sustantivos en materia laboral. Adicionalmente, cuando alguna organización llega a conformarse, se enfrenta con problemas tales como la ausencia de fondos para financiar costos organizativos.

Por otro lado, el problema de la flexibilización laboral, caracterizado por la entrada y salida de trabajadores/as al mercado de trabajo y la existencia de relaciones contractuales cada vez más diversas, contribuye al desperfilamiento de las organizaciones de carácter gremial, representativas de los/as trabajadores/as y con planteamientos más reivindicativos para enfrentar los problemas laborales.

4.5.1 La sobre precarización que genera la subcontratación

En la actualidad, las formas de inserción laboral obedecen a situaciones de carácter estructural como la flexibilidad laboral, que se expresa en aumento de modalidades contractuales precarias, como la subcontratación.

³²⁷ Efectos del convenio colectivo:

- a) Los trabajadores/as involucrados en la negociación no gozan de fuero.
- b) El convenio colectivo durará el tiempo que las partes acuerden, el cual no podrá ser inferior a la duración de la temporada.
- c) El convenio colectivo tendrá los mismos efectos que los contratos colectivos. Sin embargo, deberá terminar la negociación directa 30 días antes del inicio de las labores agrícola de temporada.
- d) El convenio colectivo firmado por un grupo de trabajadores debe involucrar a ocho o más trabajadores, haber tenido una comisión negociadora de entre 3 y 5 integrantes y elegidos en votación secreta ante un Inspector del Trabajo, que el empleador responda dentro del plazo de 15 días y su aprobación sea mediante votación secreta ante un Inspector del Trabajo. De no cumplir alguna de estas normas mínimas de procedimiento, no producirá el efecto de un convenio colectivo
- e) Si la respuesta del empleador es negativa, sólo habilita al Sindicato de trabajadores agrícola de temporada para presentar un nuevo proyecto en la temporada siguiente.
- f) Las estipulaciones de un trato individual de trabajo no pueden significar la disminución de las remuneraciones, beneficios y derecho que correspondan al trabajador por aplicación del Convenio Colectivo por el que está regido.

³²⁸ Pamela Caro y Angélica Willson, “Catastro de organizaciones de mujeres temporeras del sector silvoagropecuario y la pesca y estudio de casos”. Consultoría SERNAM, Santiago, 2000.

³²⁹ Lo que tiene como consecuencia la dificultad de encontrar trabajo en las próximas temporadas. Denuncias manifestadas en el marco de la Primera Asamblea Nacional de Mujeres temporeras. Agosto 2002.

De acuerdo a un estudio realizado por CEDEM³³⁰, la masificación del sistema de contratistas sobre todo en las labores de huerto, ha traído vulneración de derechos, precariedad de condiciones laborales y ambientales y fragmentación de las y los trabajadores agrícolas.

La factibilidad de reivindicar mejoras laborales se minimizan con los contratistas puesto que -en la medida de que actúan como personas naturales- en la mayoría de los casos no registrados, como lo establece el artículo 92 bis, se hace frecuente la evasión de responsabilidades, “el desaparecimiento” tras las faenas, dejando deudas salariales y previsionales que las empresas mandantes no saldan. El estudio citado³³¹ constató que bajo la dependencia de contratistas las condiciones laborales y ambientales de las trabajadoras son más precarias en los siguientes aspectos: Mayor informalidad contractual, asociado a no pago de cotizaciones previsionales; No cumplimiento de lo establecido contractualmente, destacándose bajo respeto a la jornada laboral, no pago de horas extras, no cumplimiento del plazo de pago del salario, irregularidad en el pago al seguro de cesantía; Condiciones sanitarias y ambientales más precarias, acceso a alimentación (cuando corresponde), agua potable, comedores, baños y duchas diferenciadas por sexo, herramientas para el trabajo, entre otros; Se desmitifica el que el sistema de contratistas otorgue más empleo pues existe mayor rotación pero se trabaja menos días en la temporada que las contratadas en forma directa; Predomina la forma de pago a trato, debilitándose el derecho a un salario “fijo”; Disminuye la protección en contra de los riesgos derivados del uso de pesticidas; Aumenta el incumplimiento de la Ley 16.744, “Seguro de protección contra accidentes laborales y enfermedades profesionales”, sólo el 2% de los trabajadores bajo dependencia de contratistas accedieron a una mutual de seguridad.

4.5.2 Pesticidas en la agricultura

Quizás uno de los aspectos más graves en este campo es el relativo al uso de pesticidas y su impacto en la salud de las mujeres. Desde la década del ochenta se vienen denunciando los nocivos efectos en la salud humana y el ambiente derivado del uso de agro-tóxicos, especialmente en regiones de actividad agrícola intensiva. Este aspecto adquiere especial relevancia al constatarse que la importación de plaguicidas en Chile se ha triplicado desde 1984, en dicho año se importaban 5.577 toneladas y en 1997 sobrepasaba las 16 mil toneladas³³².

Estudios recientes evidencian un aumento de intoxicaciones agudas, especialmente en la VI³³³ y VII regiones del país. Esta situación se replica en toda la zona central del país, que es la zona de mayor producción agrícola.³³⁴

En los noventa los organismos públicos toman algunas medidas en la materia como prohibir productos de la “docena maldita” en el país (excepto el Paraquat que tiene una “severa restricción” y el Parathion que está “suspendido”, en el año 2000)³³⁵. Pese a los avances que se han hecho en la legislación nacional, es posible distinguir que aún tienen presencia en el país. En octubre de 2002 el

³³⁰ Caro, Pamela y Catalina de la Cruz: “Contratistas e intermediación laboral en la agricultura de exportación”, Ediciones Cedem, 2004.

³³¹ Basado en una encuesta a 104 trabajadores y trabajadoras.

³³² Cf Memoria seminario internacional “Control ciudadano para la fiscalización y reducción del uso de plaguicidas”, RAP-AL.. Nov. 1999

³³³ En el diario de mayor circulación Nacional “El Mercurio”, citado en el artículo “Malformaciones congénitas y plaguicidas” de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile vol 1 n°4, se señala la denuncia de la Doctora Victoria Mella, quien realizaba un estudio sobre el notorio incremento de las malformaciones genéticas de la región, sobre las presiones para abandonar su investigación porque se la acusaba de dañar la economía Nacional “lo que se me dijo es que yo estaba actuando de una manera en que se iba a perjudicar el comercio de la fruta”

³³⁴ Para una representación gráfica de la tasa de incidencia acumulada por plaguicidas, por región de ocurrencia en Chile para datos de Enero y febrero 2003 dirigirse a sitio web: <http://epi.minsal.cl/evigia/tablas/PlaguicidaMAPA.htm>

³³⁵ La página web Rap-al, entrega la situación de los plaguicidas en Chile para el año 2000 <http://www.rap-al.org/plaguicidas/chile.htm>

entonces Director del Instituto de Salud Pública, advirtió por medio de un estudio, que el 21% de frutas y verduras consumidas en Chile están contaminadas por plaguicidas.³³⁶ La falta de coordinación entre los servicios como el Servicio de Salud y Medioambiente y el Servicio Agrícola Ganadero, la falta de medidas de protección respecto de la aplicación y manipulación de dichos productos químicos, y la inexistencia de una normativa que unifique criterios en la materia contribuyen a agravar la situación³³⁷.

A esto se agrega la escasa información y conciencia³³⁸ que tienen los afectados más directos - asalariados/as y productores/as agrícolas- respecto del impacto nocivo en la salud y calidad de vida, que tienen la exposición e indebida manipulación de los plaguicidas. Se trata de un problema que afecta de manera importante a las mujeres temporeras, debido a que trabajan a campo abierto y en un número mayor que los hombres cuando se fumiga por tierra o por aire las plantaciones. A ello se agregan las niñas y niños que trabajan en la fruta.

Un estudio realizado a temporeras de la uva, en las regiones V, VI y RM, indicó que del total de entrevistadas un 61,6% de las que trabajan en huerto y un 42,3% en los packing dijeron estar en contacto con pesticidas durante su jornada laboral. En relación a los malestares que estos provocan mencionaron, malestares generales -dolor de cabeza, estómago, vómitos, mareos, náuseas, etc. -; dermatitis; problemas visuales; y respiratorios³³⁹. Además de los riesgos de intoxicaciones agudas existen otros menos visibles, los que a pesar de las dificultades de establecer una relación causal, son más graves en sus consecuencias. Estos se refieren a los efectos de los plaguicidas en la función reproductiva, ya sea a través de efectos teratogénicos (malformaciones) y mutagénicos (daño genético)³⁴⁰.

Los riesgos por la exposición a agrotóxicos se agravan al constatar que un poco más de un tercio (36,4%) de los ocupados están desprotegidos de la seguridad laboral, y que en el caso de la agricultura, silvicultura, caza y pesca, dicha cifra aumenta a un 54,4%.³⁴¹

4.6 Seguridad social, sistemas de pensiones

Además de la precaria situación laboral que las mujeres rurales enfrentan hoy en su trabajo, se puede avistar a futuro una situación similar de desprotección en relación con su seguridad social. A nivel nacional, se registra en el año 2000 un 37,2% de ocupados que no cotizan en ningún sistema previsional. En la zona urbana, la no cotización es de un 34,3%, mientras que en la rural es de un 56,4% (siendo muy similar entre hombres y mujeres). En el caso de los trabajadores agrícolas temporales, no están cotizando en una proporción de 68,8% y, específicamente, las mujeres temporeras no cotizan en un 58%.³⁴²

³³⁶ Señalaba que un 4% de las muestras contenían plaguicidas autorizados en Chile pero en cantidades superiores que las permitidas. Un 9% contenían Ethilparaitión, plaguicida prohibido en Chile desde 1999, un 8% contenía Mevinfos prohibido en 1994.

³³⁷ <http://www.mujereschile.cl/conocedoras/articulos.php?articulo=1408&area=trabajo>.

³³⁸ Al respecto, la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e indígenas (ANAMURI) en la "Declaración de Santiago", Agosto 2002, solicitó al Ministerio de Salud mejorar las normas de aplicación de plaguicidas, reclamando también la instalación de letreros visibles de "Veneno" en los lugares donde se han aplicado los plaguicidas.

³³⁹ Medel, J. Y Riquelme V (1994) "La salud ignorada. Temporeras de la fruticultura" citado en "Temporeros agrícolas: desafíos permanentes". Verónica Riquelme. Temas Laborales N°15. Dirección del Trabajo. 2000.

³⁴⁰ Cf. Rojas, A (1998) "Asociación entre exposición de padres a pesticidas y malformaciones congénitas en hospital Regional de Rancagua", Universidad de Santiago de Chile. Se ha podido establecer correlaciones estadísticamente significativas que señala que el riesgo de malformaciones genéticas es de un 40%, cuando los padres han estado en contacto con pesticidas. Citado en Memoria seminario internacional "Control ciudadano para la fiscalización y reducción del uso de plaguicidas", RAP-AL.. Nov. 1999

³⁴¹ "Temporeros agrícolas: desafíos permanentes". Verónica Riquelme. Temas Laborales N°15. Dirección del Trabajo. 2000.

³⁴² Cruces solicitados a Mideplan, en el marco de la elaboración del presente informe

Las mujeres campesinas-productoras, generalmente calificadas como trabajadoras independientes y/o como familiar no remunerado, ingresan al sistema de salud como cargas de sus maridos si éstos cotizan o como trabajadoras independientes. Sin embargo, dadas las condiciones de pobreza y marginalidad, las mujeres –y también los hombres- difícilmente cotizan en forma voluntaria, pues ésta se fija en base al salario mínimo, lo que significa que una trabajadora independiente debería consignar un presupuesto aproximado de \$22.000 mensuales, lo cual es difícil de realizar dado los bajos niveles de ingreso y otras prioridades existentes.

La seguridad social tiene una serie de contradicciones e insuficiencias, pues en muchas ocasiones se intenta evitar el descuento del 20% por concepto de leyes sociales y obtener de esta manera un salario líquido “mayor”.

De acuerdo al análisis realizado por Pamela Gana³⁴³, la temporalidad del empleo afectará a futuro las pensiones recibidas por las mujeres por dos vías. Primero, el salario mensual percibido por las trabajadoras temporeras será menor que el de los trabajadores permanentes, pues la continuidad en el mercado laboral mantiene la valoración (salarial) que se tenga de la trabajadora y sus habilidades no se deprecian al estar siendo utilizadas constantemente en el trabajo desempeñado. Así, la trabajadora temporal, al interrumpir su participación laboral deprecia su capital humano en una forma más acelerada, reduciendo su potencial salario en el mercado; cuestión que en un modelo de capitalización individual tendrá un efecto negativo en la pensión recibida.

Segundo, sólo el 30% de los trabajadores/as temporales cotiza en el sistema de pensiones, mientras que entre aquellos en trabajos permanentes este porcentaje aumenta al 69%³⁴⁴. Según Gana, las mujeres tienen un comportamiento laboral que las lleva a cotizar menos que los hombres en el sistema de pensiones, teniendo como efecto el que no logran cumplir con el requisito de 20 años de cotizaciones establecido para optar a la pensión mínima garantizada por el Estado, cuyo monto a diciembre del 2001 es de \$72.240. Un factor que incide en ello es la dedicación –por algunos años de su vida laboral- a la maternidad y crianza de los hijos. Un segundo factor, en el caso de las mujeres asalariadas agrícolas, es que como generalmente trabajan 4 meses en el año, tendrían que trabajar 60 años para poder cumplir con los 240 meses de cotizaciones. Por otro lado, hay razones externas como el incumplimiento legal por parte de los empleadores que hacen los descuentos previsionales, pero no pagan dichas cotizaciones antes de terminar la relación laboral.

La falta de afiliación al sistema previsional y las lagunas previsionales (meses sin cotizar) durante la vida laboral llevará a las temporeras a acumular un menor monto en sus cuentas de capitalización individual, lo que incidirá en no adquirir a futuro una pensión, por no contar con el mínimo requerido o bien se tendrá derecho a una pensión de menor monto.

La subcontratación directamente en el acceso a una previsión social digna, fundamentalmente por la mayor informalidad que implica, pues trabajar menos días con contrato conduce a tener menos posibilidades de acceder a beneficios básicos derivados de una relación laboral, como previsión para la vejez, para la salud y frente a eventualidades como la cesantía, pues en la lógica de capitalización individual y de desprotección estatal este tipo de trabajadores/as quedan claramente excluidos por no contar con los requisitos que se solicitan (doscientos cuarenta meses de cotizaciones en la vida laboral para acceder a la pensión mínima garantizada de vejez, seis meses mínimo de cotizaciones para acceder a los beneficio del seguro de cesantía).

³⁴³Pamela Gana Cornejo, “Seguridad social: sistemas de pensiones y género en Chile”. En: “Más derechos, menos desigualdades”. 2º Informe de DESC de las mujeres en Chile. 2001. La Morada.

³⁴⁴ Encuesta Casen 2000

4.7 Acceso a recursos financieros y productivos

La autonomía económica, para muchas mujeres pequeñas productoras, tiene como requisito básico acceder a crédito, pues ello amplía y potencia sus capacidades y les permite enfrentar la pobreza. Sin embargo, en este ámbito también existe una situación de desventaja para las mujeres, pues el monto de crédito per cápita otorgado a mujeres es menor, siendo para el año 2000 del 71,01% del promedio del monto de crédito per cápita otorgado a los hombres.³⁴⁵

INDAP es la institución pública encargada de implementar programas y planes de desarrollo hacia la “agricultura familiar campesina”³⁴⁶. En las líneas de fomento productivo y apoyo financiero, INDAP cuenta con una serie de instrumentos a los que acceden mayoritariamente hombres pequeños productores. En el año 2001 se favoreció a través del Programa de Créditos de INDAP a 52.508 campesinos/as, de los cuales sólo un 17,4% eran mujeres. De los 24.526 millones de pesos repartidos, las mujeres recibieron \$376.907 pesos per cápita, mientras los hombres recibieron \$486.103 pesos per cápita. Es decir, las mujeres campesinas recibieron un 14% del monto total.

De manera focalizada se lleva a cabo el Programa de Apoyo a la Mujer Rural (Indap-Prodemu). De acuerdo a la cuenta anual año 2002 se señala que en el año recién pasado se aprobaron 222 proyectos³⁴⁷, con los que se beneficiaron 1693 mujeres.

4.8 Acceso a la Tierra

A fines de los años 80 alrededor de 100.000 predios carecían de títulos de propiedad registrados. A partir de 1992 el Ministerio de Bienes Nacionales implementa el programa de Titulación de tierras con el objeto de sanear la situación de irregularidad, considerando como principales beneficiarios/as a los campesinos pobres y a mujeres jefas de hogar³⁴⁸. En 1996 se evalúa la eficacia de este Programa y se aplica una encuesta en una muestra de 1.492 casos. Los resultados en términos de igualdad de género muestran que el Programa favoreció a un 42,8% de mujeres y a un 52,2% de hombres. Sin embargo, se observan mayores niveles de disparidad de género al comparar el impacto diferenciado según región y tamaño de la propiedad, por ejemplo, en el proceso de titularización de 791 sitios, las mujeres representan el 45,4% y los hombres el 54,6%, en el caso de titularización de un total de 683 parcelas el porcentaje de mujeres beneficiadas desciende a 39,8% y el de los hombres aumenta a un 60,2%. Esto significa que las diferencias más significativas entre hombres y mujeres están relacionadas con el tamaño de la propiedad, pues las mujeres acceden a propiedades de menor tamaño.

Respecto a las formas de acceso a la propiedad según sexo³⁴⁹, el estudio señalado plantea que las diferencias de género más significativas se producen al comparar el sistema de herencia y compra, detectándose por ejemplo, que las mujeres, mayoritariamente, heredan la tierra y los hombres la compran, lo cual podría estar asociado a la escasez de recursos económicos de parte de las mujeres para acceder al mercado de tierras.

Respecto del acceso de las mujeres indígenas a la tierra, el censo Agropecuario de 1997 en sus tabulados especiales referidos al pueblo mapuche plantea que, de un total de 329.705 explotaciones,

³⁴⁵ “ICC. Índice de compromiso cumplido 1995-2000, una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género”. Grupo Iniciativa Mujeres. 2002.

³⁴⁶ Estamento social conformado por unidades productivas menores de 12 hectáreas de riego básico y gestionadas directamente por productores por cuenta propia y sus familias (www.indap.cl)

³⁴⁷ Por un total de \$579.329.000.

³⁴⁸ Cf. León Magdalena, Deere, Carmen Diana, Género y derechos de la mujeres a la tierra en Chile, Ediciones CEDEM, Santiago, Chile, 1999.

³⁴⁹ Se analizan de acuerdo a la siguiente tipología: herencia, donación estatal, donación imperfecta, compra, otros.

48.535 corresponden a explotaciones mapuche (14,7%), de las cuales 34.457 están a cargo de productores hombres (71%) y 10.583 a productoras mujeres (21,9%) y 3.495 a explotaciones no individuales (7,2%) (sucesiones, comunidades indígenas, sociedades). La región donde se concentra el mayor número de explotaciones es la IX región (70,33%); el 25,18% en la X región y el 4,49% en la VIII región del país. En relación a la condición de tenencia y adquisición de la tierra no es posible identificar diferencias significativas entre hombres y mujeres debido a que los datos sobre situación de tenencia no están desagregados por sexo y en el caso de formas de adquisición de la tierra no existe información.

5. Puntos de Preocupación:

- En el área de participación ciudadana qué mecanismos concretos se van a implementar para asegurar que las Mesas de trabajo e instancias de participación cuenten con la legitimidad necesaria y tengan capacidad de resolución.
- En materia de educación qué medidas se van a adoptar para focalizar programas en todos los niveles que permitan reducir la brecha rural/urbana.
- En materia de estadísticas de género, qué iniciativas se han emprendido para incorporar la dimensión de género en el Censo Agropecuario a realizarse el año 2007. También existe preocupación por la falta de estadísticas de género que permitan medir apropiadamente el impacto de las políticas públicas.
- Frente a la precaria situación laboral de las asalariadas en el sector agroexportador, cómo se garantizará el derecho a la seguridad social y cómo se fiscalizará el cumplimiento de la nueva ley de subcontratación.
- Frente al anuncio de convertir a Chile en una potencia alimentaria, de qué manera es posible conciliar valores asociados al crecimiento de la agro exportación con la protección de los modos de producción vinculados a la agricultura familiar campesina e indígena, protección y conservación de la biodiversidad, del patrimonio genético y la soberanía alimentaria.
- Frente a la transversalización de las variables de género y no discriminación, cómo se garantizará el desarrollo e implementación de programas y políticas desde una visión más integral que cruce todos los niveles y sectores, que supere la fragmentación, superposición y pérdida de recursos.

6. Recomendaciones:

- Asegurar que los acuerdos de las instancias de participación -mesas de trabajo, comisiones, etc.- tengan carácter obligatorio, de modo de asegurar una participación efectiva de las mujeres rurales e indígenas en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles. Desfragmentar y desatomizar las instancias de participación vinculadas a las instituciones públicas, de modo de poder realizar un seguimiento efectivo de ellas.
- Focalizar, ampliar y mejorar los programas de alfabetización y nivelación de estudios en zonas rurales; mejoramiento de la calidad de la educación parvularia y media, con especial atención a la población indígena.

- Aumentar la cobertura y calidad de los programas de educación de adultos/as, así como también la capacitación técnica en zonas rurales.
- Disponer de estadísticas de género con indicadores que faciliten su comparabilidad intercensal, que ayuden a dimensionar y cuantificar problemas específicos que enfrentan las mujeres rurales - productoras y asalariadas agrícolas -, donde se considere la variable étnica, que sirvan de orientación en el diseño de medidas adecuadas para la superación de la discriminación e incorporación de las mujeres en los procesos de desarrollo económico, social y cultural. Especial cuidado exige el ámbito de medición estadística referida a pueblos indígenas, donde es esencial que se resguarde el principio de eficiencia comparativa de las fuentes disponibles periódicamente.
- Generar los mecanismos para superar la brecha existente entre ingresos de hombres y mujeres y de las áreas urbana y rural en la rama económica de actividades agrícolas.
- Ampliar la difusión de derechos laborales y de salud ocupacional de las trabajadoras asalariadas agrícolas.
- Establecer sanciones a aquellas empresas que realicen tratos con subcontratistas no registrados, para castigar la informalidad de estos acuerdos que precarizan el trabajo de la mujer.
- Aumentar el número de fiscalizadores y de recursos para que se haga efectiva la normativa laboral; los puntos especialmente preocupantes es la permanencia de situaciones irregulares tales como: ausencia de contratos, contratistas no registrados, precarias condiciones de higiene y seguridad, utilización de pesticidas prohibidos o sin protección personal adecuada o no respeto a los tiempos de carencia y reingreso a los lugares fumigados.
- Financiar investigaciones epidemiológicas sobre los efectos de los plaguicidas en la salud reproductiva de las trabajadoras/es que manipulen o estén en contacto con ellos, permitiendo realizar un seguimiento de los casos de accidentes por intoxicaciones.
- Promover- en forma urgente - una reforma legal al sistema previsional para las temporeras que, entre otras cosas, anualice las cotizaciones y de esta manera intente compensar los meses de no trabajo, generando una continuidad en las imposiciones; flexibilice el requisito de antigüedad y/o de densidad de las cotizaciones; reestudie la posibilidad de que el INP350 incorpore como alternativa el manejo de fondos previsionales de pensiones, especialmente de aquellos trabajadores/as que actualmente presentan mayores desventajas en el sistema privado por no garantizar una pensión de jubilación adecuada y de carácter vitalicio.
- Ampliar el porcentaje y los recursos destinados al fomento productivo y la asignación de créditos para las mujeres rurales, asegurando igualdad en el acceso y en el monto otorgado de crédito.

³⁵⁰ Instituto Nacional de Previsión

Temas relevantes para el informe no correspondiente a las recomendaciones hechas por el Comité de la Cedaw

IX MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES NACIONALES E INTERNACIONALES³⁵¹

1. Artículos de la Cedaw

Artículo 15:

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley
2. Los Estados Partes (...) le dispensarán (a la mujer) un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.

Artículo 24: Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en esta Convención.

2. Panorama general

2.1 El recurso de protección

La Constitución Política de 1980, a partir de la reforma constitucional del año 1999 incorpora a las mujeres explícitamente en su texto, contribuyendo así a visibilizarlas y también a habilitarlas como sujeto de protección. El Art. 1 señala por una parte que: “Las personas nacen iguales ante la ley³⁵²” y el Art. 19 N° 2, artículo que consagra las garantías y libertades individuales, a su vez señala que la Constitución asegura a todas las personas: “La igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley.” Este artículo permite utilizar el recurso que la propia Constitución prevé para casos de amenaza o atentado a las garantías y libertades señaladas en el Art. 19.

Aún así, los mecanismos que existen actualmente en Chile para hacer efectiva la igualdad ante la ley y no discriminación sobre la base del sexo/género, distan de ser efectivos en el cumplimiento de su objetivo. En efecto, la Constitución Política de 1980 establece en su Art. 20 el recurso de protección.³⁵³ Se trata de un recurso restringido, tanto en el fondo como en su forma o procedimiento. Respecto del fondo, el recurso no cubre todos los derechos y garantías establecidas en el Art. 19³⁵⁴ con lo que aquellos excluidos de protección no cuentan con otro mecanismo oportuno y efectivo para lograr su vulneración o amenaza. Mas aún, el marco ideológico sobre el cual se elaboraron las garantías en el año 80 dan cuenta del modelo económico que se impuso en Chile durante el régimen militar y por tanto de la necesidad de cautelar la libertad económica por sobre los derechos sociales y económicos.

³⁵¹ Autoría: Lorena Fries, Corporación La Morada. Actualización: Lorena Fries, Corporación Humanas

³⁵² El texto anterior señalaba que: “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

³⁵³ En Chile, el recurso de amparo –como es conocido en la mayor parte de los países de la región- presenta dos variables: el recurso de amparo, que resguarda el derecho a la libertad individual y seguridad personal, y el recurso de protección, que resguarda los demás derechos que la Constitución expresamente señala, como la vida y la igualdad.

³⁵⁴ Protege los numerandos 19 N° 1 sobre el derecho a la vida; N° 2 sobre igualdad ante la ley; el N° 3 inc. 4 en relación al debido proceso pero sólo referido a que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales sino por tribunales establecidos por ley; N° 4 sobre el respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y la familia; N° 5 sobre inviolabilidad del hogar y de la correspondencia; N°6 sobre libertad de conciencia y de culto; N°9 inc. final sobre la libertad para optar por un sistema de salud, sea estatal o privado; N°11 sobre libertad de enseñanza; N° 12 sobre libertad de opinión; N° 13 sobre el derecho a reunión; N° 15 sobre libertad de asociación; N°16 sobre el derecho al trabajo pero sólo en relación a la libertad de contratación, libertad de elección, y la negociación colectiva; N°19 sobre derecho a sindicalización; N° 21 sobre libertad económica; N° 22 sobre no discriminación del Estado en materia económica; N°23 sobre libertad para adquirir dominio; N°24³ sobre derecho de propiedad; N° 25 sobre derechos de autor.

Aún considerando que el recurso de protección podría permitir resolver situaciones que tienen a su base la discriminación por razones de sexo el procedimiento establecido se aleja, en su esencia, de lo que constituye un procedimiento que tiene como fundamento la protección de los derechos humanos en los niveles nacionales. En efecto, regulado por un Autoacordado³⁵⁵, lo que ya constituye un problema de constitucionalidad en tanto debiera estar establecido por ley,³⁵⁶ el recurso de protección establece una serie de requisitos para su admisibilidad, no contemplados en la Constitución. En primer lugar, el plazo de presentación es de 15 días corridos desde la situación que transgrede³⁵⁷ el derecho constitucional. La sola existencia de un plazo para poder obtener la efectiva protección de los derechos humanos, atenta contra la naturaleza de estos derechos. Se requiere también acreditar el legítimo interés de quienes se sienten afectados en su derecho, y frente a otros legítimos intereses, la judicatura tiende a no admitir la pluralidad de intereses como mecanismo que permite ayudar a determinar el grado de justicia que tiene el reclamo que se pretende. Ejemplo de ello es lo sucedido a propósito de la presentación de un recurso por parte de organizaciones no gubernamentales con el objeto de prohibir la comercialización de la píldora de anticoncepción de emergencia (PAE). Las organizaciones de mujeres solicitaron hacerse parte de este recurso, en tanto víctimas directas de la eventual prohibición de comercialización, cuestión que fue rechazada por considerarse que su interés no era legítimo, lo que dio lugar a la presentación de un caso por denegación de justicia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Más aún, la tendencia en este y otros casos similares ha sido, además de rechazar la posibilidad de hacerse parte el no fundamentar dicha resolución evitando con ello explicitar los elementos que determinarían la inexistencia del interés legítimo.

La dificultad para que las mujeres accedan de manera oportuna a la justicia en casos de discriminación y la falta de idoneidad del recurso de protección se ve reflejada en un estudio³⁵⁸ realizado para el SERNAM. Dicho estudio abarcó 10.905 casos, en un período que fue desde el año 1990 hasta 1998. De acuerdo al mismo, sólo un 1,34% de los casos (146) versan sobre discriminación. De estos 29,45% equivalentes a 43 casos fueron acogidos, mientras 102 casos fueron rechazados. Un 17,8% de los casos que fueron rechazados lo fueron por extemporáneos, esto es, por haber sido presentados después del plazo de 15 días establecido en el autoacordado. Respecto de quienes interponen el recurso, la investigación realizada arroja que en la minoría de los casos (19,96%) se trata de personas naturales, mientras que un fuerte número fue interpuesto por municipalidades. En términos de conclusiones se señala, que son pocos los casos por discriminación que llegan a las Cortes de Apelaciones y que esto se debería tanto, a la falta de conciencia de derechos por parte de las mujeres, como al modo de entender el recurso de protección por parte de los jueces y magistrados “que conspiraría en contra de las posibilidades de éxito”. Respecto de este último punto, el estudio es enfático al señalar que: la Corte y los actores del sistema constitucional conciben y practican el recurso como una acción cautelar o meramente provisional; la tramitación prevista en el autoacordado atenta contra la posibilidad de debates serios; no tiene previsto técnica similar al efecto de la jurisprudencia o el precedente, entre otras.

2.2 La Defensoría de los Derechos Ciudadanos

A propósito del acuerdo político para la modernización del Estado, han ingresado una serie de proyectos y propuestas de ley a debate parlamentario en el presente año. Una de ellas, es la Defensoría de los Derechos Ciudadanos, una aspiración que en los 12 años de democracia no ha logrado materializarse y que podría marcar la diferencia en el ámbito de la protección a los derechos humanos de las mujeres. La Comisión Presidencial para la Protección de los Derechos de

³⁵⁵ Norma de rango administrativo emanada de la Corte Suprema.

³⁵⁶ En efecto, la propia Constitución garantiza en el Art. 19 N° ... que la regulación de los derechos

³⁵⁷ La situación que constituye privación, perturbación o amenaza al derecho protegido.

³⁵⁸ Rodolfo Figueroa y Gastón Gómez. “*Jurisprudencia en recursos de protección interpuestos por situaciones de discriminación contra las mujeres*”, Centro de Investigación, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, 1999

las Personas³⁵⁹ encargada de agilizar esta iniciativa, logró introducirla³⁶⁰ dentro de la serie de iniciativas que en esta materia fueron acordadas a raíz de los casos de corrupción evidenciados ante la opinión pública. El proyecto, en todo caso, no tiene por objeto la protección de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas como su nombre parece indicar. Se trata de una entidad autónoma que estará encargada de velar por la buena calidad de los servicios públicos, y que se encuentra inmovilizado desde el año 2000 en el Senado.

En concreto, de acuerdo al proyecto de ley que reforma la constitución, ingresado por el Ejecutivo el año 2000, la Defensoría del Ciudadano tendría como función velar por la defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas ante actos u omisiones de los órganos de la Administración del Estado, en lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas. “Mas que la defensa de los derechos humanos estará abocado a la defensa de los usuarios en relación a las prestaciones y servicios que ofrece el Estado, cuestión que lo hace una de las instituciones de este tipo más débiles en América Latina. No se hace mención en ninguno de los proyectos a la inclusión de una instancia al interior de la Defensoría que vele por la situación de las mujeres”³⁶¹.

Ni de parte de las autoridades públicas y menos desde la oposición política ha habido intento de ampliar la función de esta defensoría, por lo que cabe pensar en que sea aprobada en la eventualidad que el ejecutivo le diera urgencia. En todo caso de ser aprobada en los términos establecidos no cumpliría un papel relevante en materia de derechos humanos, en general ni de las mujeres en particular.

2.3 Estatuto de Roma

Chile ha sido un buen exponente a nivel internacional de una política de apoyo a los organismos multilaterales internacionales y regionales. En particular desde 1990 y hasta la fecha ha participado de las instancias de creación de tratados en materia de derechos humanos, ha cumplido más o menos periódicamente con la presentación de informes oficiales e integra comisiones de trabajo en áreas sensibles en estas materias. Sin embargo, a nivel nacional estos esfuerzos no tienen eco.

En efecto, a partir de la detención de Pinochet en Inglaterra, son pocos los tratados en derechos humanos que se han ratificado por el congreso, entre ellos uno de los más relevantes en materia de protección de las mujeres en situaciones de emergencia, conflicto armado de índole internacional o nacional. Se trata del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional y que fue suscrito por el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle el 11 de septiembre del 1998. Dicho instrumento es quizás uno de los más importantes en materia de creación de una instancia internacional que velará por el procesamiento, juicio, sanción y reparación por los crímenes de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra. Pero mas importante aún, se trata de un instrumento que incorpora plenamente la protección a las mujeres en contextos de guerra o de violaciones graves a los derechos humanos y la equidad de género en su constitución y funcionamiento. El hecho de que Chile haya vivido 17 años bajo un régimen que violó de forma masiva los derechos humanos de las personas y que restringió el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres confinándolas a un estatus de discriminación en todos los ámbitos de la vida, hace injustificable el que no se haya ratificado. Sobretodo, si el Presidente Lagos, como parte de la garantía de no repetición que hace parte de las dimensiones reparativas, comprometió su adhesión a dicho instrumento.

³⁵⁹ Organismo creado por Decreto Supremo y que entró en vigencia el 26 de julio del 2001 ante la imposibilidad de avanzar en relación al proyecto de Ley que creaba la Defensoría del Ciudadano

³⁶⁰ 30 de enero del 2003

³⁶¹ Informe sobre la situación de los Derechos Humanos de las Mujeres 2002, Ciudadanía y Derechos Humanos, La Morada, Santiago 2002.

Un primer hecho que gatilló la preocupación de las organizaciones de derechos humanos y de derechos humanos de las mujeres fue el fallo del Tribunal Constitucional³⁶² en torno al Estatuto de Roma. Este señala como requisito para el proceso de ratificación de dicho Estatuto una reforma constitucional, cuya propuesta fue presentada al parlamento³⁶³. El proyecto del ejecutivo no tuvo eco en los sectores de derecha que ven en los tratados internacionales de derechos humanos una amenaza a la soberanía. En consecuencia, la Comisión sobre constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado modificó el texto adoptando por unanimidad una propuesta que constituye una reserva velada al Estatuto de Roma.

En efecto, dicho texto³⁶⁴ desprovee a la Corte Penal Internacional de su facultad para decidir cuando un caso es admisible, y reserva a la legislación chilena la decisión para entregar a personas que son requeridas por este tribunal. Así mismo establece que el régimen de cooperación con la Corte Penal Internacional se regirá por la legislación chilena, todo ello apuntando a resguardar la soberanía nacional y afectando directamente la integridad del Estatuto de Roma.

Paralelamente se ha iniciado un proceso de adecuación legislativa en materia de crímenes internacionales. Ello, dado que aún respecto de convenciones internacionales que se encuentran ratificadas, no existe norma nacional, requisito al que obliga la firma de tratados en esta materia. La lógica utilizada por el gobierno en esta materia es la de asimilar los crímenes internacionales a los crímenes ordinarios con lo que los estándares internacionales, más altos que los estándares nacionales se ven erosionados no cumpliéndose el objetivo del tratado, cual es que sean las jurisdicciones nacionales las juzguen, con normativas afines, este tipo de crímenes. En particular, llama la atención el poco interés que han demostrado las autoridades, en particular el ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia por elevar los estándares nacionales en materia de violencia sexual, cuestión en la que el Estatuto de Roma y la jurisprudencia internacional presenta su máximo desarrollo. La misma preocupación se tiene respecto de las normas de procedimiento y prueba, y las de derechos de las víctimas de la violencia sexual, cuya modificación a nivel interno permitiría mayor protección a las mujeres incluso si fueran adoptadas como modelo para los crímenes de violencia sexual ordinarios.

2.4 Protocolo Facultativo de la Cedaw

El Protocolo Facultativo de la CEDAW fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15 de octubre del año 1999. A partir de entonces las organizaciones de mujeres iniciaron un proceso dirigido a lograr la ratificación de dicho instrumento en el Congreso. Sin embargo, hasta ahora, mayo del 2006, esto no ha sido posible.

Este hecho contrasta aún más a la luz de lo que ha sido la política internacional de los Gobiernos de la Concertación, una política en la que el tema de los derechos humanos ha sido levantada como una de las líneas centrales de dicho quehacer. Consistente con ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores habían participando activamente en los distintos foros multilaterales internacionales promoviendo los derechos humanos de las mujeres³⁶⁵. Esta coherencia hacia fuera, sin embargo, no ha logrado permear las distintas instancias de los poderes públicos internos y en los que la inacción se justificaba por la mantención de enclaves autoritarios³⁶⁶. Cabe recordar, sin embargo,

³⁶² Rol N° 346 del 8 de Abril del 2002

³⁶³ Boletín Legislativo N°2912-07

³⁶⁴ Ibidem

³⁶⁵ En este sentido han participado de las Conferencias de Beijing y Beijing+5, de la Comisión Preparatoria de la redacción del Protocolo Facultativo, etc, y han asumido posturas de defensa en el contexto latinoamericano frente a los cuestionamientos que generaba el concepto de género (Conferencia de Roma, 1998).

³⁶⁶ Congreso que aún mantiene a Senadores designados de acuerdo con la Constitución Política y que no permiten ser representadas a las mayorías.

que la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue suscrita y ratificada durante el régimen militar.

El debate en torno a la ratificación sólo se abre a propósito del envío del proyecto de ratificación³⁶⁷. Aprobado en la Cámara de Diputados³⁶⁸ encuentra su gran obstáculo en el Senado, dada una composición que tiende a equilibrar a las dos grandes fuerzas políticas. Frente a ello el SERNAM retiró el proyecto esperando que a partir del 2006 hubiera una composición más favorable en la Comisión de Relaciones Internacionales de dicha Cámara³⁶⁹. Durante las elecciones parlamentarias del 2005 aumentó el número de Senadores de la Concertación de Partidos por la Democracia aumentó y por tanto la mayoría simple que se requiere para dicha ratificación es posible, mas aún siendo esta medida parte del programa de la Presidenta Bachelet.

Entre los argumentos que se esgrimen para oponerse a la ratificación del Protocolo pesan las recomendaciones que había hecho el Comité de la CEDAW en relación con el Informe presentado por el Estado de Chile el año 1999 y que se refería, entre otras cosas, a los efectos de la ausencia de un divorcio en el ejercicio de derechos de las mujeres y a la necesaria revisión de la legislación que criminaliza totalmente el aborto. Para algunos parlamentarios de oposición dichas recomendaciones constituyen una intervención en la soberanía nacional y una pretensión de cambiar la idiosincrasia de los/las chilenas. Para otros, la ratificación del protocolo significa una cesión de soberanía a un órgano que podría imponer su visión sobre lo que es discriminación y sobre como se cumple la convención. Finalmente, un tercer conjunto de argumentaciones relevaban el hecho de que ratificar el Protocolo Facultativo era abrir la puerta a la discusión sobre el aborto y el divorcio.

Mas allá de la falta de información e ignorancia de los/las parlamentarios oficialistas en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, constituye una estrategia bastante consolidada por parte de los partidos políticos de la oposición, cuestionar el rol de los organismos multilaterales e internacionales en materia de derecho humanos, en particular de los derechos humanos de las mujeres y del rol que cumplen las ONGs de mujeres en esta materia. A esta postura se ha sumado la jerarquía de la Iglesia Católica en Chile, la que explícitamente ha llamado, en al menos una oportunidad, a los Diputados católicos a votar en contra, y rechazar la ratificación, ya que está invadía la soberanía e introducía conceptos altamente perniciosos como el género, el aborto y los derechos sexuales y reproductivos³⁷⁰ en la sociedad chilena. Especialmente intervencionista fue el llamado que hizo el Cardenal a rechazar dicha ratificación en una entrevista que dio a uno de los diarios más importantes del país.³⁷¹

En este sentido, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de las mujeres³⁷², expusieron en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados los argumentos a favor de la ratificación del Protocolo desde una óptica que buscaba relevar tanto el rol del Derecho Internacional y las obligaciones jurídicas de los Estados en este campo, como la relevancia que dicho instrumento podía tener para fortalecer el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. A ello se sumaron una serie de artículos y entrevistas en los diferentes medios de comunicación que buscaban aminorar el impacto y la desinformación de la campaña pública en contra de la ratificación del Protocolo Facultativo, sin mucho éxito.

³⁶⁷ Boletín 2667-10, 6 de marzo del 2001.

³⁶⁸ Aprobado el 14 de agosto del año 2001

³⁶⁹ Actualmente se encuentra en la Comisión de Relaciones Internacionales del Senado y en el trámite de Primer Informe.

³⁷⁰ *El Mercurio*, 18 de enero del 2002; *la Tercera*, 18 de enero del 2002; *el Mercurio* 22 de enero del 2002

³⁷¹ *El Mercurio*, 9 de enero del año 2002, Cuerpo Reportajes.

³⁷² Grupo Iniciativa Mujeres, colectivo que elabora el presente Informe Sombra

La necesidad de invocar y argumentar desde la validación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido establecida como una prioridad por las ONG's a falta de una posición coherente y consistente de parte del gobierno. En efecto, uno de los obstáculos que contribuyen a confundir y obstaculizar el proceso de ratificación dice relación con el tipo de argumentación que utiliza el gobierno para promover el protocolo. Se trata de una línea argumental que se ha fortalecido con el paso de los años y que en definitiva atenta contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En efecto, el SERNAM ha señalado como razón para ratificar la poca relevancia que las instancias como el Comité tienen a nivel internacional, el valor relativo de las recomendaciones que de él emanan e incluso se llegó a hablar de "extralimitación" respecto de las recomendaciones elaboradas en su momento por dicho comité³⁷³. A ello se suman los dichos de una asesora del SERNAM, la que criticó el hecho de que el Comité pudiera recibir informes paralelos provenientes de las organizaciones de la sociedad civil por encontrarlo "atentatorio al debido proceso, cuestión que se evitaría con la ratificación del Protocolo."³⁷⁴

3. Puntos de preocupación

- La ausencia de mecanismos jurisdiccionales que oportuna y eficazmente reestablezcan el imperio del derecho y protejan a las mujeres afectadas por discriminación en cualquier ámbito de sus vidas.
- La aprobación de un proyecto de ley que crea la Defensoría de los Derechos de los Ciudadanos que prescinde de toda perspectiva de derechos y que no considera la necesidad de personal especializado en materia de género.
- La no ratificación del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, instrumento que contribuye de manera eficaz a la protección de las mujeres en contextos de conflicto armado o de regímenes represores. En particular, preocupa que la estrategia del gobierno para lograr la ratificación sea a través de proponer un acuerdo para reformar la constitución con una declaración interpretativa que constituye una reserva velada que acompañaría el proyecto de ratificación. Si bien el Estatuto de Roma prohíbe las reservas resulta inaceptable para el Derecho Internacional y atenta contra la integridad y legitimidad de la Corte Penal Internacional.
- La no ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW limita la protección a los derechos humanos de las mujeres, más aún cuando no existen recursos jurisdiccionales eficientes a nivel nacional para el caso de violación de los derechos consagrados en la Convención.
- No existe una estrategia para reponer el debate sobre el Protocolo de la CEDAW ni urgencia para su tratamiento. Mas aún, hay reticencia de parte de Cancillería por defender los temas que tienen que ver con los derechos humanos de las mujeres.

4. Recomendaciones

- La necesidad de aprobar una ley que establezca un procedimiento acorde con el objetivo de proteger los derechos humanos y en particular lo establecido en el Art. 19 N° 2 referido a la

³⁷³ Sesión 111° del 3 de abril del 2001, Cámara de Diputados, Ministra Adriana Delpiano, SERNAM citado en Informe de Derechos Humanos 2003, Universidad Diego Portales, Santiago, pág. 271.

³⁷⁴ Catalina Infante, asesora del SERNAM, Sesión 120° del 19 de junio del 2001, Cámara de Diputados y citado en Informe de Derechos Humanos 2003, Universidad Diego Portales, pág. 271.

igualdad y no discriminación. Esto es, la no existencia de plazos cuando se trata de violaciones a los derechos humanos y la posibilidad de que concurren diversos intereses

- Incorporación de una unidad especializada para temas de género en la Defensoría de los Derechos Ciudadanos.³⁷⁵
- Diseño de una estrategia consistente con el Derecho Internacional para la ratificación del Estatuto de Roma y dotar de carácter de urgencia a un proyecto de reforma constitucional en términos de coherencia con el Estatuto.
- Diseño de una estrategia que comprometa a actores públicos y privados para que a la brevedad se ratifique el Protocolo Facultativo de la CEDAW y dotar de urgencia al proyecto de ratificación.
- Implementación de una campaña comunicacional para difundir la importancia de la ratificación de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres, en particular el Protocolo Facultativo de la CEDAW y el estatuto de Roma.

³⁷⁵ Como ocurre, por ejemplo en la Defensoría del Pueblo del Perú, en que se incluye una Defensoría de la Mujer.

X MIGRACIÓN³⁷⁶

1. Artículos de la Cedaw

Artículo 15:

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.
2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.
3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.
4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

2. Panorama general

La migración es un fenómeno que ha acompañado permanentemente la historia de la humanidad. Sin embargo, los procesos migratorios a lo largo de la historia han cambiado, tanto en sus causas y efectos, como en sus características. En la actualidad estos cambios han estado determinados por la globalización. La internacionalización de los mercados de capital y la economía, la flexibilización de los mercados laborales, han transformado la tendencia migratoria, tanto a escala mundial como regional.

Nosotras sostendremos -junto a Saskia Sassen³⁷⁷- que las migraciones, en el contexto actual son procesos constitutivos de la transnacionalización de la economía aunque los Estados, también en nuestra región, mantengan un comportamiento paradójal de consolidar espacios económicos libres de fronteras e implementar políticas de controles fronterizos para mantener los inmigrantes fuera, como si éstos no formaran parte de los procesos de constitución de una nueva política económica transnacional.

Así una primera característica que diferencia los flujos actuales³⁷⁸ de los anteriores, es el control creciente sobre el desplazamiento o movilidad de las personas a través de restricciones cada vez más severas a la entrada y residencia de extranjeros a los países o regiones más desarrolladas. Situación que resulta paradójal en el contexto de la internacionalización de los capitales. La inmigración entendida como proceso constitutivo de la nueva economía política transnacional da nuevas luces respecto de las razones y motivaciones del proceso migratorio, pero también indica la esfera en la que reside la responsabilidad de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.

Los factores que inciden en la decisión de migrar para las mujeres son de diferente orden, pero básicamente tienen relación con la posición que ellas ocupan en la esfera de producción y reproducción social en el país de origen, las oferta de empleo y de mejores condiciones de vida, reales o supuestas, en el país de acogida.

³⁷⁶ Autoría: Ximena Zavala, Loreto Ossandón. Fundación Instituto de la Mujer. Actualización: Ximena Zavala

³⁷⁷ Saskia Sassen, Los Espectros de la Globalización. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2003

³⁷⁸ La crisis petrolera de los setenta marca un punto de inflexión a las políticas migratorias, al menos en Europa

Respecto de los factores económicos, es relevante mencionar las consecuencias de las crisis económicas -al menos en nuestra región- resultantes de los programas de ajuste estructural con la secuela de desempleo y reducción del gasto social que acarrea. El desempleo concierne primero a las mujeres en tanto el trabajo de éstas y el salario que resulta son considerados como un ingreso secundario para la familia. Otra consecuencia de los programas de ajuste es el aumento del trabajo informal, de empleos precarios y subempleos, que utiliza gran parte de la mano de obra femenina.

Las últimas crisis mundiales han impulsado políticas de flexibilización del empleo que permiten a los empleadores prescindir de los beneficios de los contratos de trabajo de sus empleados/as o trabajadores, es decir del derecho a la seguridad social en los ámbitos de la salud y del sistema de pensiones, fundamentalmente.

Otro factor económico que incide en la precarización de la situación económica y social de las mujeres es la segregación sexual del mercado laboral en donde persisten los estereotipos que limitan las oportunidades de las mujeres a una menor gama de ocupaciones y que se asocian a menor productividad y remuneraciones.

La migración en América Latina no ha estado ajena a dichos procesos, y presenta características particulares como consecuencia de las sucesivas crisis políticas económicas y sociales de las últimas décadas. Una de ellas es el surgimiento de nuevos destinos migratorios intraregión.

Chile aparece como una alternativa para la inmigración regional, a pesar de que históricamente ha sido más un país de emigración. Es en la década de los noventa cuando esta tendencia comienza a revertirse, a propósito del inicio del proceso de reestablecimiento democrático. En el ámbito económico esta década se caracteriza por la consolidación del modelo económico y por un alto ritmo de crecimiento que contribuye a dar una estabilidad macroeconómica, política y social al país. Es esta imagen la que da lugar a que Chile se constituya en un nuevo destino para los/as emigrantes de la región y en especial a aquellos/as originarios/as de países como Perú, Ecuador y Colombia.

En términos comparativos, entre 1992 y el 2002 se advierte un incremento de la población extranjera. Es así como en el censo 1992 la población extranjera representaba un 0.86% del total de la población chilena y en el censo del 2002 ésta corresponde al 1.22%. Es evidente que la proporción de extranjeros/as respecto de la población total poco o nada tiene que ver con los estándares de los países europeos. Sin embargo, el incremento que ha tenido esta población en la última década ha sido del 75.56%, lo que unido a la información entregada por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior de Chile indica una tendencia permanente y creciente hacia el aumento de la población extranjera en Chile

El censo de 1992 y el del 2002 muestra que la población extranjera femenina supera la población extranjera masculina en un 0.3%; y en un 4.46% respectivamente.

En Chile la población de extranjeros/as está fundamentalmente compuesta por miembros de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, representando, de acuerdo a los datos censales del 2002, el 67.84% del total de población extranjera. Estos grupos, están compuestos principalmente por mujeres. La población extranjera femenina proveniente de la Comunidad Andina es del 57.62% del total de población de este origen y la población extranjera femenina del MERCOSUR es el 51.08% respectivamente. Por otra parte, el conjunto de estas poblaciones femeninas representa el 36.82%

del total de población extranjera en Chile. Es decir, sólo el 15.41% son mujeres provenientes de otros destinos.³⁷⁹

Dentro de este incremento de la población extranjera femenina en Chile, es significativa la del Perú, pues del total de peruanos un 60.24% son mujeres. Siguen a Perú en esta tendencia Colombia (54.99%), Ecuador (54.76%) y Bolivia (54.36%).

El año 2003³⁸⁰ el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior señala que; de un total de 8537 permanencias definitivas de extranjeros en Chile; 3000 son peruanos (36%), 984 ecuatorianos (12%), 801 argentinos (9%), 420 colombianos (5%), 382 estadounidenses (4%), 378 bolivianos (4%), 372 cubanos (4%), 265 españoles (3%), 221 chinos (3%), 180 brasileños (2%), y otros (18%) La misma fuente señala, que para el mismo período fueron entregadas un total de 29835 visas, específicamente 12851 visas a inmigrantes peruanos (351 estudiante, 9630 sujeta a contrato, 2870 temporaria) 1968 a ecuatorianos (187 estudiante, 922 sujeta a contrato, 859 temporaria) 4942 a argentinos (83 estudiante, 1991 sujeta a contrato, 2887 temporaria).

Para el año 2004, el total de permanencias definitivas de extranjeros registradas en el país aumenta a 12545 personas, pero la distribución muestra algunos cambios; 4651 son peruanos (38%), 1922 argentinos (15%), 564 colombianos (4%), 554 bolivianos (4%), 416 estadounidenses (3%), 408 chinos (3%), 287 españoles (2%), 273 brasileños (2%), 207 franceses (2%), 191 uruguayos (2%), y otros (25%). Fueron igualmente entregadas un total de 31683 visas, específicamente 15467 visas a inmigrantes peruanos (430 estudiante, 11491 sujeta a contrato, 3546 temporaria), 4246 a argentinos (79 estudiante, 1.319 sujeta a contrato, 2.846 temporaria) 1124 a Colombianos (130 estudiante, 427 sujeta a contrato, 567 temporaria).

La normativa que regula la entrada, el establecimiento o residencia y salida de los/as extranjeros/ en Chile es anacrónicas, de hecho algunas de ellas datan del período dictatorial. Estas normas no responden a las nuevas características del contexto nacional e internacional y, a las necesidades de la migración hacia Chile. En efecto el status jurídico que protege los derechos de la población inmigrante es débil y esto se expresa fundamentalmente en el ámbito del trabajo, salud, educación y vivienda.

2.1 Trabajo

Un problema grave es el que se refiere a la aparición de tendencias xenófobas y discriminatorias en la sociedad chilena que atentan contra la integridad, seguridad y derechos básicos de los/as inmigrantes. Estas tendencias se traducen en malos tratos hacia estas comunidades por parte de sus empleadores/as, ciudadanos/as en general, como también por parte de personas encargadas de administrar los servicios sociales. A esto se le une, en el caso de las mujeres, las discriminaciones por género.

En particular, la desprotección de las mujeres migrantes en el ejercicio de sus derechos está signada tanto por las estructurantes de género como por las económicas, a las que se suma el factor de no ser parte de la comunidad nacional. En este sentido los principales problemas que las afectan están ligados a los ámbitos del trabajo, salud, y a la dificultad de constituirse en migrantes legales.

³⁷⁹ Censo 2002

³⁸⁰ Zavala, Ximena; Rojas, Claudia. Globalización, procesos migratorios y Estado in "Migraciones, Globalización y Género". Programa Mujeres y Movimientos Sociales en el marco de los procesos de integración regional en América Latina, Fundación Heinrich Böll. Buenos Aires, Diciembre 2005.

En el ámbito del trabajo y las oportunidades de empleo, el contexto de crisis permanente de la región ha provocado una baja considerable en el ingreso familiar de muchos países, cuestión que ha obligado a las mujeres a incorporarse a la población económicamente activa. Sin embargo, la estructura laboral de estos países en conjunto con la estructura de género de las sociedades de América Latina ha hecho que esta incorporación al mercado laboral sea dificultosa en sus países de origen. Es así como las crisis vividas por los países de la región han dejado un mercado laboral con poca o nula capacidad de absorción de mano de obra y que obliga a tomar la decisión de emigrar.

El que Chile se presente como un país comparativamente más estable en lo económico, ha significado que los/as inmigrantes se aventuren hacia Chile para verificar luego la existencia de brechas de desigualdad, un mercado laboral inestable, caracterizado por la informalidad de los empleos, la desprotección de los/as trabajadores/as y la flexibilidad de las normativas laborales.

El acceso a empleos en condiciones precarias e informales somete a los/as inmigrantes a condiciones de vida deficientes, condiciones que inciden más fuertemente en el sector femenino de la población inmigrante, pues están expuestas a una mayor vulnerabilidad en la trasgresión de sus derechos fundamentales, ya que al hecho de ser inmigrante se les agrega la condición de ser mujeres. Los procesos de socialización y de culturización han dado a las mujeres menores herramientas para desenvolverse en el ámbito de lo público, cuestión que puede agravarse en las migrantes debido al desconocimiento de las dinámicas del país de acogida y así ser más vulneradas en el ejercicio de su ciudadanía.

A la situación de vulnerabilidad de los/as inmigrante contribuye el hecho de la irregularidad en términos legales, que viven algunos/as inmigrantes. Esta situación se traduce en un círculo vicioso de trabajo informal- indocumentación -vulneración de derechos. El hecho de que los/as inmigrantes se encuentren indocumentados/as los/as condena a emplearse en el sector informal, donde no acceden a contrato ni derechos laborales y de seguridad social. Paradojalmente, la obtención de documentos está sujeta a la posesión de un contrato de al menos dos años y el acceso al contrato de trabajo, a la autorización para residir. Este círculo vicioso impide resolver su situación considerando que sus oportunidades laborales se limitan mayoritariamente al sector informal.

2.2 Salud

En relación al acceso a servicios de salud, es posible acceder a través de dos canales: el sistema privado de salud, a través de las ISAPRE, y el Sistema de Salud Pública, FONASA. Este último incorpora a diversos grupos sociales, sin embargo concentra a la población de menos recursos. Es así como a través de este sistema se logra atender de manera gratuita a todas aquellas personas que no cuentan con ingresos o cuyos ingresos son insuficientes para acceder al sistema privado de salud.

En el caso de la población inmigrante, tienen la posibilidad de acceder al sistema público de salud, con la sola presentación de la cédula de identidad chilena para extranjeros. Sin embargo, un número considerable de inmigrantes no posee este documento pues la posesión de dicho documento está condicionado a la existencia de un contrato de trabajo de una duración mínima de 2 años. El empleador no establece un contrato de trabajo, como forma de eludir el pago de impositivos, imponer un sueldo menor que el mínimo legal y en algunos casos incluso se llega a cometer abusos laborales como la extensión de la jornada de trabajo, despidos arbitrarios, etc.

Las mujeres inmigrantes trabajan en Chile preferentemente en trabajo doméstico. Este tipo de empleo presenta algunos problemas específicos de salud para las mujeres; lumbagos y otras enfermedades derivadas directamente de la aplicación de fuerza física en la labor doméstica.

También se han detectado problemas psicológicos derivados del desarraigo y alejamiento de su familia. En efecto, de acuerdo a la información entregada por el Departamento de Extranjería y Migración la mayor parte de las mujeres inmigrantes peruanas declaran ser solteras y se encuentran en el rango etario de 36 a 50 años³⁸¹. Esta información permite imaginar hayan constituido familia y tengan hijos en su país de origen.

Siguiendo en el ámbito de la salud, otro aspecto relevante tiene que ver con los códigos culturales y la relación del funcionario con el paciente. En este sentido se ha podido constatar que un alto porcentaje de las mujeres que se encuentran en estado de embarazo, no se controlan en los centros de salud hasta los últimos meses, lo que puede poner en riesgo su vida, la del feto y las condiciones de parto y posparto. A este respecto cabe preguntarse si esta situación obedece a una práctica cultural distinta a la manejada en Chile sobre esta materia o si los centros de atención presentan trabas para el control del embarazo de las mujeres inmigrantes, como pueden ser los horarios de atención incompatibles con los horarios de trabajo doméstico “puertas adentro” modalidad preferida por las inmigrantes; por desconocimiento de sus derechos y deberes al interior de los centros de salud pública o, falta de iniciativa del Estado por informar a las mujeres inmigrantes sobre las formas de acceder los servicios de salud del Estado.

2.3 Educación

Respecto de la educación es necesario relevar distintos tipos de problemas; el primero tiene relación con el acceso a la educación de los hijos de los y las migrantes en Chile; el segundo con los contenidos de la educación y por último el problema de la homologación de los estudios realizados en el país de origen.

En relación al acceso a la educación, son los/as hijos/as de los/as migrantes indocumentados son los/as afectados/as, a pesar de la vigencia en el país de la Convención de Derechos del Niño. En efecto, encuentran obstáculos en el acceso a la educación por el desconocimiento de los administradores de establecimientos educacionales de la legislación vigente y de los derechos de los extranjeros y de los niños de padres extranjeros en Chile. A ello se suma el que las migrantes (y las mujeres chilenas) se enfrentan a la escasez de guarderías infantiles, fundamentales para asegurar el derecho al empleo de estas mujeres. Esta dificultad se agrava por la inexistencia de redes familiares capaces de suplir esta ausencia quedando expuestas a un comercio clandestino en la que los niños/as se encuentran en condiciones precarias e inseguras.

Más aún, son las propias inmigrantes las que han creado sus guarderías. Estas están a cargo de peruanas y son de tipo clandestino. Sin embargo, estas guarderías no cumplen con las condiciones necesarias para asegurar el desarrollo adecuado de los niños y niñas, cuentan con poco espacio y sus condiciones de salubridad son precarias. Por ello, los/as niños/as se encuentran hacinados y corriendo riesgos para su salud. La falta de espacio atenta contra un correcto desarrollo psicomotor, pero el hacinamiento tiene también como consecuencia que los/as niños/as no cuenten con la atención suficiente por parte de las personas responsables que garantice la estimulación necesaria para su desarrollo corporal, afectivo e intelectual.

Las relaciones entre Chile, Perú y Bolivia han estado marcadas por el conflicto bélico que enfrentó a estos países en el siglo XIX. Las tres naciones han tendido a dar una interpretación histórica cargada de sentimientos nacionalistas: glorificadora de su propia acción y denigrante para el “enemigo”. Esto se ha expresado en los textos escolares pero también y particularmente en las

³⁸¹ Dato obtenido del Documento Descripción de las causales migratorias de los integrantes de la comunidad cristiana peruana Santa Rosa de Lima. Incami, 2000

actitudes de los y las enseñantes. En el caso de los/as escolares peruanas y bolivianas en Chile, la interpretación histórica de las relaciones bilaterales conlleva una desvaloración de su herencia cultural y nacional. Estos/as niños/as son inducidos a aceptar, aprender y reproducir interpretaciones históricas que afectan el valor de sus identificaciones culturales y nacionales.

Por otra parte, no existe en la actualidad homologación de diplomas para los técnicos y profesionales extranjeros en Chile. Según el Jefe del Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior las demandas de visa entregan como información suplementaria que un sector relevante de la migración peruana tiene calificación técnica-profesional. La homologación representaría una posibilidad de trabajo con mejor remuneración y en mejores condiciones laborales.

3. Puntos de Preocupación

- El Estado chileno ratificó la Convención de Trabajadores Migrantes y su Familia, los Protocolos de Trata de Tráfico de Palermo, sin embargo, aún existe una inadecuación de la legislación nacional respecto de esta normativa internacional, o que se traduce en una dificultad en el resguardo de los derechos de las y los inmigrantes.
- La inexistencia de una política inmigratoria actualizada y respetuosa de los derechos de los/as migrantes.
- Actualmente la autorización de estadía está determinada por la duración del contrato de trabajo y amarrada a ese contrato, lo que permite todos los abusos de parte del empleador con la consecuente precariedad de su status jurídico. A ello se suma el no cumplimiento de todas las normas en la contratación y pago de las obligaciones de la seguridad social tiende a estigmatizar al trabajador/a migrante como competencia desleal y su consecuente transformación en chivo expiatorio, sin señalar las responsabilidades del empleador en esta situación.
- La dificultad de acceso de los/as migrantes a servicios tales como la salud, educación, viviendas.
- Según información del departamento de extranjería del Ministerio del Interior, una proporción importante de la población inmigrante posee formación técnica y superior, que no pueden hacer valer por la inexistencia de homologación de diplomas.
- Necesidad de avanzar en revisar las formas de educar en las asignaturas - fundamentalmente - de la historia nacional que evite las interpretaciones nacionalistas y estigmatizadoras de los antiguos "enemigos y adversarios" en los conflictos de siglos anteriores.
- Se percibe una tendencia discriminatoria y xenófoba de algunos funcionarios estatales, pero también en la opinión pública y a veces incluso de connotados personajes políticos. La xenofobia se nutre de la ignorancia sobre las dimensiones y razones del problema, es necesario actuar antes que ello se transforme y cristalice en comportamientos definitivamente racistas.

4. Recomendaciones

- Adecuar la normativa nacional a la de los Tratados y Convenciones internacionales ratificados por el Estado de Chile y que tienen relación con la comunidad inmigrante

- Elaboración de una política migratoria en interlocución con las organizaciones de la sociedad civil concernida por la problemática, incluidas las organizaciones de la sociedad civil de los extranjeros en Chile.
- Necesidad de desvincular el derecho a residir con el contrato de trabajo.
- Sancionar al empleador y no al trabajador/a inmigrante por el no respeto de la normativa laboral vigente, respecto del permiso de trabajo.
- Garantizar el derecho y acceso a la salud, educación y vivienda más allá del estatus jurídico de las personas.
- Crear mecanismos que permitan y faciliten la convalidación de títulos y homologación de estudios
- Revisión de los textos escolares que interpretan unilateralmente los acontecimientos históricos que implican a las comunidades nacionales presentes en el país.
- Elaboración de un programa de información y sensibilización de los funcionarios públicos que se relacionan con la población extranjera.

XI GLOBALIZACIÓN³⁸²

1. Artículos de la CEDAW.

Artículo 7: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

Artículo 8: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Artículo 11: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos.

2. Panorama General

Dentro del modelo de liberalización económica implementado en nuestro país, los procesos de integración y liberalización comercial constituyen pilares fundamentales. Tales procesos se fundamentan principalmente en el diagnóstico hecho por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que establecía que, debido a lo reducido del mercado interno chileno, éste requería de una participación cada vez más activa en los mercados internacionales, dado que era allí donde Chile podía encontrar el potencial necesario para su desarrollo y la posibilidad de mantener su ritmo de crecimiento en forma sostenida,³⁸³ teniendo en cuenta, además, un escenario mundial caracterizado por la globalización y conformación de agrupaciones regionales.

El Estado chileno ha establecido una estrategia de inserción económica internacional en función de tres modalidades complementarias: la apertura unilateral, que se inició a mediados de los setenta y que corresponde a la reducción arancelaria³⁸⁴, que establece un país sin la intermediación de acuerdos internacionales y que permitió un fuerte crecimiento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, así como también, una mayor diversificación en términos de productos y mercados de destino; las negociaciones comerciales multilaterales; y la apertura negociada a nivel bilateral y regional, utilizada con mayor énfasis desde inicios de la década de los noventa.

A partir de 1990, el país comienza a establecer una serie de acuerdos comerciales de distinta envergadura³⁸⁵. A la fecha, Chile mantiene acuerdos comerciales - de diverso alcance - con 89 países

³⁸² Autoría: Teresa Valdés, Alina Donoso. FLACSO

³⁸³ Red Nacional Género, Comercio y Derechos Humanos (2001). "Los Impactos del proceso de liberalización económica en las trabajadoras". En: El impacto de las políticas económicas globalizadoras en el trabajo y calidad de vida de las mujeres. *Red de Mujeres transformando la Economía*, México.

³⁸⁴ Para fines de los setenta los aranceles llegaron a un arancel fijo de 10%. Luego, con la crisis del endeudamiento externo, los aranceles subieron, a 15%. En 1991, se rebajó el arancel de 15 a 11%, y en 1998 se acordó una nueva disminución, a través de un proceso gradual, que contempla una reducción de un punto por año, entre 1999 y el 2003, hasta llegar a un 6%.

³⁸⁵ Entre 1993 y 1999, suscribe: siete Acuerdos de Complementación Económica con seis países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Cuba³⁸⁵) y el MERCOSUR³⁸⁵ (1996); treinta y seis Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI³⁸⁵); seis Tratados de Libre Comercio (Canadá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); un Acuerdo Regional con APEC que agrupa a diecisiete países de tres continentes (América, Asia y

de los cinco continentes. Ahora bien, tales países presentan niveles de desarrollo e importancia en los mercados internacionales diferenciados, lo que evidentemente hace relevante la pregunta por los efectos que estos acuerdos tienen, no sólo en el sistema económico de nuestro país, sino también en otros ámbitos. Sobre todo, por cuanto dichos acuerdos implican cambios tanto a nivel institucional y legal como a nivel de las prácticas sociales y culturales de los chilenos y las chilenas. Además, tales cambios se han de expresar de manera diferenciada dependiendo de las características de cada grupo social.³⁸⁶

En los procesos de negociación bilateral, regional o multilateral se consideran una serie de temas estándar, entre ellos: Acceso a mercados; Derechos de Propiedad Intelectual; Servicios e inversiones; Subsidios, Antidumping y Derechos compensatorios; Política de competencia; Compras del sector público; Solución de controversias; Economías pequeñas; Asuntos laborales; Asuntos ambientales; etc.. Los temas relacionados con los derechos colectivos, las cláusulas sociales, y los 'indicadores alternativos', así como los de género, entre otros, son, en general, abordados de manera lateral y con insuficiente fuerza jurídica.

Se constata con ello la falta de una visión más global, de los efectos que produce el intercambio comercial y la liberalización económica en los ámbitos sociales, culturales y políticos, especialmente en el caso de los sectores vulnerables y, particularmente de las mujeres pobres, que son las que asumen mayoritariamente los costos sociales de dichos procesos económicos.

La participación de la sociedad civil en las diferentes negociaciones comerciales, por otra parte, ha sido escasa. En efecto, no existen instancias formales de participación y discusión ciudadana sobre los tratados de Libre Comercio. En cuanto a los organismos de gobierno, cobran un mayor protagonismo los ministerios directamente relacionados con aspectos comerciales que aquellos relacionados a materias sociales, como el Servicio Nacional de la Mujer SERNAM, el Ministerio del Trabajo o el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN. Tampoco hay instancias de participación del parlamento en la negociación; éstos sólo pueden aprobar o rechazar los proyectos, pero no introducir modificaciones en ellos.

Si bien existe una creciente preocupación desde los distintos actores de la sociedad civil por la incorporación de los temas laborales y ambientales a partir de las llamadas cláusulas laborales y ambientales en la discusión en torno a los acuerdos comerciales, la incorporación de normas que garanticen el avance en materia de derechos de las mujeres, o al menos el no retroceso, se presentan de manera diferenciada y poco institucionalizada en el caso de los acuerdos efectuados por nuestro país.

2.1 Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

En relación a la Cumbre de las Américas- ALCA³⁸⁷, a partir de la Cumbre de Santiago (1998) se incorpora el tema Mujer, como subárea del capítulo sobre Erradicación de la Pobreza y Discriminación³⁸⁸, contemplando que los Estados Partes:

Oceanía); y un Acuerdo para evitar la Doble Tributación. Entre 2000 y 2003 se han firmado cuatro Tratados de Libre Comercio (México, Corea del Sur, la EFTA³⁸⁵ y la UE³⁸⁵), ocho Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones, nueve Acuerdos para evitar la Doble Tributación. Actualmente está en espera la firma del Tratado de Libre Comercio con EEUU y se encuentran en negociación once Acuerdos para evitar la Doble Tributación. Además, el 2005 se pondrá en marcha el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA³⁸⁵) que corresponde a la zona de libre comercio e inversiones que existirá entre los 34 países que actualmente participan en el proceso de negociaciones.

³⁸⁶ Red Nacional Género, Comercio y Derechos Humanos (2001). "Los Impactos del proceso de liberalización económica en las trabajadoras". En: El impacto de las políticas económicas globalizadoras en el trabajo y calidad de vida de las mujeres. *Red de Mujeres transformando la Economía*, México, p. 247 y ss.

³⁸⁷ El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se inscribe en los procesos de Cumbres de las Américas y los Planes de Acción. Estos procesos constituyen los mecanismos para establecer la estrategia de desarrollo conjunta del continente americano, a excepción de Cuba. A partir de los "Procesos de Cumbres", que comienzan a realizarse a partir de 1994, se

- Fortalecerán los mecanismos nacionales y organismos gubernamentales para promover la igualdad jurídica y de oportunidades entre mujeres y hombres, enfocados a la equidad de género, proporcionándoles recursos financieros adecuados y oportunos para asegurar el cumplimiento de los compromisos de la Conferencia sobre la Mujer y el 'Consenso de Santiago' de la VII Conferencia Regional del Seguimiento de Beijing.
- Examinarán las leyes existentes y su implementación para identificar los obstáculos que limitan la plena participación de la mujer en la vida política, económica, social y cultural en nuestros países. Cuando sea necesario, impulsarán reformas o una nueva legislación para eliminar toda forma de discriminación y violencia contra las mujeres y para garantizar la protección de los derechos de la niñez.
- Implementarán y darán seguimiento a los compromisos sobre la situación y condición de las mujeres, acordados en la cumbre de las Américas.
- Promoverán políticas orientadas a mejorar los índices de salud de la mujer y la calidad de los respectivos servicios, considerando todas las etapas de su vida.

En el Plan de Acción de la Cumbre de Québec (2001), los temas relacionados con las mujeres son más relevados y se señala: (Los Estados Partes)

- Continuarán implementando las recomendaciones contenidas en el informe presentado por la Relatoría Especial de la CIDH sobre la Situación de la Mujer en las Américas en 1998 y asegurarán la evaluación y, cuando sea apropiado, el establecimiento de mecanismos nacionales para su seguimiento.
- Incorporarán plenamente los derechos humanos de la mujer, en la agenda de trabajo de las instituciones hemisféricas, incluyendo la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la CIDH, e incrementarán la presentación de mujeres como candidatas para integrar estos órganos.
- Solicitarán a la OEA, a través de sus organismos especializados, particularmente la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que facilite la integración de la perspectiva de género en el trabajo de todos sus órganos, agencias y entidades, mediante el desarrollo de programas de capacitación y difusión de información sobre los derechos humanos de la mujer. Asimismo, apoyarán a los gobiernos en la recopilación y difusión sistemática de datos estadísticos desagregados por género.
- Desarrollarán, revisarán e instrumentarán leyes, procedimientos, códigos y regulaciones para garantizar la compatibilidad con obligaciones jurídicas internacionales y para prohibir y eliminar todas las formas de discriminación, basadas en el género y continuarán con la labor emprendida en la Cumbre de Santiago de alcanzar la meta de la igualdad jurídica entre hombres y mujeres antes del año 2002; Desarrollarán políticas y medidas adicionales para hacer frente al problema de la violencia contra la mujer, incluyendo la violencia doméstica, de acuerdo con la definición establecida en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará).
- Considerarán firmar y ratificar, ratificar o adherirse a, lo antes posible y según sea el caso, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las NU, y a su Protocolo Facultativo.

Estas declaraciones, sin embargo, son sólo 'recomendaciones' por lo que carecen de fuerza jurídica y no son consideradas parte del protocolo de acuerdo del ALCA.

establecen los Planes de Acción que contienen las medidas y preocupaciones de la comunidad de países en torno a los cuales es necesario trabajar para el desarrollo del continente.

³⁸⁸ Respecto a esto, en el Plan de Acción de la Cumbre se señala: "Eliminaremos todas las formas de discriminación contra las mujeres, las comunidades indígenas, las minorías raciales y étnicas marginadas y otros grupos vulnerables. Procuraremos mejorar la calidad de vida de todos los pueblos de las Américas, mediante esfuerzos que aseguren el acceso a servicios de salud adecuados, a tecnologías mejoradas en el área de salud, al agua potable y una nutrición apropiada. El conjunto de estas medidas, facilitarán la incorporación de todos los habitantes, sin exclusión alguna, a la transformación económica y democrática del Hemisferio".

2.2 Unión Europea

La Unión Europea, por otra parte, a través de su Comisión para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres ha venido desarrollando una política destinada a lograr la implementación de la legislación comunitaria en esta materia, a nivel de los diferentes países miembros y de los que solicitan su adhesión³⁸⁹. En efecto, el marco jurídico comunitario garantiza que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley, reconoce que más allá de los importantes avances en cuanto a la situación de las mujeres, aún persisten importantes deficiencias que requieren tanto nuevas leyes comunitarias, el mejoramiento de las existentes así como de su aplicación a nivel de los países, lo que justifica el desarrollo de nuevas estrategias y la provisión de recursos para implementarlas.

En este sentido y como parte de dicha política de igualdad de oportunidades, la Unión Europea en la suscripción de acuerdos ha establecido un mecanismo institucional con este fin en el organigrama de las negociaciones de acuerdos. Dicho mecanismo se conoce como “homogenización positiva de los derechos”.

En particular, en el acuerdo suscrito entre Chile y la Unión Europea, el Art. 45 se refiere a la cooperación en materia de género y señala que ésta contribuirá a consolidar las políticas y los programas destinados a mejorar, garantizar y aumentar la participación equitativa de hombres y mujeres en todos los sectores de la vida política, económica, social y cultural. La cooperación contribuirá a facilitar el acceso de las mujeres a todos los recursos necesarios para el ejercicio completo de sus derechos fundamentales. En particular, esta cooperación deberá expresarse en un marco que permita “asegurar que la dimensión de género y su problemática puedan tenerse en cuenta en todos los niveles de los ámbitos de cooperación, incluidas las políticas macroeconómicas y las estrategias y acciones de desarrollo; y promover la adopción de medidas positivas en favor de las mujeres”³⁹⁰.

2.3 Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC)

En relación a otro de los acuerdos promovidos desde la política internacional chilena, el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC)³⁹¹, a partir de 1997, durante la reunión anual de líderes en Vancouver, los asistentes dan un claro impulso a la incorporación de las Mujeres y otros sectores en APEC, dando cuenta del compromiso suscrito durante la primera reunión realizada en 1993 en la Isla Blake, en donde se comprometieron a trabajar en forma conjunta por un crecimiento

³⁸⁹ En 1996 la Comisión de las Comunidades Europeas adoptó el enfoque de la “transversalidad” consistente en la integración de la igualdad de oportunidades en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias y en 2000 entregó la Comunicación “Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)” actualmente en aplicación. Dicha estrategia marco es global y se concentra en el nivel comunitario, no nacional, regional o local, debiendo producir los cambios estructurales necesario para llegar a una igualdad entre hombres y mujeres. Define cinco ámbitos interrelacionados de acción con objetivos operativos y acciones específicas: (1) Promover la igualdad entre hombres y mujeres en la vida económica; (2) Fomentar una igual participación y representación; (3) Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres; (4) Promover la igualdad entre hombres y mujeres en la vida civil; y (5) Promover el cambio de los roles y estereotipos establecidos en función del sexo. Las dimensiones (3) y (4) concentran los temas legislativos, de jurisprudencia y la promoción de derechos de las mujeres (Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2000) 335 final, Bruselas, 7.6.2000).

La Comisión para la Igualdad de Oportunidades de Hombres y Mujeres participa en la Comisión de las Comunidades Europeas y cuenta con estructuras de vigilancia y responsables de la “transversalidad” de la política de igualdad, como son el Grupo de Comisarios dedicados a la igualdad de oportunidades y el Grupo Interservicios para la Igualdad.

³⁹⁰ Art. 45 N°2

³⁹¹ El Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, APEC, es un foro consultivo económico intergubernamental de carácter no institucional. Creado en 1989, a instancias de Australia y Japón. Chile ingresó a APEC como Miembro pleno durante la Reunión Ministerial de Jakarta, Indonesia, en noviembre de 1994, después de participar como invitado durante un año en los grupos de trabajo.

económico general, estándares de vida y educación más altos, así como un crecimiento sustentable que respete el medio ambiente.

En octubre de 1998, en Manila tiene lugar la Primera Reunión Ministerial sobre Mujeres, la cual pone en movimiento el trabajo realizado sobre la integración de género en APEC. El tema de la primera Reunión Ministerial fue "Mujeres en el Desarrollo Económico y Cooperación en APEC"; con respecto a los subtemas, éstos fueron Pequeñas y Medianas Empresas, Ciencia y Tecnología y Desarrollo de Recursos Humanos.

La principal recomendación hecha a los líderes de APEC, fue la elaboración de un "Marco para la Integración de las Mujeres en APEC" que actúe como Plan Estratégico para el desarrollo de tres elementos relevantes que permiten identificar y reforzar la importancia del rol de la mujer en el desarrollo económico, a saber: el análisis de género (metodologías que den cuenta de las diferencias en las vidas de hombres y mujeres), estadísticas desagregadas por sexo y el incremento de la participación de las mujeres a través de todos los foros de APEC.

En el 2002, en México, se realizó la Segunda Reunión Ministerial sobre Mujeres. El tema principal de la reunión fue "Ampliando los Intereses y Oportunidades Económicas de las Mujeres en la Nueva Economía", y los tres principales subtemas: iniciativa empresarial femenina, micro-empresas y el impacto de la liberalización comercial en las mujeres. Se puso especial atención a la continuación de la integración de género dentro de APEC y al papel de las economías en la sustentación de este importante trabajo, a través del seguimiento, implementación y profundización del trabajo de APEC en los tres elementos del "Marco".

2.4 MERCOSUR

La institucionalidad del MERCOSUR, desde sus inicios en 1991 (Tratado de Asunción), ha desarrollado mecanismos que permitan considerar la dimensión social de la integración. Uno de los objetivos del futuro Acuerdo de Libre Comercio sería acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las naciones que suscriben este Acuerdo.

En 1991, a instancias de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), se creó el Subgrupo de Trabajo núm. 10³⁹², de carácter tripartito, encargado de analizar cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social.

En 1997 se crea la Comisión de Mujeres (CM) de la CCSCS. Dentro de las principales reivindicaciones de la CM se encuentran: promover la participación activa de las mujeres trabajadoras en el MERCOSUR; informar a todos los sindicatos, a los departamentos y secretarías de Mujeres; debatir y dar a conocer en el ámbito nacional y regional la Carta Social; generar políticas activas de acción positivas para las mujeres de la región de acuerdo a los compromisos de la Plataforma de Acción de Beijing; adoptar las medidas necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer; ratificación de los convenios 100, 111 y 156 de OIT³⁹³.

³⁹² En 1994, de las propuestas realizadas por los trabajadores, el MERCOSUR sólo consideró la creación del Foro Consultivo Económico y Social, cuyas funciones consultivas se manifiestan como recomendaciones al Grupo Mercado Común.

³⁹³ Reunión sobre los impactos del MERCOSUR y demás proceso de integración sobre las condiciones de trabajo y de vida sobre las mujeres, con la participación de representantes de las centrales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. San Pablo, 31 de enero de 1997. En: Castillo, Isabel; Espino, Alma; Pey, Coral (coord) y Trautmann, María de la Luz. *Exigibilidad de las Mujeres del Cono Sur frente a la Liberalización Comercial 1º etapa: caso Chile*, Alianza chilena por un comercio justo, ético y responsable (ACJR), Red Internacional de Género y Comercio (RIGC) - Chile, Santiago (por publicarse)

Ese mismo año, representantes de las oficinas de la mujer de los Estados Partes del MERCOSUR y Chile con apoyo de UNIFEM, presentaron una propuesta para formalizar la representación de los intereses de género en el proceso de integración.³⁹⁴ Como resultado de esto y las acciones conjuntas de las Organizaciones No Gubernamentales que se ocupan de los temas de género y el movimiento sindical, el Grupo Mercado Común el 22 de julio de 1998, resolvió la creación de la Reunión Especializada de la Mujer (REM), con el propósito de analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legislación vigente en los Estados Partes del MERCOSUR en lo relativo al concepto de igualdad de oportunidades, con el objeto de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los países miembros.

Las representaciones en la REM son gubernamentales y puede contar con el asesoramiento de asociaciones regionales sin fines de lucro. Estas asesorías se enmarcan en la búsqueda de institucionalización de espacios para las organizaciones sociales de mujeres impulsada, entre otros, por el llamado Foro de Mujeres del MERCOSUR³⁹⁵. A través de la acción de sus integrantes ubicadas en las burocracias gubernamentales, lograron ser reconocidas como órgano asesor de la REM en la propia resolución que le dio origen, quedando abierta la posibilidad para que otras asociaciones regionales especializadas en temas relacionados con las mujeres, sin fines de lucro y con reconocimiento legal, puedan incorporarse en la misma calidad.³⁹⁶

Esta Reunión ha formulado diversas recomendaciones, la mayoría de las cuales corresponden a acciones a ser desarrolladas a nivel de los Estados, antes que objetivos y tareas para la propia estructura del MERCOSUR. La excepción es la transversalización de una perspectiva de género en los subgrupos de trabajo, incluida como tarea de su Programa de trabajo para el 2001.³⁹⁷ No obstante todas estas iniciativas, el proceso de integración presenta una serie de debilidades en los aspectos sociales, principalmente debido a las dificultades de pasar de las declaraciones al cumplimiento y seguimiento de los compromisos.

3. Puntos de Preocupación

- Se observa una integración de las preocupaciones de género de manera inestable y condicionada al tipo de acuerdo comerciales. Junto a ello los temas de género, en las negociaciones en que han sido tratados, se han considerado de manera tangencial, anexados como parte de otros aspectos.
- En los acuerdos comerciales suscritos por Chile con países con mejores estándares en temas de género y laborales, la legislación interna de nuestro país no sufre adecuaciones y más aún tiende a debilitarse en términos de protección en materia de derechos humanos ganados.

³⁹⁴ Declaración Conjunta de las responsables gubernamentales de la formulación y ejecución de las políticas para la mujer de los países del MERCOSUR, reunidas en la Ciudad de Río de Janeiro los días 3 y 5 de diciembre de 1997 organizado por UNIFEM. En la Declaración Conjunta de las Representantes de las Áreas Gubernamentales de la Mujer de los Países Integrantes del MERCOSUR, acordaron proponer a las autoridades competentes "que el Consejo del Mercado Común implemente los mecanismos necesarios para asegurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el desarrollo de los trabajos de los diferentes ámbitos de negociación que integran el MERCOSUR; que consideren la creación de Ministras y/o autoridades del más alto rango de los órganos gubernamentales responsables de las políticas públicas para las mujeres de los países del MERCOSUR". Asimismo recomendaron "que para el logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, es necesaria la participación activa de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil en el Foro Consultivo Económico Social". Vogel, Arno y Nascimento, Edson (orgs) (1999). *Mulher e Mercosur Vol II*, Brasil: FLACSO.

³⁹⁵ ONG integrada por mujeres de partidos políticos, funcionarias de gobierno y representantes empresariales de los países miembros.

³⁹⁶ Durand, Teresa (1999) *Los procesos de institucionalización del tema mujer en el MERCOSUR* (manuscrito).

³⁹⁷ En el Subgrupo de Trabajo sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (N° 10), en el que participan las centrales sindicales, se ha logrado algunos acuerdos y recomendaciones relativos a la igualdad de oportunidades, y algunos otros en los Subgrupos sobre Industria (N° 7) y Salud (N° 11). Valdés, Teresa (en prensa). *MERCOSUR y el movimiento de mujeres: ¿Un espacio para la ampliación de la ciudadanía?* IDES, Argentina.

- No existe suficiente información desagregada por sexo para medir y monitorear el impacto específico de las políticas comerciales internacionales y las medidas de liberalización comercial sobre las mujeres y sus familias.
- La participación de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres chilenas, en particular, no ha sido incorporada en los debates en torno a las negociaciones y acuerdos comerciales suscritos por nuestro país. Más aún, no se ha contemplado la institucionalización de un grupo de expertas que fiscalicen el cumplimiento de los derechos de las mujeres, sus preocupaciones y capacidad económica, durante el funcionamiento / operación de los diversos acuerdos comerciales celebrados por Chile y que incorporan referencias al tema de género.
- En la mayoría de los acuerdos comerciales en los que ha participado nuestro país, las propuestas hacia las mujeres, al no estar consideradas al interior de los temas comerciales, carecen de fuerza jurídica. Asimismo, al existir una disociación entre los temas de comercio y los de derechos humanos o desarrollo los compromisos en cada uno de los grupos de negociación no han tenido efectos.
- Inconsistencia entre derechos reconocidos a las mujeres en la legislación nacional y los efectos de la política económica y los tratados comerciales.

4. Recomendaciones

- Garantizar que el principio de igualdad y no discriminación sobre la base del sexo sea aplicable a los acuerdos comerciales que suscribe el Estado de Chile y comprometer la implementación de políticas y programas que aseguren la igualdad de oportunidades para las mujeres en el acceso a las distintas actividades y desarrollos que resulten de los tratados: capacitación, acceso a capital y crédito, reducción de la brecha digital, etc. Desarrollar en los diferentes acuerdos y tratados un “Marco para la integración de las Mujeres” y una estrategia de implementación similar a lo que se está realizando en APEC que considera esencial reforzar el rol de las mujeres en el desarrollo económico. Sus componentes a considerar son:
 - Asegurar la disposición de estadísticas desagregadas por sexo que permitan la realización de diagnósticos y evaluaciones del impacto de los diferentes tratados.
 - Realizar diagnósticos y evaluaciones examinando las diferencias en las vidas de mujeres y hombres y los efectos de los tratados y acuerdos comerciales
 - Asegurar mecanismos de participación de organizaciones de mujeres y especialistas en género en los procesos de discusión de los acuerdos comerciales y de distinto tipo que se están implementando.
 - Promover la inclusión en los tratados comerciales la “Cláusula de género”³⁹⁸ propuesta por la Red Internacional de Género y Comercio.

³⁹⁸ - Los Estados que suscriban tratados comerciales, se comprometen a elaborar programas que garanticen plenamente y aumenten la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida social, política³⁹⁸, cultural y económica³⁹⁸, tanto en los niveles nacionales, regionales e internacionales de participación.³⁹⁸

- Asimismo, se promoverá la facilitación del acceso de las mujeres a todos los recursos necesarios para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

- En particular, se tendrá en cuenta la problemática de la dimensión de género en la elaboración de políticas macroeconómicas y, estrategias y acciones de desarrollo.

- Asimismo, se requerirá una evaluación de impacto diferencial de género para adoptar decisiones en el marco de los acuerdos, así como la adopción de estrategias que eviten la limitación de los derechos de las mujeres.

- Se contemplará, para ello, la creación de instancias de participación social e institucional, que monitoreen y den seguimiento a la evolución de la cláusula de género a nivel nacional, regional e internacional.

- Incluir en el equipo de negociadores/as una experta en género³⁹⁹ e institucionalización de un grupo de expertas que fiscalice el cumplimiento de los derechos de las mujeres, sus preocupaciones y capacidad económica, durante el progreso de los diversos acuerdos comerciales que incorporan referencias al tema de género.
- Crear un mecanismo institucional de Igualdad de Oportunidades en el organigrama de las negociaciones de acuerdos, siguiendo la experiencia de la Unión Europea de “homogenización positiva de los derechos”.
- Toda cláusula o disposición normativa en el sentido antes mencionado debe ser incorporada en el cuerpo del tratado y no como anexo.

Ver Castillo, Isabel; Espino, Alma; Pey, Coral (coord) y Trautmann, María de la Luz *“Exigibilidad de las Mujeres del Cono Sur frente a la Liberalización Comercial 1º etapa: caso Chile”*, Alianza chilena por un comercio justo, ético y responsable (ACJR), Red Internacional de Género y Comercio (RIGC) - Chile, Santiago (por publicarse).

³⁹⁹ Actualmente el equipo de negociadores/as incluye especialistas en: acceso a mercados/agricultura; derechos de propiedad intelectual; servicios/inversiones; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; política de competencia; compras del sector público; solución de controversias; economías pequeñas; asuntos laborales; asuntos ambientales; comercio electrónico. Está integrado por 8 mujeres y 13 hombres.