



**RESUMEN EJECUTIVO
INFORME ALTERNATIVO PARA EL EXAMEN DEL ESTADO
DE CHILE ANTE EL COMITÉ CEDAW EN SU 53º SESIÓN
(Quinto y Sexto informe periódico combinado)
-Septiembre de 2012-**

**CORPORACIÓN HUMANAS – CENTRO REGIONAL DE DERECHOS
HUMANOS Y JUSTICIA DE GÉNERO**

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER (CEDEM)

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA MUJER (CEM)

CORPORACIÓN DOMOS

FUNDACIÓN INSTITUTO DE LA MUJER

OBSERVATORIO DE GÉNERO Y EQUIDAD

OBSERVATORIO CIUDADANO

OBSERVATORIO DE EQUIDAD DE GÉNERO EN SALUD

RED CHILENA CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

ÍNDICE

I. Mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres.....	Pág. 03
II. Salud.....	Pág. 16
III. Violencia contra las mujeres.....	Pág. 28
IV. Educación.....	Pág. 51
VI. Familia.....	Pág. 61
V. Trabajo.....	Pág. 69
VII. Acceso a la justicia.....	Pág. 84
VIII. Participación y representación política.....	Pág. 99
IX. Mujeres indígenas.....	Pág. 110
X. Mujeres migrantes.....	Pág. 125
ANEXO.....	Pág. 138

CAPITULO I: MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES NACIONALES E INTERNACIONALES

1. Los tratados de derechos humanos y su aplicación en Chile

Chile es un país dualista en materia de incorporación de tratados internacionales de derechos humanos. Ello quiere decir que si bien se encuentran incorporados a la Constitución de 1980 a través del Artículo 5, requieren de un trámite interno para estar vigentes.

En efecto, el Art. 5 de la constitución de 1980 -después de la reforma realizada el año 1989- señala:

“La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

A pesar de la inclusión constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, el derecho internacional convencional en estas materias no rige de manera automática, es decir, además de la aprobación de los tratados por parte del Congreso Nacional, se requiere su publicación en el Diario Oficial para que ellos tengan vigencia y puedan ser invocados en Chile. Ello limita la obligación del Estado de garantizar, respetar y proteger los derechos humanos a aquellos que estén reconocidos en tratados internacionales que se encuentren incorporados en la legislación nacional.

La disposición constitucional citada precedentemente ha sido interpretada doctrinariamente de diversas maneras por lo que la jurisprudencia es vacilante en relación al rango constitucional o legal que tienen los tratados.

En general, las cartas constitucionales de los distintos países establecen catálogos de derechos humanos que los Estados se obligan a respetar, garantizar y proteger. En el caso chileno, el catálogo de garantías está contenido en el artículo 19 de la Constitución Política de la República. Tanto en el reconocimiento de derechos como en el alcance de éstos, el Estado de Chile cuenta con uno de los marcos constitucionales más restrictivos de América del Sur. En efecto, tratándose de una Constitución que no es el fruto de una asamblea constituyente representativa de la ciudadanía, sino que de un régimen dictatorial, los estándares están muy por debajo del catálogo de derechos reconocido a nivel internacional. En particular, respecto de los derechos económicos, sociales y culturales –en adelante DESC- sólo se garantiza la libertad de opción (salud, educación, seguridad social, trabajo) no así la protección del Estado frente a abusos suyos o de terceros. La gran disyuntiva de la ciudadanía en materia de DESC es por tanto optar entre el sistema público y un sistema privado, en ambos casos con serias deficiencias de regulación que garantice el servicio y su calidad.

En términos concretos, Chile ha firmado y/o ratificado los siguientes tratados internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito de Naciones Unidas:

Tabla 1: Tratados de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos

Tratados y convenciones	Fecha de firma	Fecha de Ratificación	Reservas o declaraciones
Declaración Universal de Derechos Humanos	10 de Diciembre de 1948		
Pacto Internacional de	16 de septiembre 1969	10 de Febrero de 1972	Ninguna. El 7 de septiembre de 1990 acepta la Competencia del Comité de

Derechos Civiles y Políticos			Derechos Humanos
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos		27 de Mayo de 1992	Ninguna
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte	15 de Noviembre de 2001	26 de Septiembre de 2008	El Estado de Chile formula la reserva autorizada por el Artículo 2, párrafo 1, del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinados a Abolir la Pena de Muerte y, en consecuencia, podrá aplicar la pena de muerte en tiempo de guerra como consecuencia de una condena por un delito sumamente grave de carácter militar cometido en tiempo de guerra.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 de Septiembre de 1969	10 de Febrero de 1972	Ninguna
Convención de los Derechos del Niño/a	26 de enero de 1990	13 de agosto de 1990	Ninguna
Protocolo Opcional a la convención sobre Derechos de los/las Niños/as sobre involucramiento de menores en conflictos armados	15 de Noviembre 2001	31 de Julio de 2003	El Gobierno de Chile declara, de acuerdo con su legislación nacional, que la edad de reclutamiento voluntario a las Fuerzas Armadas es de 17 y 18 años, y excepcionalmente personas de 16 años que hayan cumplido ciertos requisitos y con autorización del Director General de la Dirección General de Movilización Nacional del Ministerio de Defensa y de sus padres.
Protocolo Opcional a la convención de los Derechos de los/las Niños/as sobre tráfico, prostitución y pornografía infantil	28 de Junio de 2000	6 de Febrero de 2003	Ninguna
Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial	3 de Octubre de 1966	20 de Octubre de 1966	Ninguna
Convención sobre	17 de Julio de	7 de Diciembre	El Gobierno de Chile declara que no

Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres	1980	de 1989	todos los artículos son totalmente compatibles con la legislación chilena. Al mismo tiempo señala que ha establecido una Comisión de Derecho Civil para hacer reformas que hagan consistente la normativa nacional a la internacional. (17 de Julio de 1980)
Convención contra la Tortura, y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes	23 de Septiembre de 1987	30 de septiembre de 1988	El Gobierno de Chile no se siente obligado por el Art. 30 párrafo 1 de la convención. El Gobierno de Chile se reserva el derecho a formular reservas y declaraciones que considere necesarias en vista de su legislación nacional al momento de la ratificación. (23 de septiembre de 1987)
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura	6 de junio de 2005	12 de diciembre 2008	Ninguna
Convención Internacional sobre protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	24 de Septiembre de 1993	21 de Marzo de 2005	La República de Chile hace reserva del Art. 22 párrafo 5 que considera no aplicable a la legislación nacional. La República de Chile considerará que el Art. 48 párrafo 2 se ha cumplido bajo la convención para evitar doble tributación
Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad	30 de Marzo de 2007	29 de Julio de 2008	Ninguna
Protocolo a la Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad	30 de Marzo de 2007	29 de Julio de 2008	Ninguna
Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	10 de diciembre 2007		Ninguna
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes		5 de marzo de 2008	
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	11 de septiembre 1998	10 de junio de 2009	Ninguna
Convención Internacional para la protección de personas de la	6 de febrero de 2007	8 de diciembre de 2009	Ninguna

desaparición forzada			
Protocolo Opcional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	24 de septiembre de 2009		
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones	28 de febrero de 2012		

Fuente: Página web de la Oficina de la Alto comisionada de Derechos Humanos

Tabla N° 2 de Tratados regionales sobre derechos humanos

Tratados y Convenciones	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación	Reservas o declaraciones
Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)	22 de Noviembre de 1969	10 de Agosto de 1990	<p>El gobierno de Chile declara que reconoce la competencia de la CIDH por tiempo indefinido y bajo condiciones de reciprocidad, para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones de derechos humanos establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos previstos en el artículo 45 de la mencionada Convención.</p> <p>El Gobierno de Chile declara que reconoce como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de los casos relativos a la interpretación y aplicación de esta Convención de conformidad con lo que dispone su artículo 62.</p> <p>Al formular las mencionadas declaraciones, el Gobierno de Chile deja constancia que los reconocimientos de competencia que ha conferido se refieren a hechos posteriores a la fecha del depósito de este instrumento de ratificación o, en todo caso, a hechos cuyo principio de ejecución sea posterior al 11 de marzo de 1990. Igualmente el Gobierno de Chile, al conferir la competencia a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declara que estos órganos, al aplicar lo preceptuado en el párrafo segundo del artículo 21 de la Convención no podrán pronunciarse acerca de las razones de</p>

			utilidad pública o de interés social que se hayan tenido en consideración al privar de sus bienes a una persona.
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	24 de Septiembre de 1987	15 de Septiembre de 1988	El 21 de agosto de 1990, depositó en la Secretaría General un instrumento fechado 18 de mayo de 1990, mediante el cual retira las reservas formuladas por el Gobierno de Chile al Artículo 4 y al inciso final del Artículo 13 de la Convención.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	17 de Octubre de 1994	24 de Octubre de 1996	Ninguna
Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte	10 de septiembre de 2001	20 de octubre 2008	El Estado de Chile formula la reserva autorizada por el Artículo 2, párrafo 1, del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte y, en consecuencia, podrá aplicar la pena de muerte en tiempo de guerra conforme al Derecho Internacional por delitos sumamente graves de carácter militar.
Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas de la Organización de Estados Americanos		7 de enero de 2010	

A pesar de los avances en los últimos años, importantes instrumentos internacionales continúan pendientes, entre ellos: el Protocolo Facultativo de la CEDAW; el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); y la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

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 y suscrito por Chile en diciembre de ese mismo año, sin

embargo, su ratificación aún se encuentra pendiente, pese a que en más de dos oportunidades el Comité de la CEDAW ha recomendado a Chile la ratificación del protocolo.

En efecto, a pesar de que el Protocolo fue aprobado por la Cámara de Diputados en agosto de 2001, ha encontrado posteriormente obstáculos en el Senado que han impedido su aprobación y permanece desde entonces paralizada su discusión legislativa¹. 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 la necesaria revisión de la legislación que criminaliza totalmente el aborto. Para algunos parlamentarios dichas recomendaciones constituyen una ingerencia en la soberanía nacional y una pretensión de cambiar la idiosincrasia de los/las chilenos/as. 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 cómo se cumple la Convención. Finalmente, un tercer conjunto de argumentaciones relevan el hecho de que ratificar el Protocolo Facultativo es abrir la puerta a la discusión sobre el aborto.

2. Mecanismos internacionales de seguimiento para la protección de los derechos humanos de las mujeres

En Chile no existe aún el mecanismo que permita operacionalizar las recomendaciones y observaciones que cada órgano de seguimiento de los tratados de derechos humanos del sistema universal ha realizado, pese a que su adecuada implementación requiere en muchos casos de coordinaciones a nivel gubernamental o en su defecto de la posibilidad de exigibilidad ante los tribunales.

Cumplimiento del Estado de Chile con la presentación de informes

El siguiente cuadro muestra el grado de cumplimiento del Estado de Chile con las obligaciones de información que le imponen los comités de seguimiento de los tratados de derechos humanos del sistema universal.

Tabla N° 4: Fechas de presentación de informes por parte del Estado Chileno ante los órganos de tratados del sistema universal de protección a los derechos humanos

Órgano de tratado	Número de informe periódico	Fecha en que el Estado debe presentar el informe	Fecha en que efectivamente el Estado presentó el informe
Comité contra la Tortura CAT	Sexto	15/05/2013	Pendiente
Comité de Derechos Humanos CCPR	Sexto	01/04/2012	No se ha presentado
Comité para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas CED	Primero	23/12/2012	Pendiente
Comité para la Eliminación de todas las formas de	Quinto y sexto	06/01/2011	06/01/2011

¹ Proyecto de Acuerdo que aprueba Protocolo facultativo a la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Mensaje presidencial del ex Presidente de la República Ricardo Lagos presentado ante la Cámara de Diputados, 6 de marzo de 2001. Fue aprobado por mayoría en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados el 14 de agosto de 2001, permaneciendo desde entonces paralizado ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en segundo trámite constitucional (Boletín Legislativo N° 2667-10).

Discriminación contra la Mujer CEDAW			
Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial CERD	Decimonoveno, vigésimo y vigésimo primero	19/11/2012	Pendiente
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CESCR	Cuarto	30/06/2009	29/03/2012
Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias CMW	Primero	01/07/2006	12/01/2010
Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad	Primero	28/08/2010	No se ha presentado
Comité de Derechos del Niño CRC	Cuarto y quinto	12/09/2012	Pendiente
Protocolo Facultativo a la Convención sobre derechos de los niños relativo a la participación de niños en los conflictos armados	Primero	31/08/2005	19/01/2007
Protocolo Facultativo a la Convención sobre derechos de los niños relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	Primero	06/03/2005	19/01/2007

Fuente: Página Web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos²

Tabla N° 5: Historial de presentación de últimos informes ante los órganos de tratados en derechos humanos

Tratado	Entrada en vigor	Revisión de informe más reciente	Informes pendientes
Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales	03-01-76	8 al 26 de noviembre 2004	4°
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	23-03-76	08-02-2006	6°
Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación racial	19-11-71	2009	19°
Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las mujeres	06-01-90	07-08-2006	5° y 6
Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes	30-10-88	04-05-2009	5°
Convención sobre los Derechos de los/las	12-09-90	26-01-2007	4° y 5°

²<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAllSPRByCountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=35.11#35.11> Revisado el 11 de mayo de 2012.

Niños/as			
Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares	01-07-03	13-09-2011	2º
Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad	03-05-08	Ninguno	1º

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos³

3. Institucionalidad en materia de derechos humanos

a) *Instituto de Derechos Humanos*

Chile cuenta con un Instituto Nacional de Derechos Humanos a partir de diciembre del año 2009 (Ley N° 20.405), fecha en el que se aprobó el proyecto tras una discusión que se inició en el año 2005.

Si bien la creación del INDH constituye un avance en materia de protección a los derechos humanos, es necesario recalcar que este no se ajusta totalmente a lo dispuesto por los Principios de París en lo que se refiere a la estabilidad del mandato de sus miembros, la autonomía de éstos, financiamiento y forma de participación de representantes del gobierno.

b) *La Defensoría de los Derechos Ciudadanos*

Establecer en Chile una Defensoría de los Derechos de las Personas constituye una aspiración que no ha logrado materializarse pese a los años transcurridos desde la recuperación de la democracia. Dada su relevancia, los cuatro primeros Presidentes de la República que ha tenido Chile desde entonces, han presentado un proyecto de ley de Defensoría. Sin embargo, ninguna de las iniciativas concitó el acuerdo suficiente como para ser debatida por alguna comisión de trabajo legislativo.

La propuesta de Defensoría de las Personas impulsada por la ex Presidenta Michelle Bachelet permanece desde marzo de 2009 paralizada ante el Senado, luego de ser aprobada por la Cámara de Diputados con apoyo de todos los partidos⁴. Sin embargo, se han eliminado de la propuesta definiciones mínimas respecto de las atribuciones que la Defensoría requiere para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Además, debe normarse la creación de defensorías especializadas como las Defensorías de la Mujer, Migrantes y Pueblos Indígenas, por tratarse de poblaciones altamente vulnerabilizadas en el ejercicio de sus derechos.

La Defensoría de las Personas es una institución fundamental para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos cuyo establecimiento está pendiente en el país, pese al compromiso asumido por el Estado de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para ello⁵.

Este organismo debe estar facultado para investigar violaciones, formular observaciones y recomendaciones, intervenir en conflictos, ejercer acciones judiciales, presentar propuestas de ley o de regulación administrativa, así como informar ampliamente de sus actuaciones y resultados, entre sus principales atribuciones. Además, debe normarse la creación de defensorías especializadas como

³<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/NewhvVAllSPRByCountry?OpenView&Start=1&Count=250&Expand=7.1#7.1> consultada el 11 de mayo de 2012

⁴ Proyecto de reforma constitucional que crea la Defensoría de las Personas, Mensaje presidencial presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados, 4 diciembre de 2008. Fue aprobado en primer trámite constitucional por amplia mayoría el 10 de marzo de 2009, permaneciendo desde entonces sin avances ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado (Boletín Legislativo N° 6232-07).

⁵ Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10, Párrafo 96.11.

las Defensorías de la Mujer, Migrantes y Pueblos Indígenas, por tratarse de poblaciones altamente vulnerabilizadas en el ejercicio de sus derechos.

c) Legislación sobre discriminación

Una importante falencia del ordenamiento jurídico chileno está dada por la insuficiente protección frente a la discriminación. Si bien la Constitución “*asegura a todas las personas: ...la igualdad ante la ley...*” y “*la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos*” e incluso se resguarda que “*En Chile no hay persona ni grupos privilegiados... Hombres y mujeres son iguales ante la ley*” (CPR, Artículo 19 N° 2 y N° 3); no hay referencia en el texto constitucional a la prohibición de discriminación y sólo recientemente el Congreso Nacional ha aprobado una ley contra la discriminación pero de alcances limitados⁶.

La iniciativa sobre medidas contra la discriminación fue presentada en marzo de 2005 por el entonces Presidente de la República, Ricardo Lagos, y aprobada por la Cámara de Diputados en octubre de ese año pero luego tardó seis años en ser respaldada en el Senado que la aprobó en noviembre de 2011. Posteriormente, el proyecto fue debatido por una Comisión Mixta y finalmente sancionado por el Congreso Nacional el 9 de mayo de 2012. Sin embargo, durante su larga tramitación se evidenció la falta de voluntad política de parlamentarios de contar con una legislación integral con herramientas eficaces para prevenir, sancionar, erradicar y reparar la discriminación. Al cabo de siete años de discusión, la ley aprobada es significativamente más débil que la propuesta original.

Reconociendo la importancia de contar en el país con una legislación sobre discriminación, cabe valorar especialmente la expresa prohibición de discriminar por sexo, orientación sexual e identidad de género, entre otras causales, incluida por los/as senadores/as tras el intenso trabajo de sensibilización e incidencia de organizaciones de derechos humanos y de la diversidad sexual.

No obstante, se trata de una ley que tiene mucho más un contenido simbólico que herramientas efectivas para enfrentar la discriminación. Básicamente, la nueva ley establece una acción judicial especial de discriminación ante los tribunales ordinarios a la que podrán recurrir quienes cuenten con el patrocinio de un abogado. Pero no se señala con claridad que su objetivo es la prevención, sanción, erradicación y reparación de la discriminación. No se establece una institucionalidad pública a cargo de la igualdad y la no discriminación; no se detallan las obligaciones que corresponderían a cada uno de los poderes y órganos del Estado para garantizar efectivamente la igualdad de derechos entre todas las personas; ni se asigna presupuesto alguno a tan relevante tarea estatal. No se incorporan en la ley las medidas preventivas que deben implementarse tales como acciones educativas, campañas públicas, capacitación a funcionarios, un conjunto de políticas públicas para la igualdad, entre otras; y se eliminaron del texto las medidas de acción afirmativa pese a que resultan fundamentales para corregir determinadas situaciones fácticas de desigualdad.

Además, resulta muy grave que se haya incorporado una norma que jerarquiza los derechos humanos entre primera y segunda categoría, privilegiando derechos como la vida privada, la libertad de enseñanza, la libertad de culto o la libertad de emprendimiento económico, entre otros, por sobre los derechos a la igualdad y la no discriminación, con lo que se priva de eficacia al reclamo judicial si la discriminación se “justifica” en base a dichos derechos.⁷

En definitiva, la normativa aprobada constituye un primer paso para enfrentar la discriminación en Chile pero adolece de un conjunto de falencias que impiden calificarla como una respuesta estatal

⁷ “*Se considerarán razonables las distinciones, exclusiones o restricciones que, no obstante fundarse en alguno de los criterios mencionados en el inciso primero, se encuentren justificadas en el ejercicio legítimo de otro derecho fundamental, en especial los referidos en los números 4°, 6°, 11°, 12°, 15°, 16° y 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, o en otra causa constitucionalmente legítima*” Artículo 2° inciso 3 del proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación aprobado por el Congreso Nacional (Boletín Legislativo N° 3815-07).

adecuada y eficaz para prevenir, sancionar, erradicar y reparar la discriminación, en conformidad a los estándares internacionales en materia de igualdad y no discriminación.

d) 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 ley*”⁸ y el Art. 19 N° 2, consagra las garantías y libertades individuales, señalando 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.*”

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.⁹ Se trata de un recurso restringido, tanto en el fondo como en la forma. Respecto del fondo, el recurso no cubre todos los derechos y garantías establecidas en el Art. 19¹⁰ los que además no alcanzan los estándares internacionales en materia de derechos humanos, con lo que aquellos excluidos de la protección legal no cuentan con otro mecanismo que sea oportuno y eficaz para su protección (los derechos económicos, sociales y culturales). Así, la falta de un recurso legal atenta contra la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, afectando al conjunto de los derechos humanos de acuerdo a cómo están reconocidos en la CEDAW y en la Carta de Derechos Humanos.¹¹

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 Autoacordado¹², lo que constituye un problema de inconstitucionalidad en tanto debiera estar regulado por ley, 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 30 días corridos desde la situación que transgrede¹³ 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, cuestión que la judicatura tiende a no admitir en términos de pluralidad de intereses. Esto ayudaría a determinar el grado de justicia que tiene el reclamo que se pretende.

⁸ El texto anterior señalaba que: “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

⁹ 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

¹⁰ 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° 24 sobre derecho de propiedad; N° 25 sobre derechos de autor

¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

¹² Norma de rango administrativo emanada de la Corte Suprema

¹³ La situación que constituye privación, perturbación o amenaza al derecho protegido.

En octubre de 2001, un grupo de diputados de diferentes tendencias políticas¹⁴ presentó un proyecto sobre acciones constitucionales de amparo y protección que apunta a corregir gran parte de dichas falencias¹⁵. Uno de los aspectos que cabe destacar de la referida iniciativa es la inclusión dentro de la esfera de tutela del recurso de protección de los derechos no mencionados en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales ratificados por Chile. El referido proyecto de ley ingresó a tramitación con fecha 17 de octubre de 2001 (Boletín 2809-07), teniendo hasta la fecha escasos avances, ya que se encuentra recién en el Primer Trámite Constitucional ante la Cámara de Diputados. El último movimiento que registra el proyecto tiene fecha de 18 de noviembre de 2008, y no consta que en su proceso de tramitación que se le haya dado urgencia.

Además, en los últimos años diversas mociones han sido propuestas por congresistas a fin de incluir el derecho a la educación en el listado de garantías constitucionales susceptibles de protección¹⁶. Ello a fin de corregir la actual situación en que el derecho a la educación, consagrado en el artículo 19 N° 10 de la Constitución Política de la República, se encuentra excluido del recurso de protección, a diferencia del derecho a la libertad de enseñanza, que sí goza de protección judicial por vía del mencionado recurso. Sin embargo, estas propuestas no consignan avances sustantivos y no han sido priorizadas por el Gobierno.

4. Los efectos del terremoto y maremoto del año 2010

El 27 de febrero de 2010, el país sufrió el mayor terremoto y tsunami desde el año 1962, que dejó cinco regiones gravemente afectadas con miles de damnificadas, caletas y poblados sumergidas bajo el agua, viviendas en el suelo o con daños severos, centenares de muertos y desaparecidos.

Junto con revelar las insuficiencias en conectividad, suministro de servicios básicos y capacidad de reacción de las instituciones ante un desastre de esta magnitud, de las pérdidas materiales y de infraestructura, el terremoto develó y agudizó las desigualdades existentes en el país. Como indica la experiencia internacional, los desastres naturales ponen al descubierto las tensiones existentes en la sociedad y tienen impactos desiguales asociados a la condición de clase, área de residencia, al hecho de ser mujer o ser hombre, de pertenecer a un grupo étnico, o según condición de discapacidad y generación.

No existe 'neutralidad de género' cuando se trata de desastres naturales. El lugar que la cultura asigna a las mujeres en la sociedad y en la familia las lleva a asumir roles específicos a la hora de un desastre: demostraron gran capacidad de respuesta en la emergencia y de salir adelante y movilizar a la comunidad, aun cuando ellas sean más vulnerables y estén expuestas a riesgos adicionales, puesto que cuentan con menos oportunidades y menor poder social. De hecho, el terremoto y maremoto aumentó la carga sobre las mujeres, preocupadas de cuidar a los suyos, pero además, con la responsabilidad de asegurarles el alimento, la ropa, donde dormir, la atención y apoyo médicos. A ello se agregó la tarea de atender las necesidades emocionales de su entorno, con pérdidas cuantiosas, humanas y materiales. Las pérdidas en vivienda, infraestructura y trabajo siguen sobrecargándolas en las tareas domésticas y de cuidado.

Sus mayores vulnerabilidades y riesgos son:

- abuso sexual y violación

¹⁴ Los diputados Juan Bustos, Francisco Bartolucci, Alberto Cardemil, Sergio Elgueta, Zarko Luksic, Gutenberg Martínez, Jaime Rocha y Laura Soto

¹⁵ Boletín 2809-07, ingresado el 17 de octubre de 2001.

¹⁶ Entre las mociones presentadas en 2011 sobre recurso de protección en materia de derecho a la educación pueden señalarse: proyecto de reforma constitucional sobre derecho a la educación y libertad de enseñanza (Boletín Legislativo N° 7959-04); proyecto de reforma constitucional que garantiza el derecho a la educación (Boletín Legislativo N° 7907-04); proyecto de reforma constitucional que cautela el derecho a la educación mediante el recurso de protección (Boletín Legislativo N° 7883-04); proyecto de reforma constitucional sobre tutela del derecho a la educación pública, gratuita y de calidad (Boletín Legislativo N° 7851-04); proyecto de reforma constitucional sobre educación pública (Boletín Legislativo N° 7748-04).

- abuso de parte de las parejas en los meses y el año siguientes
- explotación en el trabajo doméstico, agrícola y sexual
- la erosión o pérdida de derechos de tierra adquiridos
- migraciones forzadas
- acceso reducido o pérdida de acceso a servicios de cuidado de salud reproductiva control de parte de los hombres sobre los recursos económicos de recuperación y reconstrucción

La información disponible revela, para las zonas afectadas por el terremoto, un impacto psicosocial mayor entre las mujeres, también la pérdida de empleo por deben cuidar del grupo familiar, un aumento de las denuncias por violencia doméstica (tras una disminución en los meses siguientes al terremoto).

5. Principales preocupaciones

- ❖ La falta de ratificación de tratados que han sido suscritos por el Estado de Chile, como en el caso del Protocolo Facultativo de la CEDAW, el Protocolo Facultativo del PIDESC y de otros tratados en torno a crímenes de lesa humanidad y de guerra.
- ❖ 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 dilación en la discusión y aprobación del Defensor Ciudadano u Ombudsman
- ❖ Las falencias que presenta la Ley sobre Discriminación recientemente aprobada por el Congreso Nacional como la omisión de una institucionalidad pública para la igualdad y la no discriminación, recursos presupuestarios, medidas preventivas y medidas de acción afirmativa, entre otras; y la inclusión de una norma que subordina los derechos de igualdad y no discriminación a otras garantías constitucionales
- ❖ A dos años de la catástrofe, los avances en la reconstrucción han sido irregulares y escasamente han incorporado la participación de la comunidad, menos aún las necesidades específicas de las mujeres. La respuesta no ha tenido en cuenta las dinámicas de género que ponen en desventaja a las mujeres.

5. Recomendaciones

- Diseño de una estrategia activa por parte de las autoridades gubernamentales, que comprometa el debate con actores públicos y privados para lograr la ratificación de los tratados de derechos humanos, en particular el Protocolo de la CEDAW.
- La modificación legal del Art. 20 y 21 para ampliar el marco de protección constitucional de los derechos e incorporar un procedimiento por ley que al menos no mantenga la existencia de plazos fatales para su activación
- Aprobar la ley que crea al Defensor Ciudadano e incorporar una unidad especializada para temas de género en la Defensoría de los Derechos Ciudadanos.¹⁷
- Corregir las falencias que presenta la Ley sobre Discriminación, en especial incorporando una institucionalidad pública para la igualdad y la no discriminación, recursos presupuestarios, medidas preventivas y medidas de acción afirmativa; y eliminando la

¹⁷ Como ocurre, por ejemplo, en la Defensoría del Pueblo del Perú, en que se incluye una Defensoría de la Mujer.

norma que instituye una jerarquía de derechos por sobre los derechos a la igualdad y no discriminación.

- En materia de reconstrucción a raíz del terremoto y maremoto, es necesario que la respuesta estatal tenga cuenta las dinámicas de género que ponen en desventaja a las mujeres, y resulta necesaria la realización de un análisis exhaustivo de cómo se han cautelado los derechos de las mujeres en las zonas afectadas por el terremoto y tsunami.

CAPÍTULO II: SALUD

1. Reconocimiento formal

En Chile, el derecho a la salud se encuentra regulado en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado¹⁸ y para una parte importante de la doctrina, tiene el carácter de norma programática, orientadora de la política estatal, sin una eficacia directa y en consecuencia ausente de obligatoriedad para el Estado¹⁹.

El Recurso de Protección, sólo otorga una tutela judicial específica al último inciso del referido artículo, esto es, el derecho a elegir el sistema de salud, sea estatal o privado y no al conjunto de elementos que definen el derecho a la salud, los cuales no cuentan con tutela judicial en caso de que las personas sean amenazadas, perturbadas o privadas en el ejercicio legítimo del derecho. En consecuencia, lo único que se protege es la libertad para adquirir un determinado sistema de atención de salud.

2. Políticas públicas

En la **Cuenta Pública** del año 2012 se señalaron como los principales objetivos: mejorar la calidad de la atención de los usuarios en el sistema público, fomentar la prevención de enfermedades y promover una vida sana, avanzar en una mejor infraestructura de salud, y disponibilidad de médicos especialistas, garantizar el acceso a medicamentos de calidad y a un precio justo, agilizar los trámites vinculados a prestaciones de salud, perfeccionar el sistema de financiamiento y de seguros de salud.

En cuanto a los principales logros alcanzados durante el año 2011, se mencionan el término de la lista de espera auge por medio de medidas como la del Bono Auge, mejoras y reducción de la lista de espera para cirugías de enfermedades no Auge, aprobación del post natal de seis meses²⁰, modernización de 17 hospitales y reconstrucción de camas hospitalarias perdidas por el terremoto en febrero del 2010, asegurar el funcionamiento de 141 farmacias de turno, implementación de la licencia electrónica, eliminación o reducción del 7% de cotización en salud para pensionados, el envío de un proyecto de ley con el objetivo de crear una tarifa plana en las Isapres para un Plan Garantizado de Salud igual a todos los beneficiarios.

El Bono Auge²¹ fue una política implementada por el gobierno de Sebastián Piñera a partir de diciembre de 2010. Su objetivo era terminar con las 380.000 garantías AUGE que se encontraban retrasadas, su fórmula: la creación del Bono Auge permitía a los pacientes con garantías vencidas atenderse en recintos privados cuando el hospital a cargo no daba abasto. Es decir, se traspasan fondos del Estado hacia el sistema privado de salud, sin que esto implique una mejora en el sistema público de salud.

En Noviembre de 2011 entró en vigencia la primera fase de la norma que establece una reducción o la eliminación del 7% que los y las jubiladas debían pagar en relación a la cotización para salud. Para un sector de la población ese 7% se elimina, cumpliendo con ciertos requisitos, como ser parte del grupo que recibe una Pensión u Aporte Básico Solidario; luego para quienes estén afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) y no cumplan con los requisito anteriormente

¹⁸ “Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: (...) 9º.- El derecho a la protección de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud. Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma única y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias. Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado”

¹⁹ Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, “El derecho a la salud en el Plan Auge” en *Informe de Derechos Humanos 2008*, UDP, Santiago de Chile, Pág. 208

²⁰ Ver capítulo relacionado con derecho al trabajo.

²¹ AUGE: Acceso Universal Garantías Explícitas

señalados serán beneficiados con una reducción del monto a pagar por concepto de salud. Sin embargo, si bien estamos aún en la primera fase de implementación ya se han hecho denuncias por parte de los beneficiarios que indican que debido a que ya no cotizan –pues han sido eximidos de dicha obligación- el sistema del Fondo Nacional de Salud (FONASA) ya no les permite la compra de bonos que permiten acceder a la modalidad de libre atención, lo que implica que el o la paciente pueden elegir libremente a un profesional de la salud que haya suscrito un convenio con FONASA, esto significa que con el problema de implementación de la ley, quienes se hayan beneficiados por ésta si desean atenderse bajo esta modalidad deben pagar el valor de una consulta particular, sin recibir ningún tipo de apoyo o beneficio estatal.

En el Informe de Derechos Humanos 2011 de Corporación Humanas se señaló que a partir de febrero de 2010 se encuentra vigente una Política de Equidad de Género del Ministerio de Salud, la cual brinda respuesta a los mandatos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, respecto a la igualdad entre mujeres y hombres²². Sin embargo, hasta el momento de redacción de este documento no se ha logrado acreditar que esta política se mantenga durante el período del Presidente Sebastián Piñera, quien asumió su mandato en marzo de 2010²³.

Sin perjuicio de lo anteriormente mencionado aparentemente se mantiene el funcionamiento del Consejo Consultivo de Género y Salud. El 7 de julio de 2011, el entonces subsecretario de Salud Pública, Jorge Díaz, inauguró la primera reunión del Consejo Consultivo de Género y Salud²⁴, posteriormente se celebraron tres reuniones de dicho Consejo, en Septiembre, Octubre y la última en Diciembre, sin embargo durante el año 2012 sólo se ha convocado al Consejo una sola vez, sesionando dicho Consejo el 18 de Julio, a pesar que debía convocarse a reunión cada dos meses.

a) Sistema público y privado de salud

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/as beneficiarios/as 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 da lugar a las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE). El sistema público atiende a más del 80% de la población del país.

Es la Ley 18.933 es aquella que regula el funcionamiento de las ISAPRE, en ella se establece la fórmula para establecer factores de riesgo, según los cuales se asigna un costo asociado, el sistema de factores que distingue por sexo, edad y carga de quienes cotizan. Como se señaló en el informe anterior este sistema de factores implica que un plan de salud para una mujer de entre 20 y 60 años triplica el valor de un plan, con los mismos beneficios, para un cotizante hombre²⁵.

Dado lo anterior, el Tribunal Constitucional -en proceso iniciado de oficio²⁶ el 6 de agosto de 2010- declaró inconstitucional la norma, por afectar el derecho a la igualdad, determinando su no aplicación y la necesidad del Ejecutivo de presentar a discusión parlamentaria una nueva normativa.

El 20 de diciembre del 2011, el gobierno envió un proyecto de ley al Congreso Nacional²⁷ con el objetivo de modificar el Sistema Privado de Salud, proponiendo un **Plan Garantizado de Salud (PGS)**, en conjunto con un fondo de compensación de riesgos para los recursos del PGS, y la generación de un IPS de salud que impida la variabilidad y arbitrariedad de las Isapres en la fijación de precios de los planes de salud.

²² Decreto Exento N° 12.

²³ Sin perjuicio de lo anterior se está esperando la respuesta oficial del Ministerio de Salud.

²⁴ http://www.redsalud.gov.cl/noticias/noticias.php?id_n=1267&show=3-2009

²⁵ OPS/OMS, “Determinantes sociales de la salud en la perspectiva de la equidad”, 2005.

²⁶ Causa ROL 1710-10 INC. Sentencia puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl

²⁷ Boletín 8105-11, disponible en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8504&prmBL=8105-11

Esta propuesta ha sido ampliamente criticada²⁸ y posee varias debilidades, entre las cuales destacan:

- Se propone una afiliación abierta al PGS, la que corresponde exclusivamente entre Isapres, por lo que no podrían negarse entre ellas la afiliación. Esta característica, incluye un factor discriminatorio, ya que las Isapre podrán fijar normas que impidan el acceso a personas nuevas o provenientes de FONASA, donde las preexistencias y declaraciones de salud sí permanecerían.
- Se continúa la separación entre dos sistemas de salud, uno público y otro privado, perfeccionando el sistema de las Isapre y no todo el sistema de salud.
- En la práctica se mantendrá la inexistencia de un plan equivalente para todos, ya que se mantendrá el sistema de copago, lo cuales son variados según los distintos sistemas de salud, por lo que habrá tantos planes de salud por cada tipo de copago que exista.
- Por sobre la prima de PGS, se admite la existencia de complementos, lo que fomenta la selección.
- La reducción de los precios de los planes de un medio de \$ 35.000 a \$ 17.000, generan la pregunta respecto de donde se hará el ajuste, y si esto generará menos prestaciones o cobertura de salud, y un aumento de los precios por medio de prestaciones complementarias de salud, donde si habrá aplicación de factores de riesgo y preexistencias, generando situaciones discriminatorias. Además, se considera que las personas costearían el valor medio a partir de su 7% de la renta imponible, pero muchos cotizantes están por debajo de la prima con su 7%.

El Fondo Nacional de Salud, FONASA, diseñó líneas prioritarias de cambio y mejora dadas a conocer en la Cuenta Pública 2012, de las cuales se desprenden:

- Ampliación de la cobertura de los diferentes aranceles que tiene el Plan de Salud de Fonasa.
- Implementación de aumento de cobertura financiera de los Pagos Asociados a Diagnóstico (PAD), en conjunto con la integración de nuevos PAD y nuevas prestaciones. Unas de las modificaciones que benefician a la mujer, es el aumento de un 40% a un 50% de la cobertura en tratamientos de embarazos ectópicos y la incorporación de nuevos PAD para histerectomía.
- Revisión de los aranceles FONASA e incorporación de tres nuevas prestaciones para Modalidad Libre Elección.
- Implementación del nuevo modelo de la Central de Abastecimiento, en el que no habrá almacenamiento de medicamentos e insumos en las bodegas de Cenabast y se realizará una facturación directa entre el establecimiento de salud y los proveedores.

Es preocupante también tener que informar que actualmente el sistema de seguridad social está también dividido en dos subsistemas, sin embargo el que rige forzosamente a la mayoría de la población desde 1981 es el sistema de AFP. Este sistema es bastante complejo, pero en pocas palabras se puede decir que las pensiones son calculadas en base a los años trabajados –en relación a éstos las imposiciones realizadas- y la esperanza de vida del o la cotizante. Como es sabido las mujeres tienen una esperanza de vida, en general, mayor a la de los hombres; razón por la cual las

²⁸ Estudio “Problemas y Desafíos del seguro de salud y su funcionamiento en Chile: el cuestionamiento a las Isapres y la solución final”, Camilo Cid Pedraza, Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, disponible en <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20120123093752.pdf>

pensiones de las mujeres se ven fuertemente afectadas, siendo –en comparación a la de un hombre que ha trabajado el mismo período y que ha cotizado por el mismo monto- al menos un tercio menor.

En este aspecto se puede apreciar una discriminación basada sólo en sexo, existiendo factores mucho más precisos que el sexo de una persona para determinar la esperanza de vida de ella²⁹. Esta fórmula discriminadora genera un impacto muy negativo en la forma de vida de las mujeres jubiladas, pues de un momento a otro ven sus ingresos fuertemente disminuidos, generándose obstáculos para que ellas accedan a los sistemas de salud, pues en atención al elevado costo de la salud en Chile, un impacto como la reducción de los ingresos impacta fuertemente en este aspecto.

b) Salud sexual y reproductiva

El déficit en materia de salud sexual y reproductiva que presenta Chile, constituye una de las principales deudas del Estado con la ciudadanía, particularmente con las mujeres. 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 de los derechos que allí quedan comprendidos, la que hace de este ámbito uno de los más vulnerables para las mujeres. El Comité de la CEDAW al respecto ya manifestaba en el año 1999 “*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 parlamentaria/os de un amplio espectro de partidos políticos, presentó un proyecto de ley sobre los Derechos Sexuales y Reproductivos ante la Cámara de Diputados, el cual establecía un marco para que el Estado asumiera su responsabilidad en relación a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres. Entre otros puntos, reconocía el derecho de las personas a decidir por sí mismas si tener o no tener hijos, cuantos y cuando. Incluía el derecho de acceder a la información, a los métodos de regulación de fertilidad y a servicios de salud integrales.³⁰ Debido a que este proyecto de ley no fue discutido durante los 8 años que permaneció en el Congreso, en julio del año 2008 fue presentado nuevamente para intentar reactivarlo, sin embargo, en octubre del mismo año, la comisión de salud acordó solicitar el archivo del proyecto de ley a la cámara de diputados, y en marzo de 2011, el proyecto de ley fue archivado.³¹

Con fecha 28 de enero de 2010 se aprobó la Ley N° 20.418 sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad que entre varios aspectos, establece el derecho a elegir métodos de regulación de la fertilidad femenina y masculina, lo que constituye un avance en materia de derechos. No necesariamente ello se traduce en la práctica cotidiana, porque autoridades municipales instalan barreras a la distribución de determinados anticonceptivos sobre bases ideológicas. Se han registrado muchísimas denuncias que señalan la negativa de funcionarios y funcionarias públicas para entregar la píldora del día después³².

El acceso a la anticoncepción de emergencia (AE) en el sistema de salud público, ha sido un proceso gradual de avances y retrocesos. Luego de la dictación de la ley No. 20.418, que establece la obligatoriedad de poner a disposición de la comunidad los métodos anticonceptivos y la PAE en los servicios de salud públicos, se han denunciado diversas situaciones en las cuales se obstaculiza la entrega de dichos métodos o simplemente se deniega la entrega de los mismos. A fines del 2010 se presentó un estudio sobre la entrega de la PAE en el Sistema de Salud Municipal, y da cuenta de

²⁹ www.cendachile.cl

³⁰ 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.

³¹ Boletín legislativo N° 5933-11

³² Información disponible en www.prosaludchile.org, “Mujeres que No Accedieron a la PAE”

que un 30% de los consultorios no distribuye la píldora debido a problemas de stock, o a una prohibición expresada por el/la Alcalde/sa³³.

Un ejemplo de lo anterior fue la iniciativa del Seremi de salud de Coquimbo, que en el año 2010 envía un ordinario que prohíba a las matronas entregar anticonceptivos y el levonorgestrel, basándose en lo establecido en el artículo 117 del Código Sanitario, que señala que las matronas sólo pueden prescribir medicamentos que el reglamento clasifique como necesarios para la atención de partos normales. Esto generó que un grupo de diputados impulsaran una modificación legal al Código Sanitario, que posibilite a las matronas la prescripción de anticonceptivos y la píldora de anticoncepción de emergencia. En septiembre de 2011 se promulga la Ley N° 20.533, que faculta a las matronas para recetar anticonceptivos. Sin embargo esto no ha solucionado los obstáculos que constantemente los sectores que moral e ideológicamente se oponen a la distribución gratuita de métodos anticonceptivos interponen.

Tal como se informó anteriormente, en materia de **aborto**, 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. Esta situación se mantiene en la actualidad. 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 a quienes realicen el aborto, agravándose si se trata de profesionales de la salud³⁴. Durante el año 2011 hubo 35 causas judicializadas por aborto, dentro de las cuales 7 mujeres fueron condenadas³⁵.

En diciembre de 2010, la senadora Evelyn Matthei y el senador Fluvio Rossi³⁶ presentan un proyecto de ley que despenaliza la interrupción del embarazo por razones médicas, cuestión que genera polémica en el ámbito político más conservador, especialmente porque una de las autoras de la moción es militante de un partido de derecha. Las razones médicas esgrimidas son la necesidad de un tratamiento médico para salvar la vida de la madre o la inviabilidad del feto certificada por tres médicos. Esta iniciativa se suma a otras dos presentadas con anterioridad; en julio del 2009 los senadores Guido Girardi y Carlos Ominami, presentaron un proyecto de ley que plantea la despenalización del aborto en casos en que se encuentra en riesgo la vida de la madre, de aborto eugenésico y si el embarazo es a consecuencia de una violación³⁷. En mayo de 2009, el actual presidente del Senado, Camilo Escalona, presentó una moción para permitir la interrupción del embarazo sólo con fines terapéuticos³⁸.

Durante el año 2011 y parte de 2012 tuvo lugar el debate referido a la despenalización del aborto terapéutico y por otras causales. Se discutieron un conjunto de proyectos que buscaban despenalizar el aborto por razones médicas y otras causales presentados por congresistas de diversa orientación política, como la moción del Senador Fulvio Rossi y la ex senadora Evelyn Matthei; la del Senador Guido Girardi y el ex Senador Carlos Ominami de julio de 2009; y la moción del Senador Escalona.³⁹

³³ Entrega de la Píldora Anticonceptiva de Emergencia en el Sistema de Salud Municipal, Chile, FLACSO, 2011, disponible en <http://www.flacso.cl/home/index.php/reportes/1282-entrega-de-la-pildora-anticonceptiva-de-emergencia-en-el-sistema-de-salud-municipal-chile>

³⁴ Código penal Chileno, artículos 342 a 345.

³⁵ Información entregada por José Contreras, Sociólogo de la Defensoría Penal Pública, el 20 de abril de 2012.

³⁶ Proyecto de ley que despenaliza la interrupción del embarazo por razones médicas, moción presentada por la ex Senadora Evelyn Matthei (UDI) y senador Fulvio Rossi (PS), Boletín Legislativo N° 7373-07.

³⁷ Proyecto de ley que modifica el Código Sanitario, señalando los casos en los cuales se podrá interrumpir el embarazo, moción presentada por el Senador Guido Girardi y el ex Senador Carlos Ominami, Boletín Legislativo N° 6591-11.

³⁸ Proyecto de ley sobre interrupción terapéutica del embarazo, moción presentada por el Senador Camilo Escalona, Boletín Legislativo N° 6522-11.

³⁹ Observatorio Parlamentario. Balance al Poder Legislativo año 2011. Andros Impresores. 1ra edición, marzo 2012. Página 35.

Luego de que por más de veinte años las autoridades chilenas se negaran a debatir sobre aborto, finalmente en el Senado chileno se analizó la posibilidad de abrir debate institucional sobre algunos proyectos de ley sobre despenalización del aborto terapéutico, en caso de violación y de malformaciones graves. Sin embargo, la oposición del Gobierno fue tenaz e incluso se planteó la posibilidad de que el Presidente Piñera vetara la ley si el Congreso la aprobaba. Gran influencia tuvieron los argumentos morales y religiosos sobre el inicio de la vida humana desde la concepción y sobre el mandato de maternidad impuesto a las mujeres, sintetizado por una legisladora en la expresión: “la mujer sólo presta el cuerpo”.

Al cabo de algunos meses de intensa discusión en el Senado se votaron los proyectos, pero no se alcanzó la mayoría requerida y se rechazó la idea de legislar sobre el tema, el 4 de abril. Lamentablemente, por sobre los derechos humanos de las mujeres y los intereses de la ciudadanía a que los legisladores se deben en su rol de representantes, se expresaron los valores personales de índole moral o religioso de parlamentarios conservadores.

De parte de la ciudadanía existe cada vez mayor apoyo a cambios normativos que resguarden los derechos de las mujeres. De acuerdo a la Octava Encuesta Nacional Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2011 de Corporación Humanas, el 74% de las mujeres chilenas está de acuerdo con que se legalice el aborto en casos de riesgo de vida de la madre, el 60% en caso de malformación grave del feto y el 59% cuando el embarazo es producto de una violación⁴⁰. Asimismo, de acuerdo a la encuesta publicada por FLACSO en enero de 2011, da cuenta de que un 94,4% de los chilenos, hombres y mujeres, están de acuerdo con que se revise la legislación sobre el aborto, y un 56,1% está de acuerdo con la legislación del aborto terapéutico⁴¹.

En cuanto al **cáncer cervicouterino**, desde 1987 se implementa el Programa Nacional de Prevención, Pesquisa, Diagnóstico, Tratamiento y Seguimiento del Cáncer de Cuello de útero, lo que ha permitido, entre otras cosas, aumentar la cobertura del examen de detección (Papanicolau), especialmente en los tramos de edad considerados de mayor riesgo. Desde 2003 se encuentra cubierto por las Garantías Explícitas de Salud. Sin embargo no se encuentra contemplada la fase preventiva, siendo especialmente importante en esta enfermedad, ya que en el mercado se encuentra disponible la vacuna tetravalente que previene el cáncer cervicouterino y que tiene efecto en una población determinada, siendo urgente que se incorpore a los planes de prevención, sobre todo en atención al elevado costo que esta vacuna tiene.

Actualmente, la infección causada por el virus de papiloma humano, es considerada la enfermedad más habitual producida por transmisión sexual, y a pesar de esto, existen escasos registros epidemiológicos respecto al tema. Se estima que hasta un 60% de hombres y mujeres se han expuesto al virus al menos una vez en la vida, la encuesta nacional del MINSAL de los años 2009 – 2010, relata que en el universo de mujeres que se habían realizado algún PAP, la prevalencia de algún resultado alterado fue de un 9,7%⁴². El Departamento de Estadísticas e Información de Salud, da cuenta que en el año 2009 existieron 646 defunciones por cáncer cervicouterino. Dentro de la Estrategia Nacional de Salud 2011-2020, se encuentra como meta, alcanzar y mantener la cobertura de un 80% de PAP vigente en mujeres de 25 a 64 años, con la finalidad de reducir la mortalidad por cáncer cervicouterino⁴³.

Respecto al **cáncer de mama**, en Chile es la segunda causa de muerte por cáncer en la mujer y según un estudio presentado en el marco del VIII Simposio Internacional de Cáncer de Mama, realizado por la Organización Panamericana de la Salud, la Sociedad americana Contra el Cáncer y

⁴⁰ Corporación Humanas, Octava Encuesta Nacional Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2011, Noviembre de 2011.

⁴¹ Aborto en Chile, FLACSO, Santiago, Chile, enero de 2011. Encuesta disponible en http://www.flacso.cl/extension_despliegue.php?extension_id=846&page=1

⁴² Encuesta disponible en http://www.encuestasalud.cl/ens/wp-content/uploads/2011/09/InformeENS_2009-2010_CAP5.pdf

⁴³ Estrategia Nacional de Salud Para el Cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011 – 2020, disponible en <http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/b89e911085a830ace0400101650115af.pdf>

la Sociedad Latinoamericana y del Caribe de Oncología Médica, muestra que Chile tiene una de las tasas de incidencia más altas de Latinoamérica⁴⁴. La Encuesta Nacional del MINSAL de los años 2009 -2010, da cuenta de una prevalencia de mamografías alteradas de un 14,9%, y en el año 2009 se registran 1.338 muertes por cáncer de mama en la mujer.⁴⁵ La información correspondiente a los años 2010 y 2011 no fueron entregadas por parte del Ministerio de Salud, sin embargo en la respuesta denegatoria de la información se sostiene: “*De todas maneras, no está demás señalar que la información de 2009 tiene absoluta vigencia y es extrapolable a la realidad del día de hoy sin temor a equivocaciones*”⁴⁶. Cabe señalar que en un considerable porcentaje las mamografías se realizan fuera de los servicios públicos, las mujeres son derivadas desde estos servicios a centros médicos privados que poseen mamógrafos cuya calidad no está estandarizada y que en consecuencia, no garantizan efectividad, sumándose a esto las limitaciones propias de este examen.

Desde 1995 se implementa el programa Nacional de Prevención, Pesquisa, Diagnóstico, Tratamiento y Seguimiento de la enfermedad. 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 y actualmente se incluye en el tamizaje del cáncer de mama una mamografía para mujeres entre los 50 – 54 años, y una ecografía mamaria para el estudio de algunas lesiones sospechosas. Hoy es sabido que el examen físico tiene importantes márgenes de error y que la utilidad de la mamografía como técnica diagnóstica es limitada por lo que se requiere complementarla con otros métodos diagnósticos. Esto, unido a la exigua cantidad de exámenes programados, resta consistencia al programa en cuanto a su capacidad efectiva de pesquisa y prevención.

En principal problema con las mamografías en Chile, es que no existe regulación clara del estándar de calidad. El Instituto de Salud Pública, con la Superintendencia de Salud y el Ministerio de Salud elaboraron los estándares de acreditación para la totalidad de las patologías GES donde se incluye el cáncer de mama (Ley DF1/2005). Una de las falencias de la normativa, es que carece de poder legal, por lo que la acreditación de los equipos que realizan mamografías es voluntaria y aquellos que no cumplen con los estándares puede seguir funcionando sin problemas. No obstante, los prestadores de las garantía explícitas del GES tienen obligación de acreditarse. Pero incluso los programas que usan mamografías de alta calidad no llegan a detectar los cánceres de mama prevalentes en la población.

Uno de los programas del Ministerio de Salud en Chile, se encuentra destinado a la **salud en los adolescentes**, el Programa Nacional de Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes de Chile. Este programa en conjunto con el Plan Nacional de Salud, poseen como objetivo estratégico “disminuir en un 10% la tasa de embarazo adolescente en mujeres menores de 19 años”.

Según estadísticas del MINSAL del año 2009, los nacimientos de madres adolescentes alcanzaron un cifra cercana a los 40.703, correspondiente al 16,1% del total nacional. En el sistema público de salud, la población bajo control de embarazadas a diciembre de 2009, representa un 0,8% de menores de 15 años, y un 20,8% de 15 a 19 años⁴⁷.

Ahora bien, el relación al VIH/SIDA el mayor número de casos notificados por esta afección, se concentra entre los 20 y 24 años, pero se observa un incremento en las tasas de notificación entre los 10 y los 19 años, de 7,2 y 9,9 por 100.000⁴⁸.

⁴⁴ Diario La Segunda, 23 de abril de 2012, disponible en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Buena-Vida/2012/04/740411/Estudio-Chile-es-uno-de-los-paises-con-mayor-incidencia-en-cancer-de-mama>

⁴⁵ Departamento de Estadísticas e Información de Salud, MINSAL, disponible en <http://www.deis.cl/estadisticas-mortalidad/>

⁴⁶ Respuesta a solicitud en el marco de la Ley 20.285, Trámite No. 851248, Ministerio de Salud. Recibida el 14 de Junio de 2012.

⁴⁷ Programa Nacional de Salud integral de Adolescentes y Jóvenes, Plan de Acción 2012 – 2020, MINSAL, disponible en <http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/b7c3deca300d7890e0400101640129e5.pdf>

⁴⁸ Programa Nacional de Salud integral de Adolescentes y Jóvenes, Plan de Acción 2012 – 2020, MINSAL, disponible en <http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/b7c3deca300d7890e0400101640129e5.pdf>

En noviembre de 2011 el MINSAL lanzó una campaña respecto al SIDA⁴⁹, que fue bastante controversial, debido a las numerosas críticas que recibió por focalizarse en la detección, fomentando la realización del test diagnóstico, pero no en la prevención de esta enfermedad. El enfoque en la detección, generó la propuesta de un decreto⁵⁰ que modifica la Ley N° 19.779, con la finalidad de permitir que los médicos tratantes busquen a las parejas sexuales de los y las pacientes diagnosticadas con VIH, y postula la obligatoriedad de realizar el examen a las mujeres embarazadas. Como efecto de las diversas críticas recibidas de parte de la sociedad civil, debido a que este decreto genera la vulneración de los derechos humanos de las personas, en diciembre de 2011, se emitió la circular N° 47 parte del Subsecretario de Salud Dr. Jorge Díaz Anaiz, que señala que la mujer embarazada puede negarse a realizarse el examen. No obstante, esto no ha sido informado institucionalmente y se está procediendo en base a la controversial medida señalada. Hecho que fue ampliamente cuestionado en el Consejo Consultivo de 18 julio 2012, en el que hubo consenso de la sociedad civil en el sentido que el gobierno ha optado por la pesquisa con metodologías objetables, y que ha abandonado la prevención.

Según estimaciones de ONUSIDA, aproximadamente 40.000 personas viven con VIH/SIDA en Chile y 23.000 podrían no saberlo⁵¹, en los egresos hospitalarios de Chile 2009, se observan 1.074 hombres y 269 mujeres por infecciones de VIH/SIDA⁵². En cuanto a la mortalidad producida por infección por VIH/SIDA, los Indicadores Básicos de Salud del MINSAL, dan cuenta de que en el año 2009 se produjeron 365 muertes en hombres y 70 de mujeres contagiadas por el virus⁵³.

Entre 1984 y fines del año 2010 se habrían notificado un total de 24.014 casos de VIH/SIDA y entre 1990 y 2009 habrían fallecido 6.929 personas por esta causa⁵⁴.

A partir del año 2008, Chile se encuentra suscrito al Plan Andino para la **Prevención del Embarazo Adolescente**, “cuyo objetivo es contribuir a disminuir las brechas de acceso a los servicios de salud en los adolescentes, promoviendo el ejercicio de los derechos humanos, incluido los sexuales y reproductivos, la equidad social y de género; con enfoque intercultural y participación social”⁵⁵. Una de las estrategias para lograr estos objetivos, se trata de fomentar la participación juvenil y ciudadana, por lo que a partir de la agenda Pro Participación Ciudadana inaugurada por la ex presidenta Michelle Bachelet, se crea en Consejo Consultivo de Adolescentes y Jóvenes⁵⁶, destinada a asesorar autoridades ministeriales en las decisiones en torno a políticas y servicios públicos de salud para el grupo adolescente.

En junio de 2011, mediante una alianza estratégica con el Instituto Nacional de Juventud, se realizó la segunda reunión del Consejo Consultivo⁵⁷ donde participaron 25 jóvenes consejeros representantes de las 15 regiones del país, más el equipo coordinador del Programa Nacional de Salud de Adolescentes y Jóvenes.

Uno de los puntos destacados por los jóvenes, fue su preocupación por la poca comunicación dentro de los núcleos familiares y la escasa o nula educación sexual en los planes de educación del

⁴⁹Campaña Hazte el Examen MINSAL, <http://www.hazteeexamen.cl/>

⁵⁰ Decreto N° 45, disponible en http://issuu.com/tconline/docs/decreto_45ok/1

⁵¹ Global Report 2010, ONUSIDA, disponible en http://www.unaids.org/globalreport/Global_report_es.htm

⁵² Egresos Hospitalarios, Departamento de Estadísticas e Información de Salud, MINSAL, disponible en http://intradeis.minsal.cl/egresoshospitalarios/menu_publica_nueva/menu_publica_nueva.htm

⁵³ Indicadores Básicos de Salud 2011, Departamento de Estadísticas e Información de Salud, MINSAL, disponible en <http://www.deis.cl/indicadores-basicos-de-salud/>

⁵⁴ Informe País, Evolución del VIH-SIDA 1984 – 2010, Chile, Ministerio de Salud, disponible en www.epi.minsal.cl

⁵⁵ Plan Andino para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, en <http://www.planandinopea.org/>

⁵⁶ Decreto Exento N° 65, <http://bcn.cl/kaen>

⁵⁷ Documento de Sistematización Consejo Consultivo 2011, disponible en <http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/aa5440469fb26a21e04001011e01143f.pdf>

país, por lo que dentro de las recomendaciones formuladas al Programa Nacional, se enfatizó en la necesidad de mejorar la difusión en planes para jóvenes, creación de charlas informativas más accesibles, talleres de salud sexual a la comunidad, inclusión de temas de salud sexual en la educación y el desarrollo de campañas más efectivas de educación sexual.

Desde el año 2011 hasta la fecha el movimiento social encabezado por los y las estudiantes en busca de una educación de calidad y gratuita ha generado una serie de manifestaciones. Estas manifestaciones han dejado en evidencia algunos puntos de interés, uno de ellos es que se ha evidenciado un patrón de violencia sexual policial en contra de las mujeres que se manifiestan pacíficamente⁵⁸, sin embargo en lo que nos interesa se han evidenciado dos problemas en los servicios de salud pública. El primero de ellos dice relación con la constatación de lesiones que se hace a los y las detenidas, pues se ha evidenciado una falta de prolijidad (caligrafía inteligible, falta de acuciosidad en el registro de lesiones, omisión de lesiones en informes, etc.), lo que ha implicado que en los procesos judiciales iniciados con posterioridad se hace casi imposible acreditar las lesiones si no se ha tenido acceso a un médico particular que constate debidamente las lesiones. El segundo problema es que no existen protocolos en los servicios públicos destinados a regular la atención que se le debe dar a las manifestantes que han sido víctimas de violencia sexual policial, y de hecho el protocolo que se aplica es el relacionado con víctimas de abuso sexual, en el cual se contempla el rol de los y las funcionarias policiales como un pilar de apoyo a la víctima de abuso, sin embargo en el caso de la violencia sexual policial la aplicación de dicho protocolo implica la participación del o la agresora durante el proceso de atención de salud, vulnerando los derechos de la víctima y obstaculizando una adecuada atención de salud.

c) Salud ocupacional

La salud ocupacional es un concepto que relaciona la salud y trabajo, pero considerando los factores presentes en el ambiente laboral, y atribuyéndoles ciertos factores de riesgo. Suelen ser características propias de las enfermedades el que sean previsibles, ocasionen disminución de la productividad y costos requeridos para el tratamiento de la afección.

En esta materia es preocupante señalar que existe un déficit respecto al cuidado de la salud sexual de las trabajadoras. Si bien existe la ley 20.005 sobre Acoso Sexual, esta se limita a regular las situaciones de acoso que se dan entre quienes se encuentran en una relación laboral, sin embargo deja al margen de la protección las situaciones que se den entre trabajadora/cliente/usuario; si bien la actitud del victimario podría ser sancionada por el derecho penal, la relación laboral entorpece las posibilidades de actuar de la víctima, pues de hacer o no la denuncia, podría depender el perder el trabajo, ser sancionada, o simplemente antes de hacer la denuncia debe someterse a un procedimiento interno, revictimizándola.

Es por lo anteriormente expuesto que resulta fundamental aclarar las obligaciones de los empleadores, en cuanto debe entenderse como parte de su obligación general de mantener un ambiente laboral digno y de mutuo respeto entre las y los trabajadores. Sin embargo, debido a las características propias de la violencia sexual se hace imperiosa una norma expresa que además de indicar lo expresado anteriormente, ponga énfasis en la prevención, y de un tratamiento libre de estereotipos en el ambiente laboral; razón por la cual la violencia y discriminación contra la mujer deben ser temas incorporados dentro de los protocolos internos de las empresas e instituciones, de tal forma que se resguarde un ambiente labor respetuoso, contribuyendo a tener una sociedad educada al respecto.

La precarización creciente del empleo en Chile ha aumentado la tendencia al pluriempleo de las mujeres, lo que adicionado a su jornada de trabajo doméstico no remunerado al interior del hogar, ha incrementado su carga de trabajo y esta presión ha repercutido en el deterioro de su salud

⁵⁸ Ver para más detalles capítulo sobre Violencia contra la Mujer.

mental. El impacto alcanza inclusive a trabajadoras de la salud, profesionales y no profesionales, quienes presentan *burnout* (*quemarse en el trabajo*) en diferentes fases⁵⁹.

3. Cifras más relevantes

La esperanza de vida al nacer en Chile es de 79,1 años. La diferencia entre mujeres y hombres para el período comprendido entre 2010-2015 es de 6,08 años, correspondiendo a las mujeres una esperanza de vida de 82,2 y a los hombres de 76,12⁶⁰. La tasa global de fecundidad es de 1,89 al año 2010.

La tasa de mortalidad y defunción materna fue de 19,72 por 100.000 nacidos vivos, que equivale a 50 muertes en el año 2009.⁶¹

En cuanto al sistema público de salud, al mes de diciembre del año 2011 se registran 13.172.898 personas beneficiadas de FONASA, con un crecimiento de 2.02% respecto el año 2010⁶². Según la información entregada por el Ministerio de Salud, en noviembre del 2011 se dieron término a las listas de espera de enfermedades AUGE, pero se calcularon 89.631 de personas en lista de espera para servicio de salud pública no auge.

De acuerdo a los datos entregados por el Informe Guttmacher (1996), en Chile se realizan aproximadamente 160.000 abortos clandestinos, donde por lo menos 1 mujer de cada 20 entre los 15 y 49 años tiene un aborto inducido cada año⁶³. Las mujeres en Chile siguen siendo penalizadas por realizarse un aborto, por lo que durante el año 2011, 35 mujeres fueron judicializadas y 7 mujeres condenadas por realizarse un aborto⁶⁴. De acuerdo a la encuesta realizada por FLACSO un 94,4% de los chilenos está de acuerdo con se revise la legislación sobre el aborto y un 65,5% votaría a favor del aborto terapéutico⁶⁵, lo cual habla de una diferencia importante entre la opinión de la sociedad civil y el poder ejecutivo y legislativo de Chile.

En cuanto a la prevalencia del cáncer en mujeres, durante el año 2009, hubo 646 muertes por cáncer cervicouterino, correspondiente a una tasa de 7,56; y 1.338 por cáncer de mamas, lo que corresponde a una tasa de 15,65. La cobertura de PAP en el año 2009 en mujeres de 25 a 64 años, alcanzó un 64,3% ,y según la encuesta CASEN 2009, 2.748.040 mujeres no se realizaron el PAP. En las mujeres jóvenes menores de 19 años, se registra la proporción más baja, siendo sólo un 11,6% las mujeres de este rango de edad que se ha realizado el examen, a las que le sigue el rango de entre 20y 29 años de edad, dentro de las cuales un 48,3% se ha realizado el examen.

Entre 1990 y 2009 habrían fallecido 6.929 personas por SIDA, de las cuales, 6052 corresponden a hombres y 877 a mujeres. En el año 2009, existieron 365 defunciones de hombres y 70 de mujeres por infección por VIH y SIDA⁶⁶, y según las estimaciones de ONUSIDA, al 2009 40.000 personas

⁵⁹ Miles, Anita. Encuesta aplicada en Congreso Atención Primaria en Salud, Coquimbo, 2009.

⁶⁰ Ministerio de Salud, disponible en http://deis.minsal.cl/deis/ev/esperanza_de_vida/index.asp

⁶¹ Indicadores Básicos de Salud, DEIS, Ministerio de Salud, disponible en www.deis.cl.

⁶² Cobertura AUGE, DEIS, Ministerio de Salud, disponible en www.deis.cl.

⁶³ Informe Guttmacher, disponible en <http://www.guttmacher.org/pubs/ib12.html>.

⁶⁴ Datos entregados por José Ignacio Contreras, Sociólogo de la Defensoría Penal Pública de Chile, el 20 de abril de 2012.

⁶⁵ Aborto en Chile, Flacso, Santiago Chile, enero de 2011. Encuesta disponible en http://www.flacso.cl/extension_despliegue.php?extension_id=846&page=1

⁶⁶ Indicadores Básicos de Salud 2011, Departamento de Estadísticas e Información de Salud, MINSAL, disponible en <http://www.deis.cl/indicadores-basicos-de-salud/>

viven con VIH/SIDA en Chile⁶⁷, pero 23.000 podrían no saberlo. Entre 1984 y fines del año 2010 se habrían notificado un total de 24.014 casos de VIH/SIDA. Dentro del año 2010, hubo una tasa de notificación por SIDA de 4,1 por cien mil habitantes, lo que corresponde a 598 hombres y 103 mujeres, y representa una disminución de un 24% con respecto al año 2009 donde se registra la mayor tasa de notificación. En cuanto a notificación por VIH, en el año 2010 hubo una tasa de notificación de 6,0 por cien mil habitantes, lo que corresponde a 844 hombres y 189 mujeres, y representa una disminución de un 23% de la tasa respecto al año anterior. De acuerdo a los datos entregados por el Ministerio de Salud, se observa un aumento paulatino de notificación de SIDA en mujeres, mientras que por VIH existe un aumento más marcado. Entre los años 2006 y 2010 la vía más frecuente de exposición al virus es la vía sexual, representando un total de 96,6%. En las mujeres se aprecia un 93,9% de exposición por vía heterosexual en caso de VIH, y un 93,1% en caso de SIDA; en cambio en hombres la vía que concentra un mayor porcentaje de casos es la homosexual, que alcanza un 62,4% en caso de VIH, y un 46,1% en caso de SIDA⁶⁸.

4. Principales preocupaciones

- ❖ El sistema de salud chileno está estructurado y organizado de tal forma que se incentivan los tratos discriminatorios contra la mujer, además de ser un hecho que afecta a todas las mujeres, no genera ningún tipo de fiscalización, solución o incentivo dirigida a los prestadores de los servicios de salud, para que estos otorguen un trato igualitario a hombres y mujeres. Este sistema actualmente incumple una serie de obligaciones internacionales a las cuales el Estado se ha suscrito, razón por la cual es imperioso que el Estado de Chile adecue su normativa interna a los estándares internacionales.
- ❖ La diversificación de vías de privatización de servicios de salud con transferencia de recursos estatales al sistema privado ya señaladas, hoy se ve incrementada con una subrepticia privatización de la APS, mediante instalación de empresas de servicios privados de atención primaria en supermercados, que son atendidos por profesionales recién egresados y por alumnas/os de internado de las carreras de salud. Estas mantienen bajo perfil, pero con gran demanda de atención (comunicación personal de alumnas de carreras de la salud contratadas). Esto implica nuevos gastos de bolsillo que se sabe, afectan más a las mujeres por disponer de menores recursos.
- ❖ Los obstáculos que se generan en atención al sistema de salud nacional importan dificultades en el acceso a la salud y un goce pleno del derecho a la salud, los esfuerzos gubernamentales deben dirigirse en lograr revertir esta situación, que impacta fuertemente otros derechos de las mujeres, como la autonomía, la integridad, vida digna, igualdad, etc.
- ❖ Es sumamente alarmante que en Chile aún se mantenga la penalización absoluta del aborto, siendo una minoría de países los que comparten esta característica. La falta de voluntad política de someter este tema a discusión popular y política revela el desconocimiento total de la autonomía de las mujeres y del ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, sin que se represente la voluntad de la ciudadanía.
- ❖ La falta de regulación de este tema implica la existencia de abortos clandestinos, que generan una serie de problemas asociados, y el Estado no ha adoptado ninguna política directamente relacionada con la eliminación de ese espacio de riesgo, la evasión de la discusión al respecto no hace desaparecer el problema, todo lo contrario, lo agrava y lo

⁶⁷ Informe Global, ONU SIDA, disponible en www.unaids.org/globalreport/.

⁶⁸ Informe País, Evolución del VIH-SIDA 1984-2010, Chile, Ministerio de Salud, disponible en www.epi.misal.cl.

obliga a ser una actividad clandestina y sin que rijan estándares mínimos de seguridad e higiene.

5. Recomendaciones:

- Garantizar el ejercicio y goce pleno de derecho a la salud de las mujeres en el sistema público, y establecer mecanismos que regulen el factor discriminatorio del sistema privado de salud.
- Modificar la legislación en materia de aborto, eliminando su actual penalización de manera de garantizar el ejercicio de derechos sexuales y para también así evitar los abortos clandestinos como causa de mortalidad materna.
- Fiscalizar el respeto por parte de las autoridades de las normas legales relativas al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y garantizar el acceso a mecanismos de regulación de la fertilidad, en especial a la píldora del día después.
- Incorporar dentro de las políticas públicas, medidas preventivas del cáncer cervicouterino y del cáncer de mamas, garantizando el acceso de las mujeres a la vacuna tetravalente y fiscalizando los estándares de calidad de los equipos que realizan las mamografías en Chile.
- Implementar medidas que faciliten el acceso al sistema público de salud de las mujeres migrantes, en especial niños/as, mujeres embarazadas y personas enfermas.
- Modificar el sistema de seguridad social (AFP) de forma tal que las mujeres no sufran discriminación en cuanto al monto de sus pensiones, asegurando el acceso a las condiciones mínimas de vida y salud a las mujeres mayores.
- Reformar la legislación sobre Acoso Sexual para incluir la regulación de situaciones de violencia sexual que ocurran entre trabajadoras y clientes en contexto de una relación laboral.

CAPÍTULO III: VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

1. Reconocimiento formal

A pesar de los progresos realizados tanto en lo político como en acciones prácticas-que incluyen la promulgación de una normativa referida a la violencia intrafamiliar⁶⁹ y diversas iniciativas, planes y programas desplegados por el Estado- es posible sostener que al año 2012 no se ha logrado un cambio sustantivo en la forma de conceptualizar, comprender y abordar la violencia contra las mujeres desde el aparato público.

La incorporación de la violencia en contra de las mujeres en el quehacer del Estado, lo que se evidencia particularmente en el gobierno de la Presidenta Bachelet, quien en su Agenda de Género⁷⁰ pone en la perspectiva de acción de las reparticiones públicas la promoción del derecho a una vida sin violencia, no ha logrado traducirse en una Política Pública Nacional en Violencia de Género que permita un abordaje coherente, coordinado y efectivo de esta problemática, que contemple un sistema de prevención que incida en los altos niveles de prevalencia de ésta⁷¹.

Se multiplican y superponen iniciativas sectoriales destinadas a dar principalmente una primera acogida en violencia doméstica o a entregar algunos elementos teóricos sobre el maltrato, dejándose sin solución al inmenso espectro de situaciones que se incluyen en la violencia de género.

La falta de profundización en la comprensión y la fragmentación en el tratamiento del fenómeno de la violencia se evidencian claramente desde el abordaje legal de la misma. La Ley N° 20.066, publicada en el Diario oficial el 7 de octubre de 2005, lejos de referirse a la violencia de género como abuso de poder, da cuenta solo de la violencia intrafamiliar (en adelante VIF), poniendo el acento en las consecuencias físicas del maltrato. Por ello, una situación de violencia doméstica será conocida por distintas magistraturas, dependiendo de las secuelas del abuso. Tratándose de violencia psicológica, ella será revisada en sede familiar; al igual que aquella violencia física que no deja evidencias. Por su parte, la violencia física que deja marcas, será conocida en sede penal, pero no como violencia de género, sino por el delito específico de que da cuenta, el cual va desde la amplia gama de las lesiones, algunos delitos sexuales, hasta llegar al femicidio.

Pese a los intentos por ampliar su rango de amparo mediante la presentación de diferentes mociones parlamentarias⁷², la ley sigue protegiendo solo a quienes ésta considera *familia*, quedando fuera de su imperio las relaciones de pareja sin convivencia conocidas como “pololeos” y algunas relaciones cercanas de parentesco⁷³.

⁶⁹Ley 20.066, publicada en el Diario Oficial el 07 de octubre de 2005.

⁷⁰ SERNAM, Agenda de Género 2006-2010. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet Jeria. Esta agenda establece los Compromisos del Gobierno de Chile para avanzar en equidad de género.

⁷¹ En la Región Metropolitana un 50,3 por ciento de las mujeres ha vivido alguna vez violencia en la relación de pareja. De ellas, un 34,1% ha sufrido violencia física y/o sexual y un 16,3% violencia psicológica. En la Región de la Araucanía los resultados son semejantes: 47,1%. De las mujeres de esta última región, un 18,9% ha sido objeto de violencia psicológica, mientras que un 28,2% ha sufrido violencia física y/o sexual. (Fuente: Detección y análisis de la prevalencia de la violencia intrafamiliar. Universidad de Chile. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Santiago: SERNAM, agosto 2001).

⁷² Moción senatorial ingresada en marzo de 2007 que busca incluir en la definición de familia a las parejas sin convivencia, además de permitir la investigación directa del Ministerio Público al maltrato habitual, en primer trámite constitucional.

⁷³ Actualmente el gobierno anunciaron una serie de medidas para perfeccionar la actual ley de violencia intrafamiliar, entre las que está la implementación de una mesa de trabajo compuesta por Carabineros, Fiscalía, Jueces de Garantía, Jueces de Familia, con la finalidad de mejorar los mecanismos de protección a las víctimas y perfeccionar la actual ley de violencia intrafamiliar extendiéndola a las relaciones de "pololeo".

En el actual gobierno, pese a existir una planificación respecto a la orientación de las políticas en materia de prevención de VIF⁷⁴, se potencia como base de las políticas en esta materia el énfasis en la *familia*⁷⁵ en tanto institución en la que se deben “fortalecer vínculos sanos y respetuosos”⁷⁶, desatendiendo e invisibilizando la violencia contra la mujer como eje central de la problemática.

El Servicio Nacional de la Mujer (en adelante SERNAM), que tiene como mandato impulsar, coordinar y evaluar las políticas gubernamentales en contra de la VIF, debiera impulsar el trabajo coordinado con el resto de los ministerios siendo su principal marco de referencia el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO)⁷⁷ y la Agenda de Género (AG)⁷⁸. Sin embargo, es posible evidenciar falta de conducción y coordinación por parte del SERNAM en esta materia, focalizando su trabajo en políticas desarrolladas desde su propio sector, limitando su rol preponderante en este tipo de iniciativas.

a) Violencia laboral

En el ámbito de la violencia laboral, la Ley N° 20.005 modificó el Código del Trabajo incluyendo en él un procedimiento administrativo para investigar la existencia de acoso sexual⁷⁹. Pese a ello, esta normativa es aplicable solo al sector privado, ya que en el caso de la administración pública esta clase de violencia no tiene legislación asociada ni una sanción directa⁸⁰. En esta materia solo se cuenta con dos Instructivos Presidenciales: el general, del 3 de septiembre de 2004 que ordena la fijación de un procedimiento interno claro y preciso para las denuncias de acoso sexual en cada repartición pública, y el referido a las buenas prácticas laborales en la administración central del Estado, del 15 de junio de 2006, que da origen al llamado Código de Buenas Prácticas Laborales que en su punto 7 se refiere a la prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo.

b) Trata de personas

Estudios en la materia postulan que Chile se ha transformado en un país de origen, tránsito y destino de trata de personas⁸¹. Es por ello que importantes órganos internacionales⁸² y nacionales⁸³

⁷⁴Plan nacional de Violencia Intrafamiliar en Chile. Unidad de prevención en violencia intrafamiliar Programa Chile Acoge. Septiembre 2011-Agosto 2012. Disponible en http://www.sernam.cl/descargas/plan_nacional_vif.pdf

⁷⁵Si bien se reconoce en su discurso la existencia de más de un tipo de familia, se evidencia un énfasis en un tipo de “familia homogénea”, en donde existe una relación madre, padre hijos, asumiendo roles complementarios. En Regine Walch “Prologo”. En Torres Escudero Carmen. *Miradas y reflexiones feministas. Sebastián Piñera, año uno: conmociones y exigencias sociales*. Fundación Instituto de la Mujer y Fundación Heinrich Böll Cono Sur. Santiago de Chile. 2011

⁷⁶Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. 2011-2020. Hacia un Chile justo y corresponsable.

⁷⁷ Instrumento marco para incorporar, a largo plazo, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombre en el conjunto de las políticas públicas en Chile. El primer Plan de Igualdad fue elaborado en 1994 (periodo 1994-2000). Posteriormente se realiza un nuevo Plan (periodo 2000-2010) el que permite al SERNAM impulsar la coordinación de políticas públicas sectoriales, el desarrollo de programas específicos y el trabajo a nivel regional. En la actualidad se está implementado el tercer plan de igualdad (periodo 2011-2020), disponible en http://www.sernam.cl/descargas/PIO_HM.pdf.

⁷⁸ Instrumento de carácter político-técnico que señala las prioridades del gobierno en materia de género a corto y mediano plazo, identifica las inequidades de género más importantes y orienta las acciones del sector en la materia. En este sentido su aplicación es responsabilidad de toda la administración pública, constituyendo un mandato para Ministerios y Servicios. La primera AG fue la del periodo 200-2010 y en la actualidad está implementándose la del periodo 2011-2014.

⁷⁹ Reclamo ante la Inspección del Trabajo competente por requerimientos de carácter sexual que un hombre o una mujer realizan a otra persona, sin su consentimiento, y que amenazan o perjudican su situación laboral u oportunidades en el empleo.

⁸⁰ Eventualmente podría sancionarse a través del Estatuto Administrativo, previo sumario.

⁸¹Fundación Raíces. *Trata de niños/as y adolescentes: una realidad oculta*. Estudio exploratorio sobre Trata con fines de explotación sexual en niños, niñas y adolescentes, en las regiones I, V y Metropolitana. Raíces y OIM, Santiago de Chile, 2007.

recomendaron al Estado de Chile la adopción de legislación específica respecto a la trata de personas, siendo en abril de 2011 tipificada como delito⁸⁴. La ley, sin embargo, no contempla explícitamente la trata interna de personas.

La información con la que se cuenta respecto a la situación de trata en el país es precaria. No existe un sistema de registro único que permita conocer la magnitud del problema, por lo que las instituciones públicas encargadas de recepcionar los casos muestran datos aislados. Las cifras entregadas por la PDI en el 2011 evalúan el número de casos a nivel nacional en 13, mientras que la Defensoría Nacional Pública, reportó “datos parciales” que cifran la atención de casos en 10 imputados/as por delito de trata con fines de prostitución entre 2009 y 2011 (7 hombres y 3 mujeres)⁸⁵. Según datos de Fiscalía, desde el año 2007 a enero de 2012, se registran 10 condenas por el delito de trata de personas, producto de 113 investigaciones y que involucran un total de 220 personas víctimas.

Si bien en lo relativo a las políticas públicas en 2008 se creó una Mesa Intersectorial de trata de personas, ésta no se tradujo en la elaboración de una estrategia nacional que implicara un plan de acción en materia de prevención, represión y sanción de la trata de personas. Actualmente se ha desarrollado un diagnóstico de la situación y se ha abierto una casa de tratas, la que se suponía estaría orientada a mujeres víctimas de explotación sexual, sin embargo solo da acogida a las que son víctimas de trata con fines laborales.

Es importante advertir que en esta Mesa no han sido incorporadas organizaciones de la sociedad civil, obviando el rol de las mismas en la generación de programas de ayuda a las víctimas y en la retroalimentación para la generación de las futuras políticas gubernamentales en la materia.

c) Violencia sexual

La violencia sexual no ha sido tipificada como tal, siendo necesaria la utilización de tipos penales generales. A este respecto cabe señalar que la Ley N° 19.927 de 14 de enero de 2004 incorporó importantes modificaciones al Código Penal, agravando las penas para los delitos de pornografía y prostitución infantil. Igualmente agrega en estos tipos penales, nuevos elementos y situaciones⁸⁶ aumentando las penas, especialmente en los casos en que las víctimas sean niños y niñas y en los

⁸²El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a propósito del Examen Periódico Universal, el Comité de la Convención de Derechos del Niño y el Comité de la CEDAW.

⁸³ El Instituto Nacional de Derechos Humanos señaló en su informe 2010 la importancia de que el Estado, a través del Congreso Nacional, dicte “legislación especial que regule el delito de trata modificando el actual artículo 367 bis del Código Penal en pos de sancionar toda forma de explotación, incluida la trata interna de personas. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2010*. Santiago de Chile, 2010. recomendación N°17, pág. 166

⁸⁴Ley N° 20.507, publicada el 8 de abril de 2011. El tipo penal fue definido de la siguiente forma: “El que mediante violencia, intimidación, coacción, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o de dependencia de la víctima, o la concesión o recepción de pagos u otros beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra capte, traslade, acoja o reciba personas para que sean objeto de alguna forma de explotación sexual, incluyendo la pornografía, trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o prácticas análogas a ésta, o extracción de órganos, será castigado con la pena de reclusión mayor en sus grados mínimo a medio y multa de cincuenta a cien unidades” (art. 411 quater). La ley considera permiso de residencia a las víctimas y prohibición de repatriación cuando exista peligro de su integridad física y psicológica en sus lugares de origen, ésta no considera explícitamente la Trata Interna de Personas.

⁸⁵ Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). “Trata de personas”. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2011*. Santiago de Chile. 2011. Pág. 219.

⁸⁶ Ley N° 19.617 sobre delitos sexuales: se elimina la figura del rapto, sancionándose ahora el secuestro. Esto permite la aplicación de la figura tanto a hombres como a mujeres y su sanción con una pena mayor. Se modifica el tipo en el delito de Sodomía, sancionándose la sodomía referida a las relaciones homosexuales con un menor de edad. Se despenalizan las relaciones homosexuales entre mayores de edad que consientan en ellas y siempre que se practiquen en un lugar privado.

delitos cometidos por personas vinculadas a estos/as en relaciones de confianza y/o dependencia. Asimismo, se facilita el procedimiento de denuncia.⁸⁷

Es importante atender que de un total de 568.352 causas ingresadas a la Fiscalía Metropolitana en 2011, el 15,3 % corresponden a delitos sexuales, siendo los que más aumentaron en el periodo⁸⁸.

d) Violencia sexual como tortura

Esta clase de violencia de género continúa invisibilizada por el Estado. El estudio⁸⁹ incorporado en el Informe Sombra presentado al Comité contra la Tortura a propósito de la revisión del tercer informe periódico del Estado de Chile fue precursor en su tratamiento. El Ministerio del Interior, a través de su Programa de Derechos Humanos no incorporó criterios que pudieran reparar a mujeres víctimas de la innumerable gama de abusos y violaciones vividas durante el régimen militar, sin embargo con la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos en 2009, fue posible la reapertura de la comisión Valech y con ello se abrió un nuevo plazo⁹⁰ para que quienes no hubieran declarado ante el organismo en 2004, y quienes en esa oportunidad hubieran sido rechazados/as, entregaran sus testimonio con miras a ser calificados como víctimas de prisión política y tortura⁹¹.

Como resultado de ello, el 26 de agosto de 2011 fueron publicados los listados de las personas calificadas por la Comisión Valech II. De un total de 31.813 personas que declararon en la Comisión durante el periodo de 12 meses, solo 9.795 fueron reconocidas como víctimas de prisión política y tortura.

En el año 2010 Corporación Humanas presentó cinco querellas por violencia sexual hacia las mujeres como tortura en dictadura⁹², en las que se evidencia que durante la dictadura el método generalizado y sistemático de tortura que vivieron las mujeres detenidas y/o secuestradas fue precisamente la violencia sexual.

Estas presentaciones constituyen un hito por cuanto el Estado de Chile se verá obligado a investigar estas situaciones hasta ahora invisibilizadas, sancionar a los responsables y dar a las generaciones futuras garantías de no repetición. Sin embargo uno de los obstáculos que han presentado estas investigaciones judiciales es el Acta 81-2010, en el cual la Corte Suprema dispone que sean conocidas por Ministros/as en Visita Extraordinaria o de Fuero únicamente las causas seguidas por desapariciones o ejecuciones, excluyendo, de manera injustificada, a los casos en que se investigan delitos de tortura cometidos en dictadura, entre los cuales se encuentran los seguidos

⁸⁷ Puede denunciar toda persona que tome conocimiento de uno de estos delitos, especialmente educadores, guardadores y médicos.

⁸⁸ Radio Cooperativa. "Delitos sexuales fueron los que más aumentaron en 2011 en la Región Metropolitana" 17 de enero de 2012. Disponible en http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/artic/20120117/pags/20120117170122.html

⁸⁹ Instituto de la Mujer, Corporación La Morada y Corporación Humanas, *Violencia sexual como Tortura ejercida en mujeres 1973-1990: Un secreto a voces*, Santiago, 2003.

⁹⁰ Periodo entre el 17 de febrero y el 17 de agosto de 2010. Posteriormente este plazo se extendió dado que alto número de casos recibidos, lo que impediría a la Comisión la calificación dentro del plazo de 6 meses establecido por ley. Esto se vio avalado por la presentación, el 3 de enero de 2011 de un proyecto de ley que prorrogó por seis meses el plazo de calificación establecido por la Ley N 20.405.

⁹¹ De acuerdo con la ley 20.405, las personas a quienes se les reconozca la condición de víctimas recibirán los mismos beneficios económicos que recibieron las personas calificadas en la primera Comisión Valech. Adicionalmente se establecen pensiones para los cónyuges sobrevivientes de quienes, pese a estar en el listado de víctimas no recibieron una pensión, por hechos no imputables a ellos. Asimismo, la ley establece condiciones para que quienes no han hecho uso del beneficio de la beca de estudios, puedan hacerlo o transferir este beneficio a sus descendientes.

⁹² Las querellas presentadas hasta la fecha por Corporación Humanas, son las de Patricia Herrera, presentada el 07 de diciembre de 2010; Carmen Gloria Díaz, presentada el 28 de enero de 2011; Elizabeth Rubio, presentada el 04 de febrero de 2011; Ximena Zavala presentada el 04 de febrero de 2011 y Catalina Palma, presentada el 04 de febrero de 2011.

por violencia sexual como tortura en dictadura, que patrocina la Corporación Humanas. El acta mencionada tiene por objeto facilitar el desarrollo de los “procesos sobre violación a los derechos humanos”, y tanto las desapariciones forzadas y ejecuciones, como las torturas, constituyen violaciones a los derechos humanos, por lo que resulta incomprensible el que las causas por tortura hayan sido excluidas del Acta 81-2010.

e) Violencia policial y violencia sexual policial

Las movilizaciones sociales en Chile han evidenciado un importante patrón de violencia policial. Represión en las detenciones, uso excesivo de gases lacrimógenos, violencia sexual hacia mujeres y hechos extremos de violencia como el homicidio del adolescente Manuel Gutiérrez por parte de un funcionario de carabineros. Según registros de la Corte Marcial, en el periodo enero-febrero de 2011 se tramitaban 1.777 casos de violencia innecesaria denunciados en el Segundo Juzgado Militar de Santiago (la cifra incluye a detenidos comunes)⁹³.

Según información del Ministerio Público, es posible determinar que las detenciones en su mayoría operan como una manera para disuadir las marchas y no en virtud de controlar a personas que se encuentren cometiendo delitos flagrantes⁹⁴. En este escenario, es que el Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante INDH) y ONGs (entre ellas Corporación Humanas) han presentado cerca de 20 querellas por tormentos o apremios ilegítimos en juzgados de Garantía, de manera de evidenciar la violencia policial presente en las manifestaciones y evitar que la justicia militar asuma los casos.

En este escenario, es que Corporación Humanas interpone una querrela criminal en contra de todos quienes resulten responsables de la violencia sexual cometida en contra de una estudiante de secundaria⁹⁵ detenida por fuerzas especiales en el marco del movimiento social estudiantil. Es relevante sostener que esta forma específica de represión, se ha constituido en un patrón de conducta policial hacia las mujeres estudiantes por su condición de género, lo que se evidencia en un nuevo caso que se presentó en julio de este año ante el Juzgado de Garantía de Puente Alto⁹⁶ y en otras denuncias públicas sobre la materia⁹⁷.

Un hecho relevante en el caso de la estudiante secundaria, es que el 8vo Juzgado de Garantía acogió los argumentos de Corporación Humanas y mantuvo el caso de violencia sexual contra joven en Justicia Penal Civil, pese a la solicitud de la Fiscalía de enviarlo a Justicia Militar, dado que el tribunal declaró que los hechos denunciado no se encuadran en el Artículo 5, N°3 del Código de Justicia Militar, por tratarse de un actuar alejado de los “actos de servicio” de Carabineros.

⁹³L a Segunda. 5 de mayo de 2012. “Violencia policial en protestas: Lo que revisa la justicia y el giro de Carabineros”

⁹⁴ En ellas se evidencia que de las 35.203 causas que se recibieron en 2011 por desordenes públicos, un 49,1 % (17.293 causas) concluyen por ejercicio de la facultad de la Fiscalía, un 14,1% (4.966 causas) se aplica la facultad de no investigar, un 2,4% (846 causas) por sobreseimiento definitivo y solo un 23,2% (8.191 causas) terminan con sentencia condenatoria. Op Cit. INDH 2011 pág. 7.

⁹⁵La estudiante de 14 años relata a un medio nacional: “Me tomaron entre cuatro carabineros. Cada uno me llevaba de una extremidad. Un quinto carabinero me dio tres patadas con los bototos, una en la vagina. Había también una carabinera que me dio patadas en la vagina...quedé sangrando”. La Segunda. “Violencia policial en protestas: Lo que revisa la justicia y el giro de Carabineros”. 5 de mayo de 2012.

⁹⁶ Comunicado de Prensa. 11 julio de 2012. “Joven universitaria fue obligada a desnudarse en comisaría: Corporación Humanas evidencia patrón de conducta policial contra estudiantes, al interponer nueva querrela por violencia sexual”. Corporación Humanas. Disponible en <http://www.humanas.cl/?p=10421>

⁹⁷ Radio Universidad de Chile. 4 de noviembre de 2012. “Organizaciones denuncian violencia de género mujeres se llevan la peor parte en represión de manifestaciones. Disponible en <http://radio.uchile.cl/noticias/129004/>

Es importante atender que en el Código de Justicia Militar no se contemplan delitos de connotación sexual, a excepción de la violación. Esto implica que este tipo de delitos, al ser recalificado por la Fiscalía Militar dentro de los parámetros que el Código de Justicia Militar otorga, quedan impunes.

Respecto a esto último, es importante señalar que en 2010 se aprobó la Ley que modifica la competencia de los tribunales militares⁹⁸, excluyendo a los civiles de dicha jurisdicción, lo que constituye un avance importante en el cumplimiento de las obligaciones internacionales⁹⁹. Sin embargo, aún hay materias inconclusas, como lo estipula el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia al Estado de Chile en el caso “Palamara Iribarne”¹⁰⁰.

Es posible constatar, además, que Carabineros si bien manifiesta la incorporación de nuevos protocolos de actuación en protestas sociales¹⁰¹, al ser consultados¹⁰² respecto a ellos y a la existencia de alguno destinado al tratamiento a mujeres, contestan que los procedimientos policiales que se adoptan en las manifestaciones se rigen por el “ordenamiento jurídico y legislación vigente”, no haciendo mención a dichos protocolos y, menos aún, a alguno relativo a mujeres.

f) Femicidio

Después de tres años de tramitación, en 2011 fue aprobada la Ley que tipifica el femicidio como un delito en la legislación chilena¹⁰³, reconociéndolo como un grave problema de derechos humanos y como la manifestación de una de las formas más extremas de violencia contra las mujeres. La modificación de la legislación penal se tradujo en aumentar las penas aplicables a este delito y al parricidio, y superar la deficiencia en la tipificación del parricidio que además de calificar las relaciones actuales de matrimonio o convivencia, ahora incluye a quien “ha sido su cónyuge o su conviviente”, con lo que se extiende también a las ex parejas.

La ley estipula que tratándose de una víctima mujer “el delito tendrá el nombre de femicidio”, lo que no significa asignar un tratamiento jurídico diferenciado a crímenes cometidos en contra de mujeres, sino que se trataría de una denominación propia que dé cuenta de la especificidad de esta clase de delitos¹⁰⁴.

Sin perjuicio de valorar el reconocimiento que implica la ley, es importante considerar que ésta restringe inadecuadamente la naturaleza del fenómeno al ámbito familiar, excluyendo el asesinato de mujeres como resultado extremo de violencia de género; es decir, supone que el femicidio se da únicamente en el ámbito privado por la existencia y/o anterior existencia de una relación afectiva.

⁹⁸ “En ningún caso, los civiles y los menores de edad estarán sujetos a la competencia de los tribunales militares. Ésta se radicará en los tribunales ordinarios con competencia en materia penal” (Art. 1°). Ley N°20.477 que modifica la competencia de los tribunales militares, publicada en el Diario Oficial de la República de Chile el 30 de diciembre de 2010.

⁹⁹ Maturana Camila. *Observatorio Parlamentario. Balance al Poder Legislativo año 2010*. 1 edición, Santiago de Chile 2011. pág. 30.

¹⁰⁰ Entre los aspectos pendientes están limitar la competencia de la Justicia Militar “solamente al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en servicio activo”, así como también “garantizar el debido proceso en la jurisdicción penal militar y protección judicial respecto de las actuaciones de las autoridades militares. Cabe recordar además la existencia de un compromiso por parte del Gobierno durante la reforma que se realiza en 2010, en el cual manifiesta presentará un proyecto de ley en materia de debido proceso a más tardar el 30 de junio de 2011, lo cual no ha realizado hasta la fecha. “Caso Palamara Iribarne Vs. Chile”, Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Chile fue condenado a adecuar sus leyes internas a los estándares internacionales en materia de jurisdicción penal militar. Para más detalles ver Fondo, Reparaciones y Costas; puntos resolutivos 14 y 15 en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf

¹⁰¹ L a Segunda. 2012, op. cit.

¹⁰² Solicitud de información ID Solicitud N° AD009W 0015701 de fecha 13.04.2012.

¹⁰³ Ley N° 20.480 que modifica el Código Penal y la Ley 20.006 sobre Violencia Intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio. Publicada en el diario oficial el 18 de diciembre de 2010.

¹⁰⁴ Maturana, Camila. Pág. 36, op. cit.

Otro de los aspectos que regula esta ley dice relación con la aplicación de las medidas cautelares, las que podrán decretarse hasta por un plazo de dos años; incorporando como una de las medidas accesorias a la sanción la obligación de presentarse regularmente ante la unidad policial que determine el juez. Sumado a ello, el Tribunal de Familia, debe contemplar las situaciones de riesgo, dictando una medida de protección cuando el denunciado oponga resistencia de manera violenta al término de la relación. La ley además introduce importantes modificaciones en el delito de violaciones y violación conyugal, además de reconocer la violencia patrimonial entre conyuges.

2. Políticas públicas

2.1 Las grandes deudas en materia de violencia de género: prevención y atención

a) Prevención de la violencia contra las mujeres

Uno de los elementos que han presentado mayor deficiencia son aquellos orientados a prevenir la violencia intrafamiliar. Si bien se ha desarrollado a través del programa Chile Acoge un Plan Nacional de Acción para la Prevención de la VIF en Chile, las medidas en torno a educación ahí anunciadas, por ejemplo, no registran políticas activas¹⁰⁵.

Pese a ello, en el mes de julio de este año, el SERNAM anuncia el “plan de 10 medidas contra femicidios”¹⁰⁶, entre las que expone programas destinados a la educación preescolar y escolar. El materia preescolar, apunta a la sensibilización y capacitación en buen trato y prevención de VIF en jardines y salas cunas; como parte del Programa Alerta Temprana¹⁰⁷; mientras que en el ámbito escolar, implementa un plan de VIF con el objeto de prevenir, detectar y derivar casos en colegios con niños y preadolescentes. Si bien hay conocimiento sobre los programas destinados al buen trato, no existen datos respecto a implementación o resultados respecto al resto de las iniciativas.

En el ámbito comunicacional se desarrolló una campaña de alto impacto mediático, la cual tuvo como slogan “*Maricón es el que le pega a la mujer*”. La campaña que está dirigida principalmente al agresor, si bien logró efectos por parte de la audiencia¹⁰⁸, presenta cuestionamientos respecto al abordaje de la violencia.¹⁰⁹ Por otro lado está la acción de sensibilización de los Centros de la Mujer,

¹⁰⁵El Plan Nacional de Prevención de VIF menciona la socialización del concepto de violencia de género en portal de convivencia escolar (www.convivenciaescolar.cl), sin embargo éste aún no es visible en el sitio web. Asimismo, expone la revisión del material educativo para la eliminación de estereotipos de género e incorporación de lenguaje inclusivo, lo que tampoco ha reflejado avances.

¹⁰⁶SERNAM.12 de julio de 2012“Sernam da a conocer plan de 10 medidas contra femicidios”. Disponible en <http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=2617>

¹⁰⁷ El programa, diseñado en 2011, pone el énfasis en la prevención de la violencia en la familia, la detección temprana de VIF y sensibilizar a las redes involucradas en el establecimiento educacional. Consiste en la intervención de una psicóloga que trabaja con el equipo de educadores, los niños, apoderados y las redes comunitarias más cercanas al establecimiento. Para su desarrollo, se trabajó en coordinación con el Hogar de Cristo, interviniendo en jardines infantiles y salas cunas con módulos piloto en seis regiones del país (Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Talca, Concepción y Puerto Montt).

¹⁰⁸Según declaraciones de la Coronel Marta Salcedo, Directora de la Dirección de Protección Familiar del Departamento de la Familia de Carabineros de Chile al medio Terra.cl “Los primeros 20 días antes de la campaña se recibieron 1.243 denuncias al 149. Sin embargo, en los 20 días posteriores a iniciada la cruzada en los diferentes medios de difusión, la cifra aumentó a 2.194, con un promedio de 109 llamadas diarias”. Disponible en Internet http://www.mujereshoy.com/secc_n/3858.shtml.

¹⁰⁹ Se sostiene que su tratamiento se enfoca en la dimensión subjetiva de la desigualdad entre hombres y mujeres, en donde el problema de la violencia radicaría entre las personas directamente relacionadas y no como parte de un problema social amparado en las desigualdades de género y, por lo tanto, de carácter sistémico y relacional. En este sentido, el mensaje de terminar con la violencia contra la mujer estaría principalmente centrado en la pareja, más específicamente en el hombre como único responsable de terminar con ésta, dado que el delito se asimila a un “desorden” en su masculinidad. Díaz –Romero. Pamela *¿Gobernar o moralizar? Políticas de género y la agenda valórica de la derecha*. Fundación Equitas 2011. P.139. Sumado a ello, al

que desde su enfoque preventivo refuerzan los factores protectores en la comunidad entregándoles la capacidad para detectar tempranamente casos de VIF y derivarlos oportunamente¹¹⁰. Además de esta iniciativa, se encuentra el trabajo en pocas redes institucionales, comunales y provinciales, las cuales entregan orientación a la comunidad respecto al problema, así como el desarrollo de capacitación de funcionarios y agentes sociales.

En el ámbito de prevención es importante recordar que una de las funciones de SERNAM se orienta a la promoción de medios de comunicación que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer y realzar el respeto a su dignidad; sin embargo no se evidencian en el periodo ninguna política en la materia. Respecto a ello, es importante mencionar que un estudio¹¹¹ sobre tratamiento de la violencia de género en medios de prensa escrita realizado por el observatorio de medios de Corporación Humanas en 2011, sostiene que la mayoría de los diarios monitoreados cubren la violencia de forma acontocidental (44%), es decir, sin hacer mención a factores contextuales y analíticos; muestra además que las mujeres son representadas en un 60% como víctimas y que, prácticamente en la totalidad de las notas, no se hace mención a derechos humanos (97%).

En relación a las capacitaciones impulsadas por SERNAM¹¹², se realizaron tres instancias de formación presencial y/o online destinadas a actores claves, públicos o privados, que trabajan con víctimas de VIF¹¹³. En este sentido, el enfoque de las capacitaciones fue transferir capacidades a diferentes actores/as, en sus distintos niveles, que operan con los Centros de la Mujer, Casas de Acogida, Casa de Hombres y en el programa Alerta temprana. En las capacitaciones online solo el 61% de los inscritos terminó con éxito el proceso, lo que además de los inconvenientes técnicos que pudieron existir, permite cuestionar si este tipo de herramientas es un elemento adecuado para desarrollar actividades de sensibilización.

En el marco del sistema de equidad de género en los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), se evidencian acciones específicas de servicios e instituciones del Estado, sin embargo es posible sostener que no existe una conciencia en los distintos ministerios y reparticiones públicas en respecto a la obligación de prevenir la violencia.¹¹⁴

En este sentido, se puede establecer, al igual que en años precedentes, que no se han desarrollado acciones de carácter sistemático por parte del Estado en materia de prevención. Persisten a nivel

utilizar la palabra “maricón”—que en Chile está vinculada con la homosexualidad desde una lógica peyorativa—para apuntar al agresor, refuerza una estructura de dominación y agresión presente en el concepto.

¹¹⁰ Los Centros de la Mujer otorgan atención psicosocial y jurídica gratuita a mujeres de 18 o más años, que residan, estudien o trabajen en alguna de las comunas comprendidas en el territorio donde focaliza su intervención. El Centro también realiza trabajo de Sensibilización, Promoción y Prevención, así como capacitación para fortalecer la capacidad de respuesta a las mujeres que viven violencia (Primera acogida, Intervención en crisis), mejorar la pesquisa, detección, derivación y seguimiento, evitar la doble victimización y diseñar e implementar estrategias de prevención (en sus distintos niveles).

¹¹¹Acuña Macarena. “*Las Mujeres en los Medios*”. Observatorio de Medios de Corporación Humanas. 1 Semestre 2011. Disponible en <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2011/08/informe-2.pdf>

¹¹²SERNAM. Informe Consolidado de Capacitaciones. Programa Chile Acoge. 2011

¹¹³En la primera de ellas constó de tres encuentros (zona, norte, centro y sur), con el fin de entregar transferencia de capacidades y habilidades para intervenciones calidad en el área de atención de las usuarias de los Centros de la Mujer y las Casas de Acogida. Se realizó principalmente trabajadores/as sociales, psicólogos/as y abogados/as. Participaron 337 profesionales. La segunda, fue un curso online se enfocó en las redes con que operan los Centros de la Mujer, con el objetivo de establecer una adecuada pesquisa derivación e intervención en materia de violencia. Se inscribieron 2.746 alumnos /as a lo largo de Chile. La Tercera, es un encuentro de capacitación para Encargadas Regionales de VIF, cuyo rol es asesorar a los equipos regionales de Centros de la Mujer, Casas de Acogida, Centros de Hombres y Alerta Temprana, para un adecuado cumplimiento de los lineamientos y la intervención en materia de VIF. Se realizaron dos encuentros, participando en el primero de ellos, 22 profesionales pertenecientes a las Direcciones Regionales de SERNAM, y 14 de la Unidad de Prevención VIF, Chile Acoge, del nivel central de SERNAM. En el segundo, estuvieron presentes 24 profesionales de la Direcciones Regionales del SERNAM, 11 de la Unidad de Prevención de VIF Chile Acoge, del nivel central de SERNAM y 10 expositores invitados.

¹¹⁴ Corporación Humanas 2011. pág. 68

estructural en el aparato público posiciones parceladas, que estiman que el tema de la violencia corresponde específicamente al Servicio Nacional de la Mujer¹¹⁵, por lo que solo se evidencian convenios bilaterales con distintos sectores en materia de colaboración¹¹⁶, así como en aspectos relativos a la incorporación de perspectiva de género en VIF.

b) Atención de la violencia contra las mujeres

La falta de una política nacional coordinada en materia violencia intrafamiliar, se traduce también en que la oferta pública de atención este siendo desarrollada por múltiples actores, cada uno con enfoques diferentes. La inexistencia de conexión por parte de éstos, tiene como resultado que las mujeres que ingresen al sistema deban pasar por distintos programas, reduciendo con ello las posibilidades de entregar solución al problema de la violencia¹¹⁷.

Dentro de esta oferta, el SERNAM, como parte de su política pública destinada a dar atención especializada a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, cuenta con los Centros de la Mujer¹¹⁸, los cuales están destinados a entregar apoyo psicosocial y jurídico a mujeres víctima de violencia doméstica. De acuerdo a información oficial de la institución¹¹⁹, se cuenta con 94 centros a nivel nacional¹²⁰, a los cuales en el año 2011 ingresaron 24.600 casos; egresando más del 50% de éstos (13.987). Desertaron del proceso de atención 2.692 usuarias, que representan el 10,94%.

Asimismo, el SERNAM tiene las Casas de Acogida¹²¹, las cuales están enfocadas a entregar protección temporal a mujeres que se encuentran en situación grave y/o vital a causa de VIF, otorgándoles residencias, atención psicosocial y legal. Para ello, trabaja en coordinación con el Ministerio Público¹²², específicamente con las URAVITIS (Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos dependientes de dicho organismo) tanto en el ingreso, como para las salidas de las casas¹²³. Las Casas de Acogida son 24 a nivel nacional. En el periodo 2011 ingresaron a las casas 957 mujeres¹²⁴, egresando más del 50% de los casos (546).

Respecto a la atención jurídica, según datos proporcionados por SERNAM, del total de mujeres ingresadas durante el 2011 a los modelos de intervención de Centros de la Mujer y Casas de Acogida, 9.444 mujeres fueron patrocinadas por abogados/as, lo que equivale a 9.841 causas. De éstas, un 44% fueron radicadas en sede familiar, un 30,2% en sede penal y un 24,4 % fueron relacionadas con derecho de familia.

¹¹⁵Op Cit. Corporación Humanas 2011, op. cit., pág. 75,

¹¹⁶ En este sentido, existen convenios con Ministerio de Vivienda (Programa de subsidio habitacional para mujeres víctimas de VIF); con el Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Bienes Nacionales, Ministerio Público, Carabineros, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Servicio Nacional de Menores, entre otras.

¹¹⁷Op Cit. Corporación Humanas 2011. pág. 75

¹¹⁸En 2001 se pusieron en marcha los “Centros de Atención Integral y Prevención de Violencia Intrafamiliar”, los que en 2005 se pasaron a denominar Centros de la Mujer.

¹¹⁹SERNAM. Informe Consolidado de Gestión Centros de la Mujer Programa Chile Acoge año.2011.

¹²⁰Arica Parinacota (1), Tarapacá (2), Antofagasta (3), Atacama (3)Coquimbo (4), Valparaíso (11), O´ Higgins (3), El Maule (7), BioBio (13), Araucanía (7), Los Ríos(4), Los Lagos (4), Aysén (2), Magallanes (2).

¹²¹ Las Casas de Acogida se constituyeron el año 2007.

¹²²Se trabaja también en torno a la habilitación y capacitación de las mujeres por medio convenio SENCE, el cual beneficia a las mujeres de las Casas de Acogida con Becas Sociales de Capacitación. También se ejecutan acciones con otras reparticiones públicas, como JUNJI y MINSAL.

¹²³El 76,7% fueron derivadas por el Ministerio Público, el porcentaje restante lo hace por Tribunales de Familia, Centros de la Mujer y otras vías.

¹²⁴Según datos del SERNAM, el 93% de las mujeres eran víctimas de violencia por parte de la persona con la que tenían o tuvieron una relación afectiva. Sólo un 24% del total de ingresos, cuenta con enseñanza media completa y un 17% tenían un trabajo estable. En los relativo a medidas de protección, un 66% de las mujeres ingresadas tenían medidas cautelares, el 14% presenta medidas de protección autónomas al ingreso a las Casas de Acogida y un 6% presentaba ambas medidas; con contraste un 26% de las usuarias no cuentan al momento del ingreso con estas medidas. Datos contenidos en informe SERNAM. (2011)Informe Consolidado Nacional de la Gestión de las casas de Acogida.

Las cifras antes mencionadas si bien nos muestran un alto número de atenciones, es importante aclarar que dado el modelo de atención el programa está centrado en abordar las demandas de los casos de menor complejidad. En materia de judicialización a su vez, las causas en su mayoría corresponden a femicidios y solo contempla algunos casos de mayor connotación social. Sumado a ello, si consideramos que Chile es uno de los países en que las denuncias por VIF superan los delitos de mayor connotación social¹²⁵ y en donde el número de casos ha ido en ascenso año a año¹²⁶, estos avances se hacen insuficientes para la envergadura de la problemática.

Si a esto agregamos la complejidad del trabajo, en cuanto a la existencia de una gran demanda de atención versus los escasos recursos humanos y financieros con los que cuentan, esto se verá traducido en un desgaste profesional de los equipos de especialistas los cuales solo tienen capacidad para entregar atención de primera acogida a las víctimas, desalojando cualquier proceso de reparación del daño. Esto último se puede ver reflejado en los escasos periodos de duración de los programas, que en el caso de las Casas de Acogida no exceden un periodo de tres meses, tiempo que claramente es insuficiente¹²⁷.

Como parte de la estrategia de prevención y atención en el año 2011, se evidenció un nuevo enfoque destinado al tratamiento con agresores. Si bien los anteriores gobiernos realizaron este tipo de intervenciones¹²⁸, es en esta administración en que se puede ver una política destinada a ello. El programa de intervención de los Centros de Hombres Por una Vida Sin Violencia, brinda atención especializada del tipo psicosocioeducativa para hombres que generan violencia y malos tratos contra las mujeres que son o fueron sus parejas. Durante el año 2011 se implementaron 11 centros de hombres¹²⁹, siendo atendidos 773 usuarios, sin embargo, dado el poco tiempo, aún no existen datos en lo relativo a egresos del programa.

Es indiscutible que el tratamiento a hombres agresores resulta relevante para generar un abordaje integral sobre violencia contra las mujeres, sin embargo se puede establecer que su oferta de atención resulta múltiple¹³⁰. En este sentido no existe una política unívoca respecto a este tipo de programas, lo que evidencia falta de coordinación en todo el aparato de atención dispuesto desde el gobierno.

Sumado a ello, están los Centros de Asistencia a Víctimas de Delitos Violentos, del Ministerio del Interior¹³¹; los Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos (CAVIS) de la Corporación de Asistencia Judicial; la Unidad de Responsabilidad Penal Adolescente y Delitos de Violencia Intrafamiliar; la Unidad Nacional de Atención y Protección de Víctimas y Testigos; y las Unidades

125Centro de estudios de la Mujer. CEDEM. *Género y espacio en la vida privada y pública en Chile*, Santiago de Chile. S.f.

126Para más detalle ver Violencia Intrafamiliar en las Cifras en pág. 27.

127 El periodo mínimo según los especialistas para un proceso de rehabilitación sería de un año, dependiendo del caso de la víctima.

128En el año 2001 y 2002 el SERNAM tuvo experiencia de atención a hombres. La creación de los Centros de la Mujer (17), consideraban atención para hombres, mujeres, niñas y niños; la que consistía en evaluación, atención psicoterapéutica, legal y social. Sin embargo, por la brevedad de su aplicación, no existen registros de los modelos realizados. En este sentido, el SERNAM evaluó dar énfasis al trabajo con mujeres dada la amplia demanda por parte de las víctimas.

129En las regiones I de Tarapacá, IV de Coquimbo; la V de Valparaíso; la Metropolitana; la VI de O'Higgins, la VII del Maule, VIII del BíoBío; la X de Los Lagos; la XII de Magallanes; la XIV de los Ríos y la XV de Arica y Parinacota.

130En la actualidad, además los Centros para Hombres, está el Programa de Intervención de Hombres que Ejercen Violencia Contra su Pareja Mujer en Contexto de VIF, impulsado por el Ministerio del de Justicia y ejecutado por Gendarmería (5 centros a nivel nacional)¹³⁰; existen además programas de atención a hombres financiados por el Ministerio del Interior a través de la subsecretaría de Prevención del Delito. De la misma forma, se evidencia la presencia de programas desarrollados por algunas organizaciones de la sociedad civil, iniciativas Municipales, como la de la comuna de Santiago y las realizadas por los Centros de Salud Mental (COSAM), sumado a algunos casos que son atendidos por el sector salud.

131En la actualidad son 21 en todo el país.

Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT)¹³² dependientes del Ministerio Público; Centros de Atención Primaria y COSAM de la Red de Salud Pública.

Especial relevancia tienen los Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos del Ministerio de Justicia a través de las CAJ, donde existe una atención multidisciplinaria que comprende información, orientación, patrocinio judicial y apoyo psicoterapéutico.

Como parte del conjunto de medidas para “terminar con el femicidio”, antes mencionado, el SERNAM anunció la incorporación por primera vez de un modelo de atención para víctimas de violencia sexual, en conjunto con Cavas y la Fundación para la Confianza; sin embargo, al ser una declaración reciente no se cuenta con información respecto a su real aplicación.

En el área de salud, el sector contempló dentro de su Estrategia Nacional de Salud 2011-2020 la disminución de los femicidios. Para ello se establece el desarrollo de políticas en materia de violencia contra las mujeres desde el ámbito del trabajo intersectorial y en la cobertura y calidad de la atención.¹³³ Sin embargo, es posible sostener que, pese a dicho objetivo, en la actualidad no existen garantías de atención oportuna y eficiente, ni su sostenibilidad en los distintos niveles. Esto se constata, al evidenciar que en materia de atención solo existe un abordaje en primera acogida, dejando sin solución al inmenso espectro de situaciones que se incluyen en la violencia de género, fundamentalmente con lo que tiene que ver con políticas de reparación.

Es importante mencionar que como parte de sus primeras estrategias, Salud entregó al personal instrumentos normativos y orientadores para que consideraran la violencia como causa de daño y, de esta manera, ofrecieran orientación como parte de la atención habitual a las personas. Pese a ello, su cobertura es limitada y no se cuenta con información acerca de la utilización efectiva de estos instrumentos ni de su impacto en la atención.

El sector, además, ha trabajado en la detección de casos al intentar instalar instrumentos de pesquisa y apoyo para la denuncia de VIF. Crearon programas en 8 Servicios de Urgencia Hospitalaria y además se cuenta con el Programa de Detección, Diagnóstico y Tratamiento de personas que viven violencia intrafamiliar, los cuales consideran la aplicación de un instrumento que discrimina la presencia de violencia en las consultantes que llegan los centros de salud. No obstante, según señala Corporación DOMOS¹³⁴, las Guías para la Intervención en violencia Intrafamiliar desarrolladas para este programa nos son obligatorias, por tanto no tienen carácter de protocolo.

Desde el año 2004 se estableció el Programa de Atención Integral para Mujeres que Viven Violencia Intrafamiliar en establecimientos de Atención Primaria de Salud (APS), el cual ofrece a las mujeres evaluación integral, consulta social y jurídica, intervención psicosocial grupal, derivación a redes de apoyo y, si corresponde, a un plan de protección. Este programa está orientado técnicamente por la “Guía Clínica para la Atención Primaria: Violencia Intrafamiliar, Detección, Diagnóstico y Tratamiento” (MINSAL 2004) y el Manual para la atención Primaria: “Intervención Psicosocial de Grupos para la Atención de Mujeres que viven Violencia Intrafamiliar” (MINSAL 2004).

Según datos solicitados al SERNAM, desde el año 2007 al 2010 el número de mujeres mayores de 15 años ingresadas en la APS fue de 95.373, presentando un incremento en el año 2008 (26.939), para mantenerse en torno a los 22 mil casos en los años siguientes.

¹³²Una en cada Fiscalía Regional (RM4)

¹³³En este sentido se establece el trabajo intersectorial en las recomendaciones de políticas públicas y en nivel de gestión comunal, instancia de exposición directa a la comunidad. Así mismo, se propone fortalecer los marcos normativos de salud para el mejoramiento de la calidad de la atención de salud para víctimas y agresores de violencia de género y generar una mayor oferta de servicios para brindar atención a las víctimas. Estrategia nacional de salud para el cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011-2020. Disponible en <http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/b89e911085a830ace0400101650115af.pdf>

¹³⁴ Corporación Domos- SERNAM. Estimación del Costo de la Violencia Contra las Mujeres en Contexto Intrafamiliar en Chile. 2010

Pese a la integralidad de la oferta, este programa no ha tenido el apoyo político que implique una mayor inversión del Estado para su implementación; sumado a ello, los equipos de profesionales no cuentan con orientaciones técnicas y tampoco han sido capacitados en la problemática. En conclusión, salvo en algunos casos, este programa está en condiciones de entregar primera acogida y orientación, siendo prácticamente imposible realizar procesos terapéuticos de reparación¹³⁵.

Al año siguiente se instalaron las Salas de Primera Acogida para víctimas de violencia sexual, las cuales tiene por objetivo brindar acogida y atención especializada a víctimas de delitos sexuales en servicios de urgencia. Según datos del Ministerio de Salud, en 2009 las Salas estaban disponibles en 20 servicios de urgencias¹³⁶; para el 2010 su número se estimó en 23 en todos los servicios de urgencia de país, sin embargo es complejo estimar su grado de funcionamiento. Esto, dado que presentan falencias en materia de infraestructura, capacitación a funcionarios/as; disponibilidad de tecnología y carga laboral en tanto los directivos de los establecimientos deben ir a declarar como exige el nuevo procedimiento procesal penal.¹³⁷

El 2008 la oferta de atención de Salud Mental en Atención Primaria pasa a integrar un solo gran programa denominado Programa de Atención Integral de Salud Mental en Atención Primaria, el que es monitoreado desde la Unidad de Salud Mental de la División de Gestión de Redes Asistenciales, siendo uno de sus componentes la violencia intrafamiliar. El programa plantea en sus objetivos “prevenir, detectar, diagnosticar y proporcionar a tratamiento integral, accesible, oportuno y eficaz a mujeres que sufren violencia Intrafamiliar”.

El sector cuenta además con Acciones de Prevención, Atención, Diagnóstico y Reparación a las víctimas de Violencia de Género en los Centros Comunitarios de Salud Mental (COSAM), como los organismos mandatados por ley (19.325) que deben dar atención psicosocial a las personas que son derivadas desde los Tribunales Civiles.

En materia de recepción y atención existen otros actores importantes, entre ellos, el ministerio de Defensa, con la función de recepción de denuncias, auxilio a víctimas de delitos y entrega de orientación e información; Carabineros con sus presencia en los servicios de urgencia. La policía de investigaciones, que cuenta con dos Centros de Atención a Víctimas de Agresiones Sexuales (CAVAS) uno en la Región Metropolitana y otro en la Región de Valparaíso, que reciben denuncias y entregan asistencia a víctimas de delitos sexuales, realizan educación preventiva, peritajes y formación de especialistas.

2.2. El acceso a la justicia en casos de violencia contra las mujeres

En Chile es posible establecer un patrón de impunidad a causa de un deficiente acceso a la justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia. Evidenciamos en la institucionalidad jurídica encargada de dar atención a las víctimas y sancionar los hechos de violencia un abordaje deficiente y fragmentado del problema.

a) Investigación en sede familiar y penal

La Ley 20.066 es la normativa que regula a las dos instituciones judiciales encargadas de los casos de violencia intrafamiliar: Tribunales de Familia y Ministerio Público; ambas regidas por normas y lógicas diferentes. La judicatura de familia, esto es sede civil, le compete cuando se considera que la violencia no es constitutiva de delito, que en el código penal se establecen como lesiones, mutilaciones, violación sexual, amenazas u homicidio, entre otros. En ese sentido, le corresponde conocer de la violencia psicológica como de la violencia física que no cause lesiones visibles. En

¹³⁵Op Cit. Corporación Humanas. 2011 Pág. 76

¹³⁶Ministerio de salud. Metas 2011-2020. Elige Vivir Sano. Disponible en <http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/b89e911085a830acc0400101650115af.pdf>

¹³⁷Op Cit. Corporación Humanas. 2011 Pág. 76

caso contrario, en sede penal, le compete al Ministerio el conocimiento de los delitos cometidos en el contexto de la violencia intrafamiliar.

Respecto lo anterior, es importante atender que este tipo de procedimientos representan para las víctimas de violencia un obstáculo para el acceso a la justicia, ya que al imponérseles acudir a instancias diferentes dependiendo únicamente de si existen o no secuelas físicas desatiende totalmente que la violencia que viven hace parte de una relación de poder y control. Sumado a ello, el Ministerio Público no siempre castiga los delitos en el contexto de VIF-calificación que conforme a la ley agravaría las penas- puesto que depende de la agudeza de los fiscales en ahondar en las relaciones de parentesco existente entre víctimas y agresores.

Otro elemento problemático es la derivación de las víctimas a sede familiar o penal por parte de policías, dado que se evidencia disparidad de criterios a la hora de dilucidar la existencia o no de delito. Esto deja en evidencia, por ejemplo, que la distinción del tipo de violencia (psicológico o físico) sea determinante para carabineros a la hora de definir la sede judicial¹³⁸. Esta manera de operar, genera que en casos en que existen delitos de amenaza sean conocidos en los tribunales de familia en el contexto de “violencia psicológica”¹³⁹.

Una complicación relevante que presentan ambas jurisdicciones, dice relación con las declaraciones de incompetencia entre ambas sedes. No existe un criterio común respecto a quiénes son más indicados para investigar y sancionar los hechos de violencia. Mientras algunos/as consideran que la sede de familia es solo de carácter cautelar, siendo la sede penal la encargada de investigar los delitos; hay otros/as que manifiestan que en tribunales tendrían más herramientas para responder integralmente al conflicto. Uno de los hechos más preocupantes radica cuando los casos que son derivados de sede civil a penal como delitos de maltrato habitual, son devueltos a tribunales de familia por falta de calificación de los hechos, terminado muchos de ellos archivados.¹⁴⁰ Según estadísticas del Ministerio Público, en 2011 fueron terminados por incompetencia 2018 casos, equivalentes al 1,11 % del total de formas de término.

En referencia a lo anterior, un elemento importante la hora de discernir en qué sede se investiga y sanciona el caso de violencia depende de la “habitualidad” con que los hechos violentos se manifiesten. La calificación de habitualidad, tipificada en 2005 en la Ley N° 20.066, establece su competencia en la justicia criminal únicamente si previamente el tribunal de familia emite una calificación de habitualidad de los hechos denunciados, remitiendo los antecedentes al Ministerio Público. Se trata del único delito en que la legislación chilena impide a las víctimas denunciar directamente ante el órgano persecutor llamado a conocer de él, lo que constituye una denegación del acceso a la justicia que agrava la vulneración de derechos que en sí misma es la violencia intrafamiliar y da cuenta de la falta de comprensión de la violencia como una grave violación a los derechos humanos. Por lo demás, esta exigencia retrasa considerablemente la oportuna acción de la justicia, contribuyendo a la desprotección de quienes acuden al sistema judicial para el resguardo de sus derechos. Además, a la fecha, el Poder Judicial no ha establecido pautas uniformes, exigiéndose en algunas situaciones más de dos hechos de maltrato para estimar la violencia como habitual y en otros casos, incluso la existencia de una condena previa.

b) Formas de término en sede penal

Es posible sostener que en la mayoría de los casos se buscarán salidas alternativas. En este sentido, existe una inadecuada orientación hacia la suspensión condicional del procedimiento y otras salidas alternativas que no impliquen la imposición de una sanción, como la facultad de no perseverar en la

138Corporación DOMOS y Centro Jurídico Corporación La Morada, Análisis y evaluación de la ruta crítica de las mujeres afectadas por violencia en la relación de pareja. Santiago, SERNAM. Documento de trabajo 107, 2009, p143

139Universidad Diego Portales (UDP). “Acceso a la justicia y violencia contra las mujeres”. En *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2010*. Ediciones Universidad Diego Portales.2010. pág189

140Universidad Diego Portales (UDP). “Violencia contra las mujeres y derechos humanos” En *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2009*. Ediciones Universidad Diego Portales.2009. pág188

investigación, hasta los archivos de los antecedentes. Este tratamiento es abiertamente contrario a las normas nacionales e internacionales que definen la violencia contra las mujeres como una grave violación a los derechos humanos y tampoco permite dar cumplimiento al objeto definido por la propia Ley N° 20.066, en orden a prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar. La aplicación de estos procedimientos, evidencia además la falta de comprensión por parte de los operadores de justicia del significado de las normas de derechos humanos en cuanto a su valor normativo, así como la gravedad que comporta la violencia como tal. En este sentido la ausencia de reproche social y la falta de sanción penal efectiva, se traduce en desprotección para las víctimas e impunidad para los crímenes.

Así lo evidencian las cifras. Las causas de VIF en el Ministerio Público¹⁴¹ si bien presentan un incremento sostenido de salidas judiciales en 2011 (58,3%), al desagregar el dato se puede apreciar que la que mayor presencia tiene es la suspensión judicial del procedimiento con un 41,4%, siendo la sentencia definitiva condenatoria solo de un 8,8%.

De esta manera la sentencia definitiva es muy baja, mientras que la suspensión condicional del procedimiento es la forma más común de término de las causas de violencia intrafamiliar, la que además aliviana el trabajo de los actores. El Ministerio Público no necesita investigar ni preparar un juicio oral, y el imputado termina con sus papeles “limpios” luego de cumplir la condición¹⁴².

Por otro lado, en las salidas no judiciales (41,66%), el archivo provisional fue el término más aplicado al alcanzar un 26,6% de participación (48.264), en relación al total de términos aplicados en este segmento.

Dado los antecedentes, es posible sostener la existencia de un patrón sostenido respecto a este tipo de respuesta judicial¹⁴³, lo que resulta preocupante en tanto perpetúa una práctica que deslegitima la sanción como parte de una política destinada a erradicar la violencia contra las mujeres. El alto porcentaje de salidas no judiciales a su vez, evidencia un número importante de causas que no llegan a tribunales y que por tanto no son investigadas por el ente persecutor.

c) Formas de término en sede civil

En materia de familia, según datos de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, en el tercer trimestre 2011 hubo un porcentaje de 80,8% de ingreso de causas en sede civil, correspondiendo solo un 3% a violencia intrafamiliar. En ellas se agrupan tanto las sentencias como la suspensión condicional de la dictación sentencia y, por tanto, no reflejan fielmente lo que sucede en la práctica. Esto debido a que “no cuentan con una categoría que registre como forma de término la suspensión condicional de la dictación de sentencia, por lo que no es posible determinar la cantidad de sentencias definitivas que efectivamente se han dictado”¹⁴⁴.

En el ámbito de justicia de familia, la suspensión condicional de la dictación de sentencia supone que el agresor reconoce los hechos de violencia que se le imputan y se compromete a no repetirlos. Sin embargo, es posible sostener que el arrepentimiento del agresor no representa un elemento que por sí solo permita el cambio de comportamiento y el aprendizaje de un modo de relación no violento. Las sanciones, en ese caso, son más eficaces para detener la violencia que las soluciones de común acuerdo, basadas en el compromiso de no agresión u otros mecanismos alternativos para la resolución de conflictos propios de relaciones en que las partes se encuentran en igualdad de condiciones. La violencia contra las mujeres exige una respuesta estatal clara de rechazo y no impunidad.

¹⁴¹Las cuentas anuales del Ministerio Público registran el delito, pero no entregan información sobre el sexo, la edad de la víctima y su relación de parentesco con el agresor o agresora.

¹⁴² Op Cit. UDP 2010 Pág. 200

¹⁴³ Ver cuadro 2 en el apartado Violencia en las cifras Pág. 29.

¹⁴⁴ Op Cit. UDP 2010 Pág.198

En ese sentido, uno de los problemas más comunes en la investigación de los delitos de violencia contra las mujeres es la retractación de la víctima. Pese a ello, se ha ido generando jurisprudencia que condena a imputados por VIF a pesar de la retractación, reconociéndose como un fenómeno implícito y común en los delitos de violencia¹⁴⁵. En concordancia con ello, es necesario que los operadores del sistema estén capacitados en la materia de manera de hacer accesible para ellas los sistemas judiciales.

Un aspecto importante abordar, dice relación con la representación jurídica de las víctimas. La ley 19.968, que crea los Tribunales de Familia, permite que las partes comparezcan personalmente, lo que implica que se lleve adelante el proceso sin la necesidad de un patrocinio de un abogado. Este aspecto es grave en tanto hay un desconocimiento de los derechos por parte de los implicados, además en mucho de los casos- más allá del maltrato-, se contemplan situaciones de convivencia, alimentos y relación directa o regular con los hijos. Según un estudio de la Universidad Diego Portales, de 140 casos pertenecientes a cuatro juzgados de familia, solo en siete se constata que el denunciante contó con patrocinio¹⁴⁶.

En este sentido la asesoría es escasa, asumiéndose en general por las Corporaciones de Asistencia Judicial, por los abogados de la casa de la mujer –en casos de gravedad- por fiscales del Ministerio Público¹⁴⁷ y por pocas redes de la sociedad civil.

d) Medidas cautelares

La Ley 19.968 establece que el juez debe dar protección a la víctima y grupo familiar, así como subsistencia económica e integridad patrimonial. Los Tribunales de Familia y el Ministerio Público en ese sentido, son las instituciones encargadas de decretar las medidas cautelares que permitan reducir el riesgo al que están sometidas las víctimas. En materia de familia la ley prevé un sistema que entrega una potestad cautelar al juez, incluso sin fundamentar la resolución que decreta las cautelares¹⁴⁸, mientras que el Ministerio Público, tiene la obligación de pedir estas medidas al juez de garantía.

Las medidas cautelares constituyen uno de los pilares de la legislación sobre protección de la violencia en contra de las mujeres, toda vez que no basta solo con investigar o sancionar, sino que es necesario adoptar disposiciones para resguardar a las mujeres vulneradas.

De acuerdo a las cifras entregadas por la Defensoría Penal Pública, el porcentaje de imputados sometidos a prisión preventiva cae a partir de 2007, desde un 6,3 % a un 1,9 % en 2011. Sumado a ello, también se puede apreciar una disminución de medidas como el arraigo nacional y la obligación de presentarse ante un juez.

En este mismo sentido, se evidencia una baja en medidas comúnmente aplicadas¹⁴⁹ como la prohibición de acercarse a la víctima y la obligación de salir del lugar común. En la primera de ellas, se muestra una disminución importante en comparación con 2009, cayendo de 30,5% a 8,1 % en 2011. Respecto a la obligación de salir del lugar común, las cifras revelan que hay una baja sostenida desde 2008 (13,5) al 2011, donde se establece en 4,3%.

¹⁴⁵Op. Cit. UDP 2010 Pág. 196

¹⁴⁶ Lidia Casas, Francisca Riveros y Macarena Vargas, Informe de violencia de género y administración de justicia, Santiago, Facultad de derecho, Universidad Diego Portales, 2010, Pág. 79

¹⁴⁷ Según un estudio realizado por Universidad Diego Portales, no se constató la intervención de abogados querellante en ninguno de los setenta casos terminados en suspensión condicional del procedimiento en 2008. En Op Cit. Lidia Casas, Francisca Riveros y Macarena Vargas, 2010.

¹⁴⁸Artículo 22 de la Ley N° 19.968 publicada en el diario oficial el 30 de agosto de 2000. Citado en Casas. Lidia y Vargas. Macarena. *La Respuesta estatal a la violencia intrafamiliar*. Revista de derecho Vol XXIV-N°1 Junio 2011 Pág.143

¹⁴⁹ Op .Cit Lidia y Vargas. Macarena.2011 Pág.143

Esto lo reafirma un estudio realizado por Corporación DOMOS¹⁵⁰, el cual muestra que desde 2006 al 2011 hay una caída del 50% en la aplicación de suspensiones condicionales; lo que también se puede ver reflejado en medidas accesorias¹⁵¹ donde por ejemplo el año 2009 se aplicaron 13.038 y en 2011 éstas se redujeron a 4282. Este patrón se ve también en la aplicación de multas¹⁵².

En base a los datos antes mencionados, se puede sostener que las medidas cautelares se están aplicando cada vez menos, lo que debilita las formas de control y protección existente hacia las mujeres. Este hecho es relevante, si consideramos que la protección es uno de los elementos más importantes a la hora de garantizar la integridad y seguridad de las víctimas.

De esta manera, las medidas cautelares son flexibilizadas en tanto los tribunales las califican como resoluciones de menor valor de imperio¹⁵³. Eso se puede constatar en las declaraciones del fiscal Atilio Macchiavello, publicadas en el Informe de Derechos Humanos la Universidad Diego Portales, en las que manifiesta que se dictan las medidas cautelares, pero de “forma mecánica y sin evaluar riesgos”¹⁵⁴.

En este sentido las medidas cautelares están directamente relacionadas con las evaluaciones de riesgo¹⁵⁵, por lo que enfrentadas a un proceso judicial éstas deben ser justificadas. Sin embargo, puede apreciarse que las situaciones de riesgo tienden a naturalizarse y desconocerse, actuando en muchos operadores de justicia prejuicios de género. Es por ello que “las acciones desarrolladas en los distintos sectores intervinientes hablan de una visión que niega la existencia de riesgo, como la complejidad y profundidad del daño presente, constituyéndose en ofertas de protección arbitrarias y de atención que en términos generales son poco profundas y nada integrales”¹⁵⁶.

A esto se suma que cuando no existe una adecuada evaluación de riesgo, el sistema pierde credibilidad. En este sentido, existen organizaciones que trabajan con mujeres agredidas que sostienen que algunos jueces de familia no entienden el sentido de las medidas cautelares, o lo que es lo mismo, no entienden los riesgos que entraña la violencia¹⁵⁷.

Sumado a ello, en el Informe de la Universidad Diego Portales, antes mencionado, se argumenta que a raíz de la “falta de asistencia letrada, de lo fragmentario de los partes policiales y de las denuncias interpuestas ante los tribunales respectivos, en ocasiones es complejo determinar realmente cómo la víctima necesita y quiere ser cautelada, lo que obliga a recurrir a la cautela de oficio”¹⁵⁸.

En base a ello toma relevancia lo que expone el SERNAM en materia de protección en su “Estudio de la Ruta Crítica”, puesto que enfatiza como necesaria “la coordinación entre las autoridades responsables y las instituciones encargadas de llevar a cabo los procedimientos de penalización de

¹⁵⁰ Encina, M, Hernández, T. Documento de seguimiento a la Ley de VIF 20.066. Corporación DOMOS. s/f.

¹⁵¹ Las medidas accesorias corresponden a la obligación de abandonar el hogar común por parte del ofensor; la prohibición que tiene la víctima de acercarse al domicilio, la prohibición de porte y tenencia de armas de fuego, comiso de armas de fuego y asistencia a programas terapéuticos y de orientación familiar.

¹⁵² El estudio muestra que de su nivel más alto en 2009, con 7146 multas, estas se redujeron a 3154 en 2011.

¹⁵³ Esto ocurre cuando frente a su vulneración por parte del agresor, se niega la aplicación de delito de desacato. Esto se ha evidenciado cuando la jurisprudencia emite fallos en que se les niega imperio por considerarlas medidas de carácter temporal o porque de les niega valor al estimar que el agresor fue suficientemente sancionado. Op Cit. Corporación Humanas. 2011 pág. 72

¹⁵⁴ Op Cit. UDP 2010 Pág.195

¹⁵⁵ El objeto de las evaluaciones de riesgo es medir y reducir la probabilidad de agresiones a la víctima y a otras personas, de tal manera que los jueces puedan dictarlas medidas cautelares incluso antes de una audiencia de juicio en sede familiar o que los fiscales las soliciten en sede p55enal. Cámara de Diputados, Boletín 5200-07, 17 de julio de 2007.

¹⁵⁶ Op Cit. Corporación Humanas 2011. pág. 70.

¹⁵⁷ Op Cit. UDP 2009 Pág.196.

¹⁵⁸ Op Cit. UDP 2010 Pág.194.

los abusadores, como también las que se encargan de acoger a las mujeres víctimas de maltrato”¹⁵⁹. Así como también, la necesidad de que los distintos operadores de justicia sean capacitados. Una formación deficiente y la falta de conciencia del fenómeno, repercute sin duda en las soluciones que éstos ofrecen a las mujeres que acuden a la justicia.

En los tribunales de familia, en función de dar mayor celeridad a las medidas cautelares, la Corte Suprema emitió un Auto Acordado de Medidas Cautelares en los cuatro tribunales de la familia de Santiago, en el que se establece la incorporación de salas especializadas con la competencia de conocer medidas de carácter urgente en materia de protección en casos de violencia intrafamiliar. Desde la aplicación de esta normativa, la iniciativa fue considerada exitosa en tanto en sus primeros tres meses de aplicación redujo los tiempos de espera y agendamiento de causas en más de un 50%¹⁶⁰; además un oficio del Poder Judicial respecto al periodo 2011¹⁶¹ sostiene que su aplicación en los cuatro tribunales de familia estaría consolidado.

Si bien esto se puede considerar como un avance, no contamos con información respecto a la aplicación del modelo en otras regiones. Además es importante atender que una de las grandes problemáticas del sistema de protección dice relación con el monitoreo de las medidas cautelares, puesto que por medio de ellas es posible activar redes de apoyo que posibiliten la protección real de las mujeres.

La Corporación de Asistencia Judicial desde 2010, por otro lado, tiene una unidad especializada para brindar protección a mujeres que obtienen medidas cautelares, denominada VIF SERNAM – CAJMETRO, la cual está destinada a prestar atención psicológica y judicial prioritaria a mujeres que viven violencia derivadas del Centro de Medidas Cautelares en la Región Metropolitana.

El Ministerio Público, por su parte, cuenta con el proyecto Orientación, Protección y Apoyo (OPA), el cual tiene por objetivo otorgar a las víctimas y a los testigos protección, orientación y apoyo oportuno, además de atención especializada en casos de VIF. En este sentido, el proyecto tiene la obligación de contactar a la víctima dentro de las 24 horas siguientes a su denuncia, de manera de evaluar en el riesgo que ésta se encuentra y, en un plazo no menor de 48 horas adoptar medidas de protección según sea el caso. Según información publicada en el Informe del INDH en 2011, durante el 2010 ingresaron más de 49 mil víctimas de las cuales el 75,7% se contactó para aplicación de pauta de evaluación de riesgo; de éstas, 61% accedió a medidas cautelares¹⁶².

3. Principales cifras

La violencia intrafamiliar en las cifras

En Chile la magnitud de la violencia contra las mujeres es preocupante. En la Región Metropolitana el 50,3% de las mujeres han sufrido alguna forma de violencia por parte de su pareja¹⁶³, siendo la violencia intrafamiliar el segundo delito más denunciado en el país. En efecto, desde la promulgación de la Ley N° 19.325 en 1994, las denuncias por violencia contra las mujeres han ido en aumento sostenido. El Ministerio del Interior¹⁶⁴ da cuenta de 102.309 denuncias de VIF en 2006

¹⁵⁹SERNAM. “Análisis y Evaluación de la Ruta Crítica en Mujeres Afectadas por Violencia en la relación de Pareja”. Corporación DOMOS y Centro Clínico La Morada, por encargo de SERNAM.2009. Disponible en http://www.feim.org.ar/pdf/blog_violencia/chile/Ruta_Critica_de_mujeres_con_Violencia_SERNAM.pdf

¹⁶⁰La Nación.cl. “Plan piloto reduce tiempos de espera en tribunales de familia”. 3 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.lanacion.cl/plan-piloto-reduce-tiempos-de-espera-en-tribunales-de-familia/noticias/2010-05-02/212319.html>

¹⁶¹Oficio N°8 /2012 en http://www.poderjudicial.cl/PDF/Prensa_Com/CuentaPublica/discurso2012/12.-%20Unidad%20de%20Apoyo%20al%20sistema%20de%20Familia.pdf

¹⁶²Op Cit. INDH 2011 Pág. 126.

¹⁶³Mujeres actual, anteriormente casadas o unidas por relación de convivencia. Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Detección y Análisis de la Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar, Chile, 2002

¹⁶⁴Es importante considerar la vía oficial de información sobre violencia, proviene del sistema nacional de seguimiento y monitoreo de delitos de mayor connotación social, dependiente la División de Seguridad

y 155.113 en 2011; siendo alrededor del 80% de ellas agresiones contra mujeres, porcentaje que se ha mantenido constante en el periodo de estos años¹⁶⁵.

Esta última información cobra relevancia en cuanto evidencia que las mujeres son las que mayormente sufren violencia. Datos del Ministerio Público muestran que las mujeres víctimas de VIF ingresadas constituyen el 80,25% de las causas, en contraste con las de los hombres que equivalen al 19,75%.

Pese a las importantes cifras mencionadas y a la necesidad de contar con información que permita evidenciar en fenómeno, Chile no cuenta con un estudio a nivel nacional de medición de la prevalencia de violencia intrafamiliar, solo se ha realizado uno a nivel regional, el que fue efectuado entre los años 2000-2006. Los resultados de éste revelan una prevalencia del 36% en Aysén, de 42,8 % en Antofagasta, de 48,4 % en Coquimbo, de 55,3%, en los Lagos de 47 % en la Araucanía y de 50,3 en la Región Metropolitana.

Los datos más recientes respecto al escenario de la VIF en el país, se encuentran en la Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales del 2008¹⁶⁶, la cual arrojó que un 35,7% de mujeres entre 15 y 59 años que han tenido una relación de convivencia fue víctima de algún tipo de violencia por parte de sus parejas, cuyas expresiones preponderantes son la combinación de violencia física, psicológica y sexual (32,6%) y la psicológica y física (30,5%).

En los últimos años, sin embargo, la violencia contra la mujer ha comenzado a ser visibilizada por sus manifestaciones más graves a través de lo que se conoce como femicidio, el asesinato de mujeres de manos de sus parejas solo por el hecho de serlo¹⁶⁷. Según cifras proporcionadas por el SERNAM, en el 2011 el número de femicidios fue de 40, existiendo una baja porcentual de 25,93 % respecto al periodo 2007-2011. Es importante mencionar que en 2011 casi un tercio de los femicidios registraron denuncias (8) y cautelares vigentes (4) al momento de la agresión.

En este sentido, es importante señalar que pese a las cifras antes mencionadas, el Ministerio Público sitúa el número de muertes en 43, lo que responde a la diversidad de criterios para evaluar la cuantificación de los femicidios y, evidencia por cierto, la falta de un registro único en la materia¹⁶⁸.

En relación la tipo de término de las causas de femicidio, los datos de Ministerio Público, establecen que un 23,8% de los femicidios tuvieron sentencia definitiva condenatoria, mientras que el mayoría de las causas no la presentan (76.17 %), siendo el sobreseimiento temporal el término más aplicado (33.33%).

Ciudadana del Ministerio del Interior. Este registro contiene las cifras provenientes de Carabineros de Chile, de Policía de Investigaciones, tribunales de Familia, Juzgados de Garantías, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, los que dan cuenta de escenarios diferentes.

¹⁶⁵El número de denuncias de mujeres según datos del Ministerio del Interior en 2011 es de 123.820. Según cifras entregadas por Carabinero de Chile esta sería de 121.262.

¹⁶⁶La Encuesta impulsada por la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, fue realizada por el DESUC de la Pontífice Universidad Católica en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública: "Súmate por un Chile más Seguro". Disponible en: http://www.seguridadpublica.gov.cl/files/presentacion_violencia_intrafamiliar_v2.pdf. La encuesta se realiza cada cuatro años, por lo que en 2012 se debieran entregar datos actualizados.

¹⁶⁷Se consideran femicidios de pareja aquellos que tienen o han tenido una relación de matrimonio o convivencia, las parejas que no comparten un hogar común, u otros vínculos sentimentales de pareja. Esta definición la utiliza el SERNAM y fue acordada por el Circuito Intersectorial de Femicidio para casos de registro e intervención. Este concepto es más reducido que femicidios en general, pero más amplio que la Ley N° 2°.480.

¹⁶⁸Para la Red Chilena Contra la Violencia Doméstica y Sexual, el SERNAM no da cuenta del problema real. Para la organización se omite información, no abordándose casos tan relevantes como los femicidios frustrados, y el seguimiento de los procesos judiciales a los agresores, entre otras. "Nos parece impresentable que la única información oficial de gobierno sobre el femicidio, contenida en la página web del SERNAM una transcripción literal de la crónica roja de la prensa de circulación nacional", sostienen. Disponible en <http://www.elciudadano.cl/2011/07/22/%C2%A1ciudadano-el-machismo-mata-inicia-campana-2011/>

Respecto a los casos ingresados por VIF, las cifras proporcionadas por el Ministerio Público registran el total de casos en 134.658, lo que representa casi el 10% del total de casos ingresados al sistema. Asimismo, evidencia un incremento de un 13 % con respecto al año anterior (117.154 2010). Los delitos con mayor presencia son lesiones (52,0%) y amenazas (37,6%), y en conjunto representan aproximadamente el 90% de los ilícitos.

El cuadro que se presenta a continuación (Cuadro 1), muestra un incremento sostenido de salidas judiciales en causas de VIF, llegando en 2011 a 58,3%, y una disminución de las no judiciales (41,66 %), lo que estaría dando cuenta de un mayor control de este tipo de delitos. Sin embargo, si desagregamos las cifras de las causas judicializadas, podremos ver que la que mayor presencia tiene es la suspensión judicial del procedimiento con un 41,4%, la cual representa la forma más común de términos en las causas de VIF; siendo sentencia definitiva condenatoria solo de un 8,8% (cuadro2).

Cuadro 1: salidas judiciales y no judiciales periodo 2007-2009

Año	2007	2008	2009	2010	2011
% salidas judiciales causas VIF	51	50.6	55.26	56.6	58.34
% salidas no judiciales causas VIF	49	49.4	44.7	43.4	41,66

Por otro lado, en las salidas no judiciales, el archivo provisional fue el término más aplicado al alcanzar un 26,6% de participación (48.264), en relación al total de términos aplicados en este segmento. Esto significa que la mayoría de estos casos no son investigados por el ente persecutor.¹⁶⁹

Cuadro 2: Términos aplicados en delitos de violencia intrafamiliar 2008-2011

Términos	2008	2009	2010	2011
Sentencia definitiva condenatoria	9,5	9,69	9,91	8,81
Sentencia definitiva absolutoria	0,3	0,41	0,67	0,84
Sobreseimiento definitivo	2,0	3,82	4,45	2,27
Sobreseimiento temporal	1,4	1,49	1,61	1,48
Suspensión condicional del procedimiento	33,8	35,68	35,18	41,40
Facultad para no investigar	3,3	4,05	4,77	4,33
Subtotal salidas judiciales	50,6	55,26	56,59	58,34
Archivo provisional	30,1	27,64	28,34	26,63
Decisión de no preservar	5,5	6,99	6,34	6,78
Principio de	12,5	9,01	7,59	7,14

¹⁶⁹Los fiscales sostienen que el archivo provisional es una forma de término habitual cuando las víctimas se retractan, no concurren a la fiscalía o no quieren continuar con la tramitación penal. Ministerio Público, “La Retracción en la denuncia de la violencia de pareja”, Revista Jurídica del Ministerio Público 34, abril de 2008, p 322.

Oportunidad				
Incompetencia	1,2	1,11	1,14	1,11
Subtotal salidas no judiciales	49,4	44,7	43,41	41,66

En 2011 los delitos sexuales ingresados al Ministerio Público fueron de 563. Sin embargo es un indicador complejo en tanto no permite evidenciar la magnitud del fenómeno, lo que se explica por el alto porcentaje de agresiones sexuales no denunciadas, las que se estiman entre un 70% y 80%; y considerando que muchas de ellas además quedan subsumidas bajo los delitos de parricidio (53) y homicidio (37).

En cuanto a la Defensoría Penal, los datos no difieren mucho. Las causas relativas a VIF han aumentado exponencialmente, siendo una de las causales más relevantes de ingreso desde que entró en vigencia la Ley 20.066. De 5.717 causas en 2006 se aumentó a 36.877 en 2011.

4. Principales preocupaciones

- ❖ Pese a que Chile cuenta con una Ley sobre violencia intrafamiliar, la cual establece el deber de protección, atención y reparación para las víctimas de VIF por parte del Estado y sus agentes, así como para prevenirla y sancionarla, es posible sostener que no existe una política integral para abordar el problema. Estos elementos que son de sumo indispensables para su erradicación, se encuentran fragmentados y no cuentan con los recursos técnicos y económicos necesarios.
- ❖ A esto sumamos que la ley, pese a sus avances, relativiza por medio de su conceptualización- violencia Intrafamiliar- las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres como principal causa de la violencia de género. Desde ese punto, la ley invisibiliza la violencia contra las mujeres, subyugándola al espacio familiar y además naturaliza y normaliza otras manifestaciones de violencia en el espacio privado y público.
- ❖ La violencia sexual, por ejemplo, no es objeto de tratamiento como tal, siendo necesaria la concurrencia a normas penales generales. Esta ausencia, así como la falta de discusión pública en la materia, dificulta su abordaje manteniéndolo oculto. En este sentido, si bien los casos de violencia institucional, como lo son la violencia sexual policial y la violencia sexual como tortura, han sido puestos de manifiesto en el plano judicial y público, el Estado no ha asumido la responsabilidad social y política frente al fenómeno, impidiendo con ello el desarrollo de políticas públicas que permitan dar respuesta a este problema.
- ❖ En prevención los programas existentes no han tenido una definición clara respecto de sus grupos objetivos ni de los niveles de prevención a los que se alude (prevención primaria, secundaria y/o terciaria), tampoco del impacto que han tenido en la sociedad.
- ❖ En materia educativa, pese a los recientes anuncios, se puede considerar que no existe una política de prevención al respecto, existiendo medidas aisladas y de las cuales no hay datos respecto a su implementación y resultados. Es importante mencionar que la educación es un elemento central para la construcción de una cultura basada en la igualdad de las personas y de la no violencia; así como lo son las campañas comunicacionales en aspectos de sensibilización y generación de grados de conciencia en la opinión pública.
- ❖ En esa misma línea es que en el sistema de atención fue posible observar la existencia de una oferta desarrollada por múltiples actores, con diversos modelos y metodologías. Esta situación revela la falta de una política unívoca y coordinada en este tipo de programas, entregando como respuesta atención de primera acogida y dejando sin solución al inmenso

espectro de situaciones que se incluyen en la violencia de género, fundamentalmente con lo que tiene que ver con políticas de reparación.

- ❖ En materia de acceso a la justicia si bien ha habido avances puntuales en las judicaturas encargadas de investigar los casos, el abordaje fragmentado y descoordinado no permite la adecuada detección y sanción de la violencia. Así será función de investigar por parte del Ministerio Público o del Tribunal de Familia, dependiendo del tipo de violencia que haya recibido la víctima y la habitualidad con que se haya manifestado. En este sentido, es importante atender que la VIF es el único delito en Chile que no puede ser denunciado directamente ante el ente persecutor, lo que devela la incompreensión de la violencia contra las mujeres, en tanto las múltiples formas en que las que son violentadas y discriminadas en los diversos ámbitos de su vida.
- ❖ Asimismo, es importante evidenciar la nula existencia de mecanismos institucionales que permitan la coordinación entre ambas judicaturas encargadas de investigar los casos, una ínfima cobertura de servicios públicos de información y orientación a mujeres sobre procedimientos judiciales, la que se reduce aún más si se trata de proporcionar defensas ante los tribunales. Esto se traduce en un tratamiento no sistemático de la violencia intrafamiliar que invisibiliza la escalada de violencia y evidencia una total desprotección de las mujeres.
- ❖ Sumado a ello, se observó la existencia de un sostenido patrón de procesamiento judicial, orientado hacia la suspensión condicional del procedimiento y otras salidas alternativas que no impliquen la imposición de una sanción. Este hecho resulta preocupante en tanto perpetúa una práctica que deslegitima la sanción como parte de una política destinada a erradicar la violencia contra las mujeres, traduciéndose en desprotección para las víctimas e impunidad para los crímenes. Esto último si además consideramos la disminución de medidas cautelares, en tanto el reducido valor que se les asigna por parte de los operadores de justicia. Este hecho ha provocado la pérdida de credibilidad en el sistema, como así mismo la necesidad imperativa de capacitación para los operadores de justicia, los cuales no son capaces de percibir los riesgos que constituyen los actos de violencia en los casos de las mujeres.
- ❖ En general no se hace un seguimiento de las medidas accesorias ni de las medidas tomadas a propósito de las suspensiones, por lo que se hace ineludible el establecimiento de su monitoreo tanto en los Tribunales de Familia como en el Ministerio Público, particularmente cuando se produce la deserción de la víctima o su retractación. Las medidas cautelares carecen de sentido si no cuentan con un monitoreo que permita activar redes de apoyo que posibiliten la protección real de la mujer en riesgo.
- ❖ La incorporación de la violencia intrafamiliar en el quehacer del Estado ha evidenciado la falta de coordinación y compromiso por parte de los distintos sectores en términos de la obligación de prevenir la violencia en su conjunto. Si no se trabaja en metas comunes, los abordajes serán distintos y, por tanto, los resultados serán aleatorios. Es por ello que se torna relevante que el SERNAM en su función de impulsar, coordinar y evaluar las políticas gubernamentales en contra de la VIF, coordine las instituciones públicas y trabaje con las organizaciones de la sociedad civil de manera de vincularse a la comunidad desde dichas instancias.
- ❖ Es importante mencionar la falta de registros oficiales y únicos con respecto a la cuantificación de la violencia en sus distintas manifestaciones, así como también un catastro nacional sobre la oferta de atención (pública y no gubernamental). En esta misma línea contar con datos sobre mediciones y estudios que manejan las distintas reparticiones en relación a su PMG de género, de manera que con estos antecedentes se pueda establecer un panorama de la violencia contra las mujeres en el país y con ello desarrollar planes coordinados que desechen la multiplicidad acciones desplegadas.

5. Recomendaciones

- Revisión de la legislación actual para aumentar el presupuesto estatal para el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres.
- Adecuar normativa nacional a estándares internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.
- Necesidad que Chile ratifique protocolo facultativo de la CED AW.
- Avanzar hacia una ley de violencia de género que permita abordar la violencia contra las mujeres en su integralidad, generando políticas públicas y normativas desde un enfoque de derechos humanos.
- Incorporar legislación sobre acoso sexual en el sector público y legislación específica en materia de violencia sexual, sin necesidad de incurrir en normas penales generales.
- Realización e implementación de una Política Nacional de Violencia de Género que articule la oferta pública multisectorial en prevención, atención y reparación de la misma, generando las iniciativas que permitan enfrentar adecuadamente esta problemática.
- Fortalecimiento de políticas de prevención, específicamente en la formación educacional de niñas, niños y jóvenes, proporcionándoles recursos conceptuales en torno a la resolución pacífica de conflictos, así como sobre la igualdad y no discriminación desde una perspectiva de género.
- Contemplar políticas comunicacionales y de sensibilización que generen mayores grados de conciencia en la opinión pública respecto a la discriminación hacia las mujeres.
- Desarrollo de una política unívoca y coordinada en materia de atención, que comprenda procesos de reparación y cuente con apoyo político y financiamiento para su materialización.
- Establecimiento de un catastro nacional de oferta pública en atención de violencia intrafamiliar, de distribución oficial masiva para todos los funcionarios públicos, especialmente los judiciales
- Se recomienda un control efectivo tanto de las medidas cautelares como de las suspensiones condicionales con el fin de brindar una mayor protección a la víctima.
- Eliminación de las trabas procesales que impiden al Ministerio Público la investigación y conocimiento directo del delito de maltrato habitual.
- Creación de fiscalías especializadas en violencia contra las mujeres a nivel nacional.
- Establecimiento permanente y obligatorio de defensa jurídica para las víctimas de violencia de género.
- Inclusión de perspectiva de género en protocolos de carabineros utilizados en manifestaciones sociales.
- Avanzar en la adopción de medidas que permitan intervenir en los factores de riesgo que incrementan la violencia de género en sus distintas manifestaciones (acceso a vivienda, autonomía económica de la mujer, etc.).
- Avanzar hacia la implementación de políticas de compensación o reparación para las víctimas/sobrevivientes de la violencia contra las mujeres.
- Incluir en los criterios de selección de casos de la Comisión Valech la perspectiva de género para la reparación de los casos de violencia sexual como tortura en las mujeres.

- Elaboración de una estrategia nacional sobre trata de personas que implique un plan de acción en materia de prevención y sanción e incluya a la sociedad civil en su elaboración.
- Capacitar a las policías y personal de inmigración, asistentes sociales y funcionarios judiciales en cuanto a la perspectiva psicosocial y jurídica de la nueva ley de trata de personas, desde un enfoque de derechos humanos y género.
- Realizar campaña comunicacional sobre la trata de personas de manera de generar conciencia ciudadana sobre el fenómeno.
- Legislar sobre normativa pendiente en el congreso¹⁷⁰ sobre regulación de contenidos que atenten contra la dignidad de las personas en los medios de comunicación.
- Articulación de un sistema de registro único que permita cuantificar la violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones.
- Implementación de un sistema nacional articulado para la generación de estudios y estadísticas de las diversas manifestaciones de la violencia contra mujeres y niñas.
- Capacitación permanente en derechos humanos y violencia de género a los/las funcionarios/as encargados de la atención de víctimas (centros de la mujer, centros de hombres y casas de acogida), operadores de justicia en sus distintos niveles y funcionarios públicos en los diversos sectores del Estado.

¹⁷⁰El 11 de julio de 2007 fue presentado en la Cámara de Diputados un proyecto de ley, actualmente en trámite, que incorpora normas contra la discriminación y publicidad que atente contra la dignidad de las personas (boletín n° 5193-07).

CAPÍTULO IV: EDUCACIÓN

1. Reconocimiento formal

El derecho a la educación está garantizado en la Constitución. En el artículo 10 inciso 10° se señala que el Estado promoverá la educación parvularia y que la educación básica y media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito para tal efecto. Al mismo tiempo se garantiza la libertad de enseñanza, sin otras limitaciones “que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional” y la obligación de responder a requisitos mínimos que serán exigidos en cada nivel de enseñanza, los cuales serán fijados por ley.

El artículo 3 de la Ley N° 20.370 (Ley General de Educación)¹⁷¹ define los principios que deben inspirar a la educación en el país, no obstante, muchos de estos principios no se plasman en resultados concretos.

2. Políticas públicas

El año 2010 estuvo marcado por los graves estragos que provocó el terremoto donde seis mil 168 establecimientos educacionales resultaron dañados de los ocho mil 326 establecimientos existentes en la zona previo a la catástrofe, lo que afectó a más de dos millones 95 mil 671 alumnos/as, según cifras oficiales. No obstante, fue posible dar inicio al año escolar a fines del mes de abril de ese año –con casi dos meses de retraso- utilizando establecimientos educacionales para el funcionamiento de dos escuelas, utilizando infraestructura universitaria, armando escuelas de emergencia, convirtiendo antiguos buses en salas de clases, etc. Aún cuando la reconstrucción definitiva tardará un poco más, los niños, niñas y jóvenes de las zonas afectadas pudieron rendir su año escolar. El gobierno tuvo que reasignar el presupuesto, a través de distintos proyectos de ley, para poder cubrir los gastos que implicaban las nuevas necesidades, arriesgando en algunos casos la ya cuestionada calidad de la educación impartida. Un ejemplo de ello es la autorización para utilizar recursos de la subvención escolar preferencial para reparaciones de los establecimientos.

¹⁷¹ Artículo 3 de la Ley 20.370: “El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios:

- a) *Universalidad y educación permanente.*
- b) *Calidad de la educación.*
- c) *Equidad del sistema educativo.*
- d) *Autonomía. El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan.*
- e) *Diversidad. El sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por él.*
- f) *Responsabilidad. Todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus deberes y rendir cuenta pública cuando corresponda.*
- g) *Participación. Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso educativo en conformidad a la normativa vigente.*
- h) *Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales.*
- i) *Transparencia. La información desagregada del conjunto del sistema educativo, incluyendo los ingresos y gastos y los resultados académicos debe estar a disposición de los ciudadanos, a nivel de establecimiento, comuna, provincia, región y país.*
- j) *Integración. El sistema propiciará la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales.*
- k) *Sustentabilidad. El sistema fomentará el respeto al medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, como expresión concreta de la solidaridad con las futuras generaciones.*
- l) *Interculturalidad. El sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia. “*

Esta subvención, que entrega recursos adicionales a sostenedores de establecimientos educacionales para la implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo, tiene como objetivo contribuir a la equidad social, promover la igualdad de oportunidades y mejorar la calidad de la educación chilena. Uno de los compromisos que asumen los sostenedores al convenir con el Ministerio de Educación esta subvención preferencial, es construir un plan de mejoramiento educativo con la participación de toda la comunidad escolar, que contemple acciones para mejorar los aprendizajes y áreas específicas de gestión institucional: convivencia, liderazgo, currículo y gestión de recursos. Esta medida implicó, por tanto, destinar a la reconstrucción los recursos dirigidos a los sectores más vulnerabilizados.

El año 2011 y teniendo como base los problemas detectados post terremoto, estuvo marcado por la demanda estudiantil en relación a los temas del costo de la educación y la calidad de la misma. El derecho a una educación gratuita y de calidad fue la consigna permanente. La crítica al lucro, al endeudamiento de las familias así como a la desigual calidad de la educación fueron los temas que marcaron la agenda pública, política y legislativa del año 2011.

Cabe recordar que esta demanda ya había tenido una expresión masiva el año 2006 con la movilización entre los meses de abril y junio de ese año del movimiento secundario que fue denominada la “revolución de los pingüinos”. Entre las principales demandas estaban: la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de enseñanza; fin de la educación municipalizada, gratuidad en la PSU; tarifa escolar gratuita en el transporte público para la educación media, entre otras.

A partir de estas movilizaciones y de la Comisión multidisciplinaria convocada por la Presidenta Bachelet para desarrollar propuestas de cambio en el ámbito educativo, surge la Ley General de Educación N° 20.370, la cual fue promulgada en septiembre de 2009. Los aspectos más destacables de esta nueva Ley refieren a evitar procesos de selección de alumnos/as hasta sexto básico en aquellas escuelas que reciben aportes del Estado; la creación del Consejo Nacional de Educación que estará a cargo de definir el currículo, los estándares de calidad y la evaluación de los distintos sectores educativos; la limitación para ostentar el cargo de sostenedor sólo a aquellas corporaciones municipales o fundaciones sin fines de lucro y con giro único educacional; la obligación de los sostenedores de demostrar que están entregando una educación de calidad, junto con rendir una cuenta detallada (en el caso de los establecimientos subvencionados) del uso de los fondos públicos. La Ley incluye también derechos y deberes de los distintos integrantes de la comunidad educativa y asegura su acceso desde la educación parvularia hasta el término de la educación secundaria.

No obstante esta nueva Ley no ha dejado conforme a ninguno de los sectores afectados por ella. De allí que la demanda resurge con mayor fuerza el 2011 a partir de las movilizaciones estudiantiles que son evaluadas como las más multitudinarias desde la vuelta a la democracia en Chile.

Las demandas se condicen con los estudios publicados por la OECD en los cuales se señala que Chile es el país con mayor segregación socioeconómica en el ámbito educacional, además de ser uno de los líderes en gasto privado. La realidad que se mantiene todavía es la de un ordenamiento en el sistema educacional que ha contribuido a acentuar las desigualdades existentes en el país, con educación de diversa calidad según la capacidad de pago de los padres. Una es la educación para los ricos que pueden pagarla y otra la que reciben los pobres. En efecto, Chile vive los más elevados niveles de desigualdad de los últimos decenios, como lo revelan diversos estudios oficiales y de organismos internacionales.

Año a año disminuye el porcentaje de alumnos/as en los colegios municipales y aumentan en los particulares subvencionados, lo que ha provocado la disminución -por cierre debido a escasez de alumnado- de colegios municipales, que son finalmente los que constituyen la oferta estatal en educación. El propio Ministro de Educación, Harald Beyer, confirmó que las matrículas en los

establecimientos municipales disminuyeron en un 5% el 2012, siendo una de las peores cifras en la historia.¹⁷²

Esta situación revela la falta de respuesta adecuada de parte del Estado frente a lo que ha sido una preocupación también en el sistema internacional de derechos humanos, la dispar calidad entre la oferta pública y la privada en educación.

El sistema de medición utilizado para evaluar la calidad de la educación se concentra en la medición de resultados de aprendizaje, específicamente académicos, en estudiantes de cuarto y octavo año de enseñanza básica y de segundo de enseñanza media.

Los resultados del SIMCE 2011 aplicado a 10.321 estudiantes de 2° Medio, distribuidos en 505 establecimientos educacionales a nivel nacional -lo que corresponde al 92% de los estudiantes evaluados- muestra que en relación con el Grupo Socioeconómico (GSE), los grupos Medio Alto y Alto obtuvieron puntajes promedio sobre la media nacional (276 y 298 respectivamente). Los grupos Medio Bajo y Bajo obtuvieron puntajes bajo el puntaje promedio nacional (234 y 218 respectivamente).

Al observar los resultados por tipo de Dependencia Administrativa, se aprecia que los establecimientos Particulares Subvencionados y los Particulares Pagados registraron puntajes promedio superiores a la media nacional (257 y 298 respectivamente). Los establecimientos Municipales, obtuvieron un puntaje promedio inferior a la media nacional (227 puntos).¹⁷³

Las mujeres tuvieron un puntaje promedio de 250 puntos, levemente superior al de los hombres (247 puntos).

En el caso de la prueba SIMCE para 4° básico los resultados por sexo muestran que tanto hombres como mujeres aumentan significativamente su puntaje promedio en Matemática respecto de la evaluación anterior y mantienen estables los promedios de Lectura y Ciencias Naturales. En el caso de los 8vos básicos se observa que los hombres aumentan en seis puntos su puntaje promedio de Matemática respecto de la evaluación anterior. Al comparar los resultados 2010 se observa que el puntaje promedio de las mujeres es significativamente más alto en Lectura y el puntaje promedio de los hombres más alto en Matemática.¹⁷⁴

A nivel de los docentes el 8 de Febrero del 2011 se promulga la Ley 20.501 sobre la Calidad y Equidad de la Educación la que incluye modificaciones sobre las consecuencias de acuerdo a nivel de desempeños obtenido en la evaluación docente y establece implicancias para los docentes que se nieguen a ser evaluados. Respecto de la evaluación de docentes, el informe 2011 señala que de los 10.633 profesores/as evaluados un 69% corresponde a mujeres y un 31% a hombres. Las diferencias en los resultados muestran que las mujeres obtienen casi 6 puntos más que los hombres en resultados “competentes” e igual porcentaje, 6%, en “destacado”.¹⁷⁵

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 niños y niñas es un aspecto estratégico en sus proyectos de integración y ascenso social.

Si bien los gobiernos precedentes hicieron esfuerzos considerables en materia de renovación del currículo, de los planes educativos, de infraestructura y tecnología, de bibliotecas y recursos educativos, incrementaron la jornada escolar, lo que adicionalmente se ha traducido en un aporte

¹⁷² <http://www.biobiochile.cl/2012/03/18>

¹⁷³ http://www.enlaces.chhttp://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/2012/04/simce_2011.html/index.php?t=44&i=2&cc=1943&tm=2

¹⁷⁴ Resultados SIMCE 2011

¹⁷⁵ Resultados evaluación docente 2010 Ministerio de Educación

importante para las mujeres que trabajan remuneradamente, no obstante, la calidad de la educación continúa mostrando déficits inaceptables.

Asimismo, tanto los resultados en las pruebas de medición como las elecciones profesionales y técnicas de hombres y mujeres revelan que esos cambios curriculares no han logrado superar los patrones socioculturales tradicionales, manteniéndose diferencias que impactan negativamente en las mujeres.

Los anuncios realizados por la actual administración gubernamental parecieran seguir la misma línea, ya que se implementó a partir del 2011 un cambio de curriculum que implicó el aumento de 480 horas de Lenguaje y 320 en matemáticas para los alumnos entre 5° básico y 2° medio además del aumento de 80 horas de inglés para los estudiantes de 5° y 6° Básico, pero a costa de la disminución de las clases de Historia, Ciencias Sociales y tecnología. Esto devela un concepto tecnocrático y academicista de la educación, sepultando la posibilidad de provocar una gran reforma en el sentido de potenciar la educación formal como un espacio fundamental de construcción y reproducción ciudadana y democrática.

En el párrafo 2° artículo 4° de la nueva Ley de Educación se señala que es “*deber del Estado velar por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa, promoviendo especialmente que se reduzcan las desigualdades derivadas de circunstancias económicas, sociales, étnicas, de género o territoriales, entre otras*”. Será necesario evaluar si estas obligaciones se cumplen una vez que la ley y las instituciones de control y evaluación que ella provee, comiencen a operar.

Hasta ahora el sistema educacional no ha cumplido con sus obligaciones de modificar los patrones socioculturales de género y de generar una oferta educacional pública con estándares de calidad similares a los que operan en el sistema privado.

En junio del 2011 el Presidente planteó a través de una cadena nacional de televisión las reformas educacionales propuestas para intentar satisfacer las demandas estudiantiles, Para ello propuso un Gran Acuerdo Nacional de la Educación y el FE (Fondo por la Educación) de 4.000 millones de dólares, recursos que provendrían del Fondo de Estabilización Económica y Social. También anunció la creación de la subsecretaría de Educación y la Superintendencia de Educación Superior, entidad encargada de fiscalizar a las universidades y que se abriría el debate en torno al lucro en la educación superior.

Con fecha primero de Agosto del 2011 realiza una segunda propuesta denominada *Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena*, la cual contiene 21 medidas entre las que destacan la des-municipalización de la educación pública y la reformulación del sistema de becas y créditos para la educación superior, además de otras ya mencionadas en la primera propuesta gubernamental. Ante la negativa de los/as estudiantes el gobierno, a través del ministro del ramo, lleva a cabo una tercera propuesta que incluía un sistema mixto de becas y créditos para los tres primeros quintiles de la población, reprogramación de los créditos actuales de 110 mil personas y reducir la tasa de interés del crédito con aval del estado del 5,6% al 2%. También se prometió enviar en menos de 40 días un proyecto de des-municipalización de la educación pública, pasando los colegios a manos de organismos públicos descentralizados, crear una Superintendencia de Educación Superior para fiscalizar que las instituciones universitarias efectivamente no tengan fines de lucro y proponer una reforma a la Constitución estableciendo el derecho a una educación de calidad

En abril del 2012 el Presidente ingresa al congreso un proyecto de Ley que perfecciona la legislación tributaria a fin de financiar la reforma educacional, proyecto que esta actualmente en tramitación con urgencia simple.

Estudiantes Embarazadas o Madres Lactantes

En relación al embarazo adolescente, no se observa una política integral dirigida a generar las condiciones que garanticen que las madres jóvenes permanezcan dentro del sistema escolar. Una

barrera para la eficacia de la Ley N° 19.688 dirigida a la protección efectiva del derecho de las niñas a la educación es que ésta no contemplaba sanciones para los colegios que no la respetaban, lo cual fue corregido en la nueva Ley General de Educación al establecer sanciones económicas al establecimiento que expulse a una estudiante embarazada. Sin embargo, se observa que la legislación no ofrece alternativa alguna en materia de cuidado infantil, situación que persiste en la educación superior. Las madres adolescentes y madres jóvenes enfrentan grandes dificultades para resolver el problema del cuidado infantil. En este aspecto es necesario reconocer el esfuerzo estatal del gobierno de Bachelet por aumentar de manera significativa el número de sala cunas y jardines infantiles, el cual podría redundar en mayores tasas de retención escolar y universitaria.

Durante los últimos años, la JUNAEB – organismo estatal cuya misión es facilitar la incorporación, permanencia y éxito en el sistema educacional de niñas, niños y jóvenes en condición de desventaja social, económica, psicológica o biológica, entregando para ello productos y servicios integrales de calidad, que contribuyen a la igualdad de oportunidades frente al proceso educacional - ha enviado encuestas a los establecimientos educacionales del país destinadas a identificar a las estudiantes embarazadas, madres y padres, en todo el país y conocer las dificultades que enfrenta para continuar sus estudios. Este catastro se amplió durante 2010 de modo de incluir a estudiantes de enseñanza básica, lo que permitiría detectar no sólo embarazo o maternidad, sino también casos de abuso y violación. No obstante lo valorable de la iniciativa, no se ha pasado aún del registro estadístico al diseño y ejecución de políticas concretas de apoyo a estas jóvenes. Mayores exigencias se instalarán cuando se constaten los embarazos de niñas (ya no adolescentes), las que sin lugar a dudas han sido víctimas de un delito.

La Encuesta CASEN 2009 da cuenta del impacto del embarazo adolescente por quintil de ingresos, develando que mientras en el quintil I (hogares más pobres) la tasa de embarazadas o amamantando por 1000 mujeres de 13 a 19 años es de 38.5, en el quintil V (más ricos) esta tasa es de 2.4. De ellas, el 67,5% no asiste a establecimientos educacionales, siendo mayor la deserción escolar entre las pobres que entre las no pobres con una diferencia de 10 puntos porcentuales.

La propia ministra del SERNAM evidencia que al año 2010, 39 mil niñas dejaron su escolaridad por razones de maternidad. .

A su vez el último informe de Estadísticas Sanitarias Mundiales de la OMS (2011) revela que de cada mil niñas chilenas que tienen entre 15 y 19 años, 51 quedan embarazadas y tienen sus hijos. La tasa de embarazo anual en este tramo etáreo es de 35.000a 40.000 embarazos al año.

En julio del 2012 SERNAM lanzó un programa denominado “Comprometidos con la vida”, el cual promete brindar atención psicológica y apoyo a la maternidad.

La Educación Sexual en los Centros Educativos

La inquietud por establecer la educación sexual dentro de las preocupaciones en materia de educación se concretó con la aprobación del Plan de Educación en Sexualidad y Afectividad por parte del Ministerio de Educación en el año 2005.¹⁷⁶ Sin embargo, en septiembre de 2008 renuncia la jefa de la Unidad de Sexualidad del Ministerio de Educación por, según versiones de prensa, las críticas recibidas frente al estancamiento del Plan. Menos de un año después sale también la nueva jefa por cuestionamientos a la repartición de una cartilla elaborada por el Movimiento de Liberación Homosexual.

Las políticas de educación sexual en el país han estado permanentemente frenadas debido al control y fiscalización continua realizada desde los sectores políticos más conservadores y por la Iglesia Católica. A pesar de ello se ha promulgado recientemente, en enero de 2010, la Ley N° 20.418, que Fija Normas sobre Información, Orientación y Prestaciones en materia de Regulación de la

¹⁷⁶ http://www.anep.edu.uy/documentos/edu_sexual/seminario_julio/chile/ed_sex_chile_plan_m16.pdf (visitado en enero 2010).

Fertilidad. Esta ley establece en su artículo 1 que “*Toda persona tiene derecho a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad, en forma clara, comprensible, completa y, en su caso, confidencial...los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado deberán incluir dentro del ciclo de Enseñanza Media un programa de educación sexual, el cual, según sus principios y valores, incluya contenidos que propendan a una sexualidad responsable e informe de manera completa sobre los diversos métodos anticonceptivos existentes y autorizados, de acuerdo al proyecto educativo, convicciones y creencias que adopte e imparta cada establecimiento educacional en conjunto con los centros de padres y apoderados*”. No obstante esta reglamentación, las nuevas autoridades en educación están reformulando la política en esta materia, la cual se inicia con el retiro del material de educación sexual que estaba a disposición de los colegios en la red Enlaces, por contener, según señalaron, imágenes de tipo "erótico".

El ministerio ha puesto a disposición de los establecimientos educacionales 7 alternativas sobre educación sexual, las que podrán ser escogidas de acuerdo al criterio y los valores de cada establecimiento.

El problema es que el Estado no impulsa programas desde una lógica de derechos humanos en sexualidad y reproducción, desde una mirada laica y como una política pública, ya que en el caso de la educación municipalizada prima la ideología del alcalde a la hora definir los o el programa a instaurar en su comuna y toda vez que son optativos y no obligatorios, sucederá lo mismo con los particulares y particulares subvencionados.

Además, el ministerio no ha asegurado que cada uno de estos siete programas sea consistente con la Convención de los Derechos del Niño ni la CEDAW, es decir, con los principios de no discriminación, de autonomía progresiva, el derecho a la educación y a la salud.

A ello se agrega que no se incluyen hoy día las materias de sexualidad y género en las mallas curriculares de pre-grado, en especial de las carreras de pedagogía, cuya oferta ha aumentado en gran forma a partir del incremento de la demanda de profesores/as por la extensión de la jornada escolar y de la educación obligatoria (12 años) que se está implementando. Es decir, no existe el personal docente capaz de enseñar estas materias a los estudiantes.

Educación Superior

A pesar de una aparente igualdad en la matrícula en educación básica, media y superior¹⁷⁷ persisten formas de discriminación en contra de las mujeres que se reflejan en las áreas en las que se titulan y en las dificultades que afrontan para ingresar a la educación superior.

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 profesionales y técnicas de nivel medio de entre cuatro y seis años de duración, y Centros de Formación Técnica (CFI), que ofrecen carreras de dos años de duración de nivel de auxiliar de técnicos y profesionales.

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, que ha estado asociado a los esfuerzos de grupos ideológicos por contar con sus propios centros académicos. Esta situación ha favorecido ampliamente el crecimiento de la matrícula en la educación superior.

La educación en estas instituciones, así como en las universidades privadas, es pagada y existen programas que permiten a las/los estudiantes hacer frente a dichos pagos para la culminación de sus estudios. A partir del 2006 se amplió el financiamiento desde las universidades tradicionales al

¹⁷⁷ MIDEPLAN, División Social, Encuesta Casen 2006, disponible en http://www.mideplan.cl/casen/ceducacion_2006.html (visitado junio, 2010).

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.

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. No obstante, a lo largo de sus aplicaciones se ha logrado constatar brechas de género y de clase en sus resultados.

Paradójicamente, si bien las mujeres tienen 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 obliga a reevaluar críticamente la forma en que el sistema educacional básico y de enseñanza media se hace cargo de las prácticas de discriminación hacia las mujeres en el sistema escolar, el impacto de la socialización y del currículo oculto. Este último reitera los roles tradicionalmente asignados a los sexos e incentiva, además, el desarrollo de habilidades asociadas a ellos y posteriormente, la elección de carreras.

Existiendo plena “autonomía” de las Universidades para definir sus programas de formación, resulta grave la escasa incorporación de programas, clases y seminarios sobre género y no discriminación. Si bien es posible apreciar el interés de estudiantes en estas materias, la mayoría de las universidades no entrega cursos sobre estas materias en carreras tan importantes como son las ligadas a la salud y el derecho. Actualmente, ninguna escuela de Pedagogía incluye formación sobre género o sexualidad. Difícilmente podrán enseñar los/as nuevos docentes sobre materias que desconocen aun cuando estén incorporadas en el currículum aprobado por el Ministerio de Educación. En las escuelas de ciencias sociales existe una mayor oferta de cursos sobre género, siendo obligatorio sólo en algunas escuelas de sociología y antropología.

3. Cifras más relevantes

Los resultados obtenidos en el año 2008 en la prueba SIMCE en cuarto básico y segundo medio dan cuenta de la correlación positiva entre nivel de logro y grupo socioeconómico al cual se pertenece. Para los tres subsectores de aprendizaje evaluados¹⁷⁸, se observa que en el grupo socioeconómico bajo más del 49% de los estudiantes no alcanza los aprendizajes para ser ubicados en un nivel intermedio¹⁷⁹, quedándose en un nivel inicial, mientras que en el grupo socioeconómico alto esta cifra no supera al 11% de los estudiantes en cualquier prueba. Así, a medida que el grupo socioeconómico es más alto, menor es el porcentaje de estudiantes en el Nivel Inicial y mayor en el Nivel Avanzado para los tres subsectores de aprendizaje evaluados. Lo anterior ratifica el desafío en materia de equidad, evidenciando la concentración del menor logro de aprendizajes en los grupos socioeconómicos más bajos.¹⁸⁰

Estos resultados desprestigian cada vez más a la educación pública, lo que se traduce en que desde 2000 a 2008 ha disminuido el porcentaje de estudiantes que se matriculan en ella de 53,7% a 43,3% y aumentado los que ingresan al sector particular subvencionado de 35,8% a 48,1%. La educación

¹⁷⁸ Lenguaje, Matemáticas y Comprensión del medio natural y social.

¹⁷⁹ Los niveles utilizados para ubicar los resultados obtenidos por el estudiantado son: nivel inicial, nivel intermedio y nivel avanzado.

¹⁸⁰ Ministerio de Educación, “Resultados Nacionales SIMCE 2009”, Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), Santiago de Chile, mayo de 2009.

particular pagada, en el mismo periodo, ha tenido una leve disminución pasando de 8,9% a 7,1% del total de estudiantes matriculados cada año.

En relación a las brechas de género, en la evaluación realizada a estudiantes de cuarto básico las mujeres obtienen puntajes promedio significativamente superiores a los de los hombres en Lectura. En Educación Matemática y en Comprensión del Medio Social y Cultural los resultados no muestran diferencias significativas entre sexos. Sin embargo, en la evaluación realizada en segundo medio se mantienen los mejores resultados de las mujeres en la prueba de Lengua Castellana y Comunicación, pero estos resultados se invierten en Matemática, donde los hombres obtienen puntajes promedio significativamente superiores a los que obtienen las mujeres. Se observa, entonces, que a medida que se avanza en los años de educación formal se producen brechas de género que responden a los modelos tradicionales de aptitudes diferenciadas para hombres y mujeres.

El 2009 los cursos evaluados fueron cuarto y octavo básico, observando resultados similares a los ya señalados al encontrar en octavo básico las mismas diferencias entre niños y niñas que se señalaron antes para segundo medio.

Las cifras de embarazo adolescente siguen siendo altas. El 15% de los embarazos en el país corresponden a mujeres menores de 19 años¹⁸¹, lo que sigue impactando la retención de las niñas en la educación formal.

La Población femenina Económicamente Activa (PEA) 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 porcentaje de mujeres dentro de la población económicamente activa con educación superior completa es de 20,9%, con relación a un 14,6% para los hombres. Igualmente, el porcentaje de mujeres con educación media completa dentro de la población económicamente activa es de 34,8%, en comparación a 32,2% para los hombres.¹⁸² De allí que sea posible concluir que los mejoramientos educativos de las mujeres tienen impacto directo sobre el mayor acceso al mercado laboral.

En el 2009 se observa una distribución equitativa en la matrícula masculina y femenina entre los distintos tipos de instituciones (Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica). No obstante, al desagregar la matrícula por áreas, se observa que existe una clara segmentación entre la matrícula femenina y masculina reproduciendo patrones sexuales tradicionales de oficios y actividades. Por ejemplo, del total de hombres matriculados en 2009 en carreras de pregrado en las Universidades, un tercio de ellos se encuentra en las áreas de tecnología (33.2%), mientras que del total de mujeres matriculadas, casi la mitad se ubica en las áreas de salud (24,1%) y de educación (22.3%).¹⁸³

El análisis del proceso de selección universitaria revela que las mujeres se inscriben y rinden la PSU en mayor medida que los varones (53,5%), 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 inferiores. En la PSU rendida para el proceso de matrícula 2008, sólo el 55,8% de las mujeres que rindieron la prueba obtuvieron el puntaje mínimo que les permite

¹⁸¹ Instituto Nacional de Estadística, Fecundidad en Chile, Situación Reciente, 2008.

¹⁸² MIDEPLAN, División Social, Encuesta Casen 2006, disponible en http://www.mideplan.cl/casen/cempleo_2006.html (visitado junio, 2010).

¹⁸³ Consejo Superior de Educación, Matrícula pregrado primer año y total según sexo, disponible en http://www.cse.cl/public/Secciones/seccionestadisticas/estadisticas_sistema_2009.aspx (visitado marzo, 2010).

postular (450 puntos en las pruebas de lenguaje y matemáticas), frente al 62,6% de los varones.¹⁸⁴ De las mujeres postulantes, el 75,7% fue seleccionado, frente al 78,3% de los varones¹⁸⁵.

Los resultados del 2009 mantienen las diferencias, variando de acuerdo a grupo socioeconómico y género, favoreciendo nuevamente a los ricos y a los hombres, quienes lograron un 70% de los puntajes superiores a los 700 puntos en la PSU Matemática. Y si la vara se baja a 600 puntos, siguen siendo mayoría, con un 58,4%. Al ver la totalidad de puntajes nacionales, sólo 18% son mujeres.

En el examen de Ciencias e Historia ocurre lo mismo, aunque en menor medida. Y sólo en Lenguaje la situación tiende a equilibrarse, pero siempre se mantiene a favor de los hombres.

En el 2011 de 520 puntajes nacionales sólo un 14,6% corresponde a mujeres, mientras que el 85,4% corresponde a hombres. Esta es una cifra alarmante, sobre todo porque la participación femenina en este grupo ha ido disminuyendo cada vez más. En 2008 fue de un 19,1%, en 2009 de un 18,3%, en 2010 un 17,2% para llegar a un 14,6% el 2011.

En el caso del uso de las nuevas tecnologías de la información, la VI Encuesta Nacional de Juventud (2009) revela serias disparidades y brechas por género, brechas de acceso y de uso. Son más las mujeres que no utilizan computador ni acceden a internet, y cuando lo hacen, es con menor frecuencia. Por otra parte, mientras los jóvenes varones utilizan crecientemente internet para bajar programas, escuchar música y chatear, las jóvenes utilizan en mayor medida Facebook. Se consolidan así diferencias en el acercamiento a las tecnologías de la información y comunicación que tendrán consecuencias en las definiciones y oportunidades profesionales de las niñas.

4. Principales preocupaciones

- ❖ Si bien el acceso a la educación escolar está garantizado, se mantiene en el país la brecha en calidad de educación tanto en términos socioeconómicos como de género, que impactan en resultados más bajos, de acuerdo a los sistemas de medición y selección utilizados, en los más pobres y en las mujeres.
- ❖ Asimismo, persisten patrones socioculturales que provocan la existencia de ámbitos de estudios superiores “para mujeres” y “para hombres” con el impacto que ello tiene en términos de desvalorización y menor ingreso para las mujeres. En particular preocupa cómo se trabaja a nivel escolar a favor de la igualdad y la no discriminación de modo de obtener iguales resultados en los futuros educacionales de los y las jóvenes.
- ❖ Se constata la ausencia de un concepto de educación integral como responsabilidad estatal, de modo de producir y reproducir una sociedad democrática y equitativa, sobrevalorándose lo estrictamente académico y obviando o postergando la obligación de implementar proyectos de formación y educación integral.
- ❖ En el ámbito de la educación sexual no se observa una continuidad en el trabajo realizado durante los últimos años ni se ha evaluado el impacto de los diferentes programas en la disminución del embarazo adolescente. Asimismo, no se ha desarrollado una política específica de apoyo a madres adolescentes de modo de asegurar su permanencia en el sistema escolar.

¹⁸⁴ Universidad de Chile, Vice-Rectoría de Asuntos Académicos, DEMRE, Resultados de Rendición de Pruebas Proceso de Admisión 2008, disponible en http://www.demre.cl/text/pdf/p2008/Resultados_rendicionPSU2008.pdf (visitado octubre 17, 2008).

¹⁸⁵ La PSU 2008 la rindieron 116.909 mujeres y 99.983 hombres. Postularon a distintas carreras 41.795 mujeres y 40.114 hombres y fueron seleccionadas 31.648 mujeres y 31.397 hombres. El porcentaje de selección sobre rendición para las mujeres fue de 27,1, y para los hombres de 31,4. El porcentaje de selección sobre postulación para las mujeres fue de 75,7 y para los hombres de 78,3. Universidad de Chile, Vicerrectoría de Asuntos Académicos, DEMRE, Compendio Estadístico Proceso de Admisión 2008, disponible en http://www.demre.cl/text/doc_anexos/compendio_2008.pdf (visitado octubre 17, 2008).

- ❖ Por otra parte, se observa la inexistencia de 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.
- ❖ Por último, los avances tecnológicos requieren de trabajadores/as altamente capacitados/as y con habilidades 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. Al mismo tiempo, no se observa una preocupación activa por reducir la brecha digital de género detectada desde la escuela.

5. Recomendaciones

- Asegurar la inclusión de la equidad de género en los estándares para la formación inicial de profesores (desde la Educación Parvularia), exigiendo a las Universidades asumir un rol activo en el desarrollo de una cultura para la igualdad y no discriminación, que se haga cargo, además, del desarrollo sexual de niñas y niños.
- Diseñar e implementar políticas que garanticen la igualdad de resultados para niños y niñas a lo largo de todo el sistema educacional.
- Responder a las necesidades que surgen en las estudiantes embarazadas y madres en todo el sistema educacional, además de aumentar las capacidades del cuerpo docente para detectar situaciones de abuso sexual.
- Desarrollo de políticas activas para la incorporación de las niñas al uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- Desarrollo de un programa de educación sexual desde una mirada de derechos humanos y acorde a un Estado Laico.

CAPÍTULO V: FAMILIA

1. Reconocimiento formal

En Chile, la Constitución Política de la República expresa que “*La familia es el núcleo fundamental de la sociedad*” (CPR, Art. 1° inciso 2). Acertadamente, no plantea una definición de qué se entiende por familia, qué tipo de relaciones abarca, y tampoco establece diferencias jerárquicas entre las diversas formas en que éstas se constituyen. Define, además, que al Estado corresponde brindar las condiciones para la realización y desarrollo de todos/as y cada uno/a de los miembros/as de la comunidad nacional, sin distinción entre unos/as y otros/as. Dispone al respecto: “*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece*” (Art. 1° inciso 4).

En tanto, la Ley de Matrimonio Civil (reformada en 2004) reitera el enunciado constitucional sobre la importancia de la familia, pero relevando el matrimonio como forma privilegiada de conformación de las relaciones familiares: “*La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El matrimonio es la base principal de la familia*” (LMC, Art. 1° inciso 1). El matrimonio es definido en el Código Civil como un “*contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen actual e indisolublemente por toda la vida, con el fin de vivir juntos, de procrear y de auxiliarse mutuamente*” (CC, Art. 102).

En las últimas décadas, un conjunto de transformaciones sociales, económicas y culturales han determinado cambios en el modo en que las personas constituyen sus relaciones familiares, afectivas y sexuales. Pese a ello, prevalece un discurso hegemónico de carácter conservador que defiende a la familia como una unión conformada por una pareja heterosexual legalmente casada e idealmente con hijos, cuyas relaciones son jerárquicas, adultocéntricas y permeadas por estereotipos tradicionales de género. Este discurso prevalece en tanto es reconocido y reafirmado por la normativa vigente que valida únicamente al matrimonio como vínculo que ofrece protección jurídica y que, además, mantiene en su regulación derechos y deberes diferenciados entre hombres y mujeres.

Aun cuando la Constitución Política chilena recoge los principios de igualdad y no discriminación consagrados por el derecho internacional, enfatizando en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres¹⁸⁶, lo cierto es que subsisten falencias en la debida protección que el Estado debe garantizar a todas las personas en sus relaciones familiares, sin discriminación alguna¹⁸⁷.

2. Políticas públicas

En Chile legislación solamente reconoce y protege a las personas que han establecido relaciones de pareja en base al matrimonio. A diferencia de gran parte de la legislación comparada, la normativa nacional no reconoce a las personas unidas en relaciones de pareja estatuto jurídico alguno y no regula las relaciones personales y patrimoniales que entre ellas surgen. El reconocimiento y protección de derechos únicamente a partir de la celebración del matrimonio, configura una grave discriminación para el ejercicio de sus derechos a las personas unidas en convivencia.

¹⁸⁶ La Constitución Política de la República de Chile –modificada en 1999 para garantizar expresamente la igualdad constitucional entre hombres y mujeres– consagra que “*Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos*” (CPR, Art 1° inciso 1°), y, además, dispone que “*La Constitución asegura a todas las personas: (...) La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupos privilegiados (...) Hombres y mujeres son iguales ante la ley*” (CPR, Art. 19 N° 2).

¹⁸⁷ En 1998 se modificó la legislación nacional para garantizar iguales derechos a hijos e hijas con independencia del estatuto matrimonial de sus padres, terminando con la discriminatoria clasificación entre hijos/as legítimos/as e hijos/as naturales (Ley N° 19.585 Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación, publicada en el Diario Oficial el 26 de octubre de 1998 y en vigencia desde 26 de octubre de 1999).

Esta falta de reconocimiento y protección se agrava en el caso de uniones entre personas del mismo sexo, dado que la normativa chilena no reconoce ningún efecto ni ofrece protección jurídica alguna a estas relaciones de pareja, favoreciendo la discriminación.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia pronunciada en el caso Karen Atala e hijas contra el Estado de Chile, ha señalado claramente que no existe un modelo único de familia y que la protección a la familia consagrada por la Convención Americana de Derechos Humanos no se limita a aquellas con base en el matrimonio sino que se amplía a otros lazos familiares entre quienes tiene vida en común, lo que comprende a parejas del mismo sexo.

Si bien una serie de normas dispersas establece ciertos derechos específicos a mujeres convivientes, éstas no constituyen un estatuto jurídico al respecto ni resguardan los principios de igualdad de derechos y de no discriminación. Mayoritariamente, se trata de normas que perpetúan estereotipos culturales acerca de su rol social como madres, confiriéndoles menores derechos por no estar casadas¹⁸⁸.

Por ello, desde hace varios años parlamentarios/as han promovido la discusión de iniciativas que reconozcan las denominadas uniones de hecho, pero sin resultados legislativos favorables. Recientemente, en agosto de 2011, el Presidente de la República, en cumplimiento a sus compromisos de campaña presentó un proyecto de ley que crea el Acuerdo de Vida en Pareja¹⁸⁹. En éste se regula el “*contrato celebrado entre dos personas con el propósito de regular los efectos jurídicos de su vida afectiva en común*”, es decir, se permitiría su celebración tanto a parejas de diferente como del mismo sexo, pero no llega a consagrar que estas uniones den lugar a estado civil, lo que constituye una grave debilidad en el propósito de reconocimiento a tales uniones.

Aun cuando se trata de un compromiso presidencial, la discusión de la propuesta de ley no ha prosperado ante el Congreso Nacional, principalmente por el rechazo que ésta concita en los sectores más conservadores de los partidos políticos oficialistas.

Además, de ser aprobado el Acuerdo de Vida en Pareja se mantendría la discriminación normativa que impide a personas del mismo sexo contraer matrimonio, con lo que el cumplimiento cabal de la igualdad de derechos consagrada en la Constitución Política y en los tratados internacionales seguiría pendiente.

Propuestas legislativas para consagrar el matrimonio igualitario se han formulado ante la Cámara de Diputados¹⁹⁰ y ante el Senado¹⁹¹, por parte de parlamentarios, pero ninguna de ellas ha sido analizada en el Congreso Nacional luego de su presentación.

¹⁸⁸ Así, tratándose de la regulación en materia de previsión social, se le reconoce a la conviviente una pensión de montepío de un 60% de la que le habría correspondido si hubiera tenido la calidad de cónyuge sobreviviente, y siempre que hubiera sido soltera o viuda y hubiera vivido a expensas del causante, y sus hijos hubieran sido reconocidos por éste con tres años de anterioridad a su muerte. Igualmente los artículos 43 de la Ley 16.744 de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y 31 de la Ley 18.490 sobre seguro obligatorio de accidentes, reconocen a la mujer únicamente en tanto “madre de los hijos naturales del trabajador” una pensión de supervivencia, o beneficios del seguro. Por su parte, el artículo 9 del DL 3500 establece derecho a pensión de sobrevivencia a las madres de los hijos naturales del causante, siempre que éstas hubieran vivido a su expensa y fueren solteras o viudas. En el caso del artículo 88 del DL 3500, el o la conviviente, así como cualquier persona, sea o no pariente, tiene derecho al beneficio de cuota mortuoria con un tope de 15UF, acreditando el pago de los gastos de funeral.

¹⁸⁹ Proyecto de ley que crea el Acuerdo de Vida en Pareja, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante el Senado, 17 de agosto de 2011 (Boletín Legislativo N° 7873-07).

¹⁹⁰ Proyecto de ley que modifica el Código Civil en relación al concepto de matrimonio, moción presentada por los/as diputados/as Alfonso De Urresti (PS), Marco Enríquez-Ominami (PS a la fecha), Ramón Farías (PPD), Guido Girardi Briere (PPD), Jorge Insunza (PPD) y Adriana Muñoz (PPD), 20 de marzo de 2008, fue remitida a la Comisión de Familia que no lo debatió y en junio de 2010 dispuso su archivo (Boletín Legislativo N° 5780-18).

¹⁹¹ Proyecto de ley sobre el contrato de matrimonio entre personas del mismo sexo, moción presentada por los/as senadores/as Isabel Allende (PS), Guido Girardi (PPD), Ricardo Lagos Weber (PPD), 3 de agosto de

No obstante, un avance en la visibilidad de las relaciones de pareja entre personas del mismo sexo se obtendrá al conocer los resultados del Censo de población realizado en 2012, puesto que en éste se consulta a las personas por su relación de convivencia incorporando la convivencia entre personas del mismo sexo como una de las alternativas. Cabe esperar que la información aportada por el Censo permita visibilizar la realidad de las familias chilenas y se adopten políticas públicas adecuadas a ella.

Otro de los principales problemas que presenta la legislación sobre familia en Chile es la subsistencia de normas expresamente discriminatorias en contra de las mujeres. En particular preocupa la regulación del régimen de bienes denominado sociedad conyugal que infringe abiertamente la igualdad de derechos y la igualdad ante la ley entre hombres y mujeres.

En el país existen tres regímenes patrimoniales: la sociedad conyugal, la separación de bienes y la participación en los gananciales, instituyéndose la sociedad conyugal como régimen legal a falta de declaración expresa de voluntad de los contrayentes. Sustentados en diversos principios, estos regímenes regulan las relaciones pecuniarias de los cónyuges entre sí y respecto de terceros. Lo que caracteriza a la sociedad conyugal -diferenciándolo de los otros dos regímenes- es que se orienta a la solidaridad patrimonial entre los cónyuges, otorgando valor tanto a la contribución económica realizada por uno o ambos cónyuges como al aporte que representa el cuidado del hogar común y de los/as hijos/as que la pareja pueda tener, por lo que se conforma un patrimonio común (haber social) respecto de ciertos bienes a ser repartido al término del mismo (sea por cambio de régimen o por término del matrimonio).

Sin embargo, la regulación contenida en el Código Civil establece que es el marido el jefe de la sociedad conyugal, es decir, dueño del patrimonio común y único administrador¹⁹². Además, el marido, por mandato legal, administra los denominados bienes propios de la mujer entre los que se cuentan los bienes inmuebles que tenía antes de casarse y los que adquiera a título gratuito, como las herencias o donaciones. Es decir, la legislación chilena priva a las mujeres de todo derecho a los bienes sociales mientras se encuentre vigente el régimen, así como de su patrimonio propio, subordinándolas al marido y limitando severamente su capacidad jurídica; todo ello únicamente fundado en el hecho de ser mujer.

Además, las parejas que decidan acogerse a otros regímenes patrimoniales como la separación de bienes y la participación en gananciales deben cancelar una tasa adicional que no se cobra a quienes se mantengan regidos por la sociedad conyugal, lo que debiera eliminarse a fin de no obstaculizar la libertad de elección a las parejas.

La subsistencia de la referida regulación discriminatoria, además, constituye un incumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en virtud del Acuerdo de Solución Amistosa¹⁹³ que suscribió en 2007 para poner término al procedimiento iniciado en su contra por la denuncia de Sonia Arce Esparza¹⁹⁴.

2010, remitido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 7099-07). El Senador Alejandro Navarro retiró su firma del proyecto el 7 de septiembre de 2010. Tras su presentación, en agosto de 2010, nunca ha sido debatido.

¹⁹² Código Civil, Art. 1749.

¹⁹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acuerdo de Solución Amistosa, Caso N° 12.433 Sonia Arce Esparza contra Estado de Chile, 5 de marzo de 2007. El Acuerdo de Solución Amistosa fue publicado en el Diario Oficial el 3 de mayo de 2008. En lo fundamental, en dicho Acuerdo de Solución Amistosa el Estado de Chile se obligó a adecuar su legislación interna a los estándares de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales vigentes, en especial en lo referido al principio de igualdad y no discriminación, derogando las normas que discriminan a las mujeres.

¹⁹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 59/03, Petición 71/01, Admisibilidad, Sonia Arce Esparza contra Estado de Chile, 10 de octubre de 2003. En el procedimiento -iniciado en 2011- Corporación Humanas y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional CEJIL, en representación de Sonia Arce, denunciaron que la normativa contenida en el Código Civil chileno relativa a los derechos y

En lo fundamental, en dicho Acuerdo de Solución Amistosa el Estado de Chile se obligó a adecuar su legislación interna a los estándares de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales vigentes, en especial en lo referido al principio de igualdad y no discriminación, derogando las normas que discriminan a las mujeres. Para corregir esta discriminación se han debatido algunas propuestas legislativas, como una presentada por diputadas/os en 1995 que sólo fue aprobada por la Cámara de Diputados diez años más tarde pero luego se estancó ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, pese a la urgencia legislativa asignada por el Gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet¹⁹⁵.

La actual administración, en tanto, presentó una nueva propuesta de ley para reformar la sociedad conyugal ante la Cámara de Diputados, en abril de 2011¹⁹⁶, la que fue refundida a una moción presentada por diputadas/os de diversos partidos políticos en junio del mismo año¹⁹⁷. La iniciativa de ley -que ya fue debatida ante la Comisión de Familia y se encuentra en discusión ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados- plantea acertadamente derogar de la jefatura de la sociedad conyugal a cargo del marido y el término de la administración de los bienes propios de la mujer por parte de éste, así como un conjunto de normas que otorgan plena capacidad jurídica a las mujeres casadas en sociedad conyugal.

No obstante, se propone en el proyecto que cualquiera de los cónyuges pueda ser administrador de la sociedad conyugal y se regula un régimen de coadministración únicamente como regla supletoria, es decir, solo en el evento que los contrayentes no acuerden quien de ellos administrará el patrimonio social. Considerando que en un régimen de solidaridad patrimonial como la sociedad conyugal, en que se valore por igual el trabajo remunerado como el trabajo no remunerado de cuidado –mayoritariamente desempeñado por mujeres- el patrimonio social pertenece a ambos cónyuges, con independencia de quien los haya aportado, corresponde que sean ambos en conjunto quienes decidan frente a la administración del mismo, sin que prevalezcan las decisiones de uno u otro cónyuge. Por ello, se estima que para asegurar la plena igualdad de derechos entre los cónyuges y terminar con la discriminación contra las mujeres, debe prevalecer la coadministración de los bienes sociales frente a otras alternativas, lo que no está recogido adecuadamente en el proyecto.

Asimismo, preocupa que se pueda llegar a establecer que indistintamente, el marido o la mujer pueda ser titular de un patrimonio reservado que le permite excluir de la sociedad conyugal y administrar separadamente aquello que obtenga producto de su trabajo remunerado, como se ha planteado durante el debate legislativo. Si bien se trata de una propuesta igualitaria desde el punto de vista estrictamente formal, no lo es desde la perspectiva de la igualdad real o material.

Dados los roles tradicionales imperantes en la sociedad chilena son las mujeres quienes desempeñan mayoritariamente el trabajo no remunerado de cuidado de los/as hijos/as y del hogar común, y los hombres, preferentemente el trabajo remunerado; y cuando ambos participan del mercado laboral, la brecha salarial perjudica a las mujeres con salarios inferiores a lo que se suma la denominada doble jornada. Sin pretenderlo, una propuesta en tal sentido reforzaría la desigualdad imperante al permitir que el marido tenga el derecho al patrimonio reservado si la mujer administra el haber social. Ello le permitiría excluir del patrimonio social todos aquellos bienes que adquiriera producto de su trabajo remunerado, reforzando la desprotección de gran parte de las mujeres chilenas que, en

obligaciones de los cónyuges respecto a la administración de sus bienes violan derechos protegidos por la Convención Americana sobre derechos humanos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; siendo declarado admisible por la Comisión IDH en octubre de 2003

¹⁹⁵ Proyecto de ley que modifica el Código Civil y leyes complementarias en materia de sociedad conyugal o comunidad en gananciales otorgando a la mujer y al marido iguales derechos y obligaciones, presentado el 4 de octubre de 1995 ante la Cámara de Diputados (Boletín Legislativo N° 1707-18).

¹⁹⁶ Mensaje N° 019-359 de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica el Código Civil y otras leyes regulando el régimen patrimonial de sociedad conyugal (Boletín Legislativo N° 7567-07).

¹⁹⁷ Proyecto de ley que modifica Código Civil y otras leyes en el régimen de sociedad conyugal (Boletín Legislativo N° 7727-18).

la realidad, tendrán bastante poco que “administrar”. Por ello, la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados ha reformado el proyecto inicial y eliminó la posibilidad de que el marido pueda ser titular de un patrimonio reservado, entregando esta facultad solo a la mujer que no administre la sociedad conyugal. Ello se justificaría en la necesidad de protección jurídica que deriva de la situación actual de discriminación en que se encuentran las mujeres chilenas, que el Legislador no puede desconocer.

Preocupa también que la propuesta de ley omita considerar el cumplimiento a las obligaciones referidas a la “Modificación de las prácticas instaladas en base a la histórica discriminación legal de las mujeres casadas en sociedad conyugal”, asumidas en el Acuerdo de Solución Amistosa ya referido¹⁹⁸. A fin de garantizar el derecho de todas las personas a elegir libremente el régimen de bienes que regirá sus relaciones patrimoniales, corresponde al Estado un rol activo en la entrega de información clara, comprensible y completa a los contrayentes respecto de los regímenes de bienes existentes, especialmente de los derechos y deberes que confiere cada uno de ellos, de modo que quienes contraen matrimonio efectivamente ejerzan una opción libre e informada al optar por uno u otro.

Junto con implementarse dichas medidas debiera suprimirse el cobro de tasas adicionales a aquellas parejas que eligen un régimen distinto a la sociedad conyugal, puesto que ello puede limitar la plena libertad de elección a las parejas.

Asimismo, preocupa que el proyecto en debate no regule adecuadamente la situación en que se encontrarán las parejas casadas bajo sociedad conyugal antes de que comience a regir la nueva Ley. En esta reforma debería señalarse expresamente –cuestión que el proyecto en su actual etapa de tramitación no hace– que quienes se encuentran actualmente casados bajo este régimen de bienes pasen a regirse por la normativa reformada. De lo contrario, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la derogación de las disposiciones discriminatorias en contra de las mujeres sólo regirán para quienes desde la vigencia de la ley en adelante adopten el régimen y no para la gran cantidad de chilenas que se encuentran en la actualidad vulneradas en sus derechos por las disposiciones jurídicas que las subordinan a sus maridos.

La única norma transitoria incluida hasta ahora en el proyecto -que permite pactar la sustitución del cónyuge administrador de la sociedad- es claramente insuficiente pues lo que debe regularse es el término de la jefatura de la sociedad conyugal a manos del marido, pasando los cónyuges a regirse por el régimen supletorio de coadministración; además de la inmediata recuperación del derecho a administrar sus bienes propios y su plena capacidad jurídica por parte de las mujeres.

3. Cifras más relevantes

De acuerdo a información proporcionada por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2009, mayoritariamente las personas viven en familias biparentales (58,6%). No obstante, en veinte años –acorde a transformaciones sociales, económicas y culturales– éstas disminuyeron de 67,3% en 1990 a 58,6% en 2009, aumentando en el mismo período las familias monoparentales de 22,2% a 27,6% y las familias unipersonales de 10,5% a 13,8%¹⁹⁹.

En 2009, la proporción de hogares con jefatura femenina alcanza el 33,1%²⁰⁰. En las familias encabezadas por mujeres, en cambio, prevalecen las familias monoparentales (61,1%) frente a las

¹⁹⁸ “Junto con la derogación de las normas que expresamente establecen esta forma de discriminación contra la mujer, es preciso erradicar las prácticas instaladas en organismos públicos y privados basadas en esta discriminación histórica y que incluso carecen actualmente de sustento legal”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acuerdo de Solución Amistosa, Caso N° 12.433 Sonia Arce Esparza contra Estado de Chile, 5 de marzo de 2007, página 1.

¹⁹⁹ Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2009 Familia, lámina 3 (disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/casen_2009_familia.pdf).

²⁰⁰ Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2009 Mujeres, lámina 3 (disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/casen_mujeres_2009.pdf).

familias unipersonales (20,1%) y biparentales (18,9%)²⁰¹. Destaca también la mayor proporción de hogares a cargo de mujeres en sectores de menores recursos económicos: el 40% de los hogares en el I quintil frente al 26,7% en el V quintil²⁰².

El matrimonio, como se ha señalado, es el principal modo en que las personas se relacionan aun cuando su importancia relativa ha decrecido notoriamente. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas, en 2009 se celebraron 56.127 matrimonios, cifra considerablemente menor a las 66.607 uniones legales contraídas en 2000 y a las 98.702 celebradas en 1990. En veinte años la tasa de nupcialidad descendió de 7,5 a 3,3 matrimonios por 1.000 habitantes²⁰³.

La progresiva pérdida de centralidad del matrimonio como forma de constituir familia se ve reflejada, asimismo, en el mayoritario nacimiento de niños/as de madres y padres que no están casados. En 2009, del total de hijos/as nacidos/as vivos/as en el país (252.240), el 67,4% corresponde a hijos/as de mujeres solteras, lo que no implica que se trate de niños/as nacidos/as al margen de una relación de pareja o de familia²⁰⁴.

En tanto, de acuerdo a la información proporcionada por la Encuesta CASEN, el 39,7% de las mujeres mayores de edad (18 años y más) está casada; el 13,1% convive con su pareja; el 8,0% se encuentra separada, anulada o divorciada; el 30,0% es soltera; y el 9,1%, viuda. Los hombres, en cambio, en mayor medida están casados (44,7%); el 14,9% convive con su pareja; el 4,3% está separado, anulado o divorciado; el 33,3% soltero; y el 2,7%, viudo²⁰⁵.

Las mujeres han postergado la edad en que contraen matrimonio y si bien ellas se casan a edades más tempranas que los hombres, esta diferencia ha disminuido en los últimos años. En 2002 la edad media para contraer matrimonio fue de 24,6 años en las mujeres y 27,7 en los hombres; y en menos de una década, la edad media de las mujeres aumentó 4,4 años (29,0 años) y la de los hombres 2,6 años (30,3)²⁰⁶.

De acuerdo a la información del Servicio de Registro Civil e Identificación, las parejas al casarse mayoritariamente lo hacen bajo el régimen de bienes de sociedad conyugal, pese a su regulación discriminatoria en contra de las mujeres al privarles del derecho de propiedad respecto de los bienes sociales y del derecho a administrar su patrimonio propio. No obstante, se aprecia en el tiempo una tendencia a la disminución de los matrimonios que se casan bajo la sociedad conyugal y un consiguiente aumento de la separación de bienes. De los matrimonios celebrados en 2011 (66.132), el 54,2% se acogió a dicho régimen patrimonial, mientras el 43,5% adoptó la separación de bienes y solo el 2,3% el régimen de participación en gananciales. En 2006 (59.623), el 60,3% de los matrimonios optó por la sociedad conyugal, el 37,1% separación de bienes y 2,5% participación en gananciales²⁰⁷. En cuanto a los cambios de regímenes patrimoniales durante la vigencia del matrimonio, predominan aquellos que pasan de sociedad conyugal a separación de bienes (6.026 de un total de 6.072 cambios de régimen)²⁰⁸.

²⁰¹ Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2009 Familia, lámina 5 (disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/casen_2009_familia.pdf).

²⁰² Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2009 Mujeres, lámina 4 (disponible en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/casen_mujeres_2009.pdf).

²⁰³ Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas Vitales Informe Anual 2009, páginas 45 y 46 (disponible en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/estadisticas_vitales/2011/Vitales_2009_2_1102011.pdf).

²⁰⁴ Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas Vitales Informe Anual 2009, páginas 86 a 88.

²⁰⁵ Elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2009.

²⁰⁶ Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas Vitales Informe Anual 2009, página 20. La información corresponde al Censo 2002 y a las estadísticas vitales 2009.

²⁰⁷ Servicio de Registro Civil e Identificación, Estadísticas con Enfoque de Género, Regímenes Patrimoniales del Matrimonio (disponible en http://www.registrocivil.cl/f_estadisticas_enfoque_de_genero.html).

²⁰⁸ Servicio de Registro Civil e Identificación, Estadísticas con Enfoque de Género, Cambios de Regímenes Patrimoniales (disponible en http://www.registrocivil.cl/f_estadisticas_enfoque_de_genero.html).

4. Principales preocupaciones

- ❖ Se observa con preocupación la ausencia de reconocimiento y protección a los derechos de las personas unidas en relaciones de convivencia, de diferente o del mismo sexo, lo que configura una situación de discriminación en el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. Preocupa la falta de debate legislativo a las iniciativas en la materia y que la propuesta gubernamental no reconozca estado civil a las uniones civiles que se plantea regular.
- ❖ Asimismo preocupa que la legislación chilena no permita a personas del mismo sexo contraer matrimonio, y que los proyectos de ley que han buscado consagrar el matrimonio igualitario no sean debatidos en el Congreso Nacional.
- ❖ Preocupante resulta la mantención de normas legales discriminatorias en contra de las mujeres casadas bajo el régimen de sociedad conyugal, quienes son privadas de sus derechos de propiedad y administración de los bienes sociales, los que pertenecen únicamente al marido; así como de la administración de sus bienes propios, que la ley encomienda al marido; y de su plena capacidad jurídica.
- ❖ Propuestas de reforma legal para corregir la desigualdad de derechos han sido retrasadas en el Congreso Nacional por más de una década y la iniciativa gubernamental de modificación a la sociedad conyugal avanza lentamente en su tramitación legislativa. Además, preocupa que el proyecto de ley en debate permita que cualquiera de los cónyuges pueda administrar el patrimonio social, sin consagrar una regla de coadministración, con lo que se podría perpetuar la posición de subordinación de las mujeres frente a sus maridos. Asimismo preocupa que pueda llegar a regularse que tanto el marido como la mujer sean titulares de un patrimonio reservado en caso de que el otro cónyuge sea elegido por ambos como cónyuge administrador.
- ❖ Preocupa también que el proyecto de ley sobre reforma a la sociedad conyugal no establezca expresamente que al Estado le asisten deberes especiales de información clara, completa, comprensible respecto de los diversos regímenes de bienes existentes, a fin de que las parejas efectivamente ejerzan libremente su opción de elegir el régimen de bienes más adecuado; y que se mantenga una tasa adicional a las personas que se casan en régimen de separación de bienes o en participación en los gananciales, lo que obstaculiza la elección del régimen patrimonial.
- ❖ Asimismo, que en el proyecto no se regule claramente que las mujeres casadas actualmente bajo régimen de sociedad conyugal pasen inmediatamente a regirse por la ley reformada una vez que ésta se encuentre vigente; pues de lo contrario se mantendrá la discriminación en su contra.

5. Recomendaciones

- Legislación sobre uniones civiles que reconozca y proteja los derechos de personas de diferente e igual sexo que conviven, otorgando a estas personas estado civil de unidas.
- Legislación sobre matrimonio igualitario.
- Reforma al régimen de bienes de sociedad conyugal reconociendo plena capacidad jurídica a las mujeres e iguales derechos a hombres y mujeres respecto de los bienes sociales en un régimen de coadministración y sin patrimonio reservado para el marido; que debe regir tanto para los matrimonios celebrados con anterioridad como los que celebren una vez que la ley esté vigente. Deberes especiales del Estado en materia de información clara, completa y comprensible sobre regímenes patrimoniales a quienes contraen matrimonio asegurando

la libre elección del régimen y eliminación de tasas adicionales a la separación de bienes y participación en los gananciales

CAPÍTULO VI: TRABAJO

1. Reconocimiento formal

Respecto al marco normativo que a nivel nacional garantiza los derechos laborales, el derecho a la libertad del trabajo se encuentra protegido en el artículo 19 N° 16 de la Constitución Política del Estado, específicamente, el derecho a la libre contratación, la libre elección del trabajo, a la no discriminación frente al empleo, a una justa retribución y a la negociación colectiva.

Del mismo modo, el derecho a la seguridad social y el derecho a sindicalizarse están consagrados en la Constitución en sus artículos 18° y 19°, respectivamente.

La Constitución asegura a todas las personas el derecho a la igualdad, especificando en el artículo 19 N° 2 que no existen grupos privilegiados y que no se pueden establecer diferencias arbitrarias. En materia laboral, el numeral 16 del mismo artículo señala que “se prohíbe cualquier discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal”.

Por otra parte, en lo que se refiere a normativa laboral, el artículo 2° del Código del Trabajo señala que “son contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación”, donde se incluyen “las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.

Respecto a la legislación orientada a impedir la discriminación contra las mujeres por razones de maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, cabe mencionar el fuero maternal²⁰⁹ que protege ante despidos arbitrarios desde el inicio del embarazo hasta un año después de expirado el período postnatal. En el caso de las mujeres con contrato de trabajo a plazo fijo o por faena, son protegidas limitadamente, pues prevalece el vencimiento del contrato. Por otra parte, las funcionarias públicas no tienen fuero maternal y en caso de ser mal calificadas son despedidas estén o no embarazadas.

Además, la legislación contempla para las mujeres el descanso pre y postnatal, que recientemente se extendió a seis meses y permite traspasar hasta un máximo de 6 semanas al padre a jornada completa²¹⁰, y permisos por enfermedad de una hija o hijo menor de un año.

El artículo 203 del Código del Trabajo incluye el derecho de las madres trabajadoras a amamantar a sus hijos/as menores de dos años por una hora diaria, exista o no sala cuna en la empresa en la cual laboran²¹¹.

El cuidado infantil se garantiza a través del artículo 203 del Código del Trabajo²¹² que establece la obligatoriedad de instalar salas cunas (o bien cubrir el costo de este servicio si no se dispone de éstas) en empresas, establecimientos industriales y de servicios que tienen más de 20 trabajadoras.

Respecto a la no discriminación salarial, en el año 2009 fue promulgada la Ley N° 20.348 que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo, no considerando arbitrarias las diferencias objetivas en las remuneraciones que se funden en las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad.

Asimismo, el artículo 485 introducido al Código del Trabajo por la Ley N°20.087 que crea la Justicia Laboral establece el mecanismo de Tutela de Derechos Fundamentales, que se aplica

²⁰⁹ Código del Trabajo, Artículo 201.

²¹⁰ Ley 20.545 que modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el Permiso Post Natal Parental.

²¹¹ Ley N° 20.166

²¹² Leyes N° 19.408, 19.591 y 19.824

respecto de las cuestiones suscitadas en la relación laboral por aplicación de las normas laborales, que afecten los derechos humanos de los trabajadores²¹³.

2. Políticas públicas

Han sido varios los proyectos de ley redactados por el Ejecutivo que, si no hubiesen sido perfeccionado por ambas Cámaras en el Congreso (extensión del postnatal) o si se reactivan en su votación (Estatuto de Temporeros o teletrabajo), podrían significar un peligroso retroceso en el reconocimiento de derechos ya adquiridos por las trabajadoras chilenas.

Es así que el proyecto de ley que crea el Permiso Post Natal Parental y que modifica el Código del Trabajo, que fue promulgado como la Ley 20.545 en septiembre del 2011.²¹⁴

Si bien el proyecto de ley ampliaba limitada y parcialmente algunos derechos, restringía considerablemente otros derechos laborales consagrados por la legislación chilena, cuestión que finalmente se corrigió en el Senado (Corporación Humanas. Minuta legislativa sobre el proyecto de ley que crea el permiso post natal parental y modifica el Código del Trabajo. 2011). Finalmente, tras arduas negociaciones y luego de que el gobierno debiera reformular su propuesta en varias ocasiones, fue promulgada la Ley N° 20.545 que modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el permiso postnatal parental.

La nueva normativa confiere a las madres trabajadoras un nuevo derecho: el permiso postnatal parental de 12 semanas a continuación del período postnatal, durante el cual recibirán un subsidio equivalente a sus remuneraciones al que se aplica el tope general de 66 UF²¹⁵, las que pueden extenderse a 18 semanas si la trabajadora decide ejercerlas en modalidad de media jornada. A partir de la séptima semana de dicho permiso, la mujer puede decidir si el padre puede hacer uso de éste²¹⁶. Sin embargo, no se trata de un derecho conferido a los padres trabajadores, sino de una opción que puede ejercer la trabajadora²¹⁷.

Asimismo, a fin de aumentar la cobertura de la protección laboral a trabajadoras se incorpora un permiso y subsidio especial de hasta 30 semanas a trabajadoras madres no contratadas, el que no podrá ser inferior a medio sueldo mínimo.²¹⁸

²¹³ Permite que las acciones sean presentadas por los sindicatos, alivia la carga probatoria para quien haya sufrido la discriminación y consagra la garantía de indemnidad (que quien presenta la acción no sea objeto de represalias en el ámbito laboral por ejercicio de acciones administrativas o judiciales).

²¹⁴ El proyecto inicial no reconocía el carácter universal de los derechos humanos, como el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, por cuanto pretendía abordar el derecho al pre y postnatal y las licencias por enfermedad grave del hijo/a menor de un año, con un criterio de focalización y no de universalidad. Es así que la propuesta presidencial buscaba imponer un tope de 30 UF a dichas licencias y al nuevo permiso postnatal parental, el que finalmente fue elevado a 66UF (límite máximo imponible establecido en forma general en el sistema previsional chileno), dado su evidente carácter discriminatorio porque quedarían excluidas trabajadoras y trabajadores con un determinado nivel de ingresos.

Particular crítica de las organizaciones de mujeres recibió la propuesta inicial del Ejecutivo de traspasar semanas del pre al postnatal, lo que en la práctica podría implicar una violación al derecho a seis semanas de descanso previas al parto, consagrado en el artículo 195 del Código del Trabajo.

A las restricciones a las licencias médicas por enfermedad grave de hijo/a menor de un año y a la posibilidad de traspasar parte del permiso prenatal al postnatal, se sumaban restricciones al fuero maternal y la pérdida del derecho de alimentación a ciertas trabajadoras, en las proposiciones del proyecto del Ejecutivo que implicaban retrocesos en derechos ya adquiridos, los que finalmente fueron rechazados durante la discusión parlamentaria.

²¹⁵ “Balance al Poder Legislativo año 2011”. Observatorio Parlamentario 2011.

²¹⁶ “Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2011”. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

²¹⁷ “Balance al Poder Legislativo año 2011”, op cit.

²¹⁸ “Balance al Poder Legislativo año 2011”, op cit. Los requisitos son tener 12 o más meses de afiliación en una AFP al inicio del embarazo; tener 8 o más cotizaciones, continuas o discontinuas, en calidad de trabajadora dependiente dentro de los últimos 24 meses calendario inmediatamente anteriores al inicio de embarazo; que la última cotización más cercana al mes anterior al embarazo se haya registrado por un

En cuanto a cuidado infantil, las trabajadoras chilenas no cuentan con un sistema integral de cuidado infantil que se extienda más allá de los primeros dos años de vida y asegure corresponsabilidad entre madres y padres, lo que constituye barreras para el ingreso de más mujeres en el mercado laboral²¹⁹.

Resulta particularmente discriminatoria la regulación del derecho a sala cuna al restringirse a empresas en que se desempeñan 20 trabajadoras, tal como lo señala el artículo 203 del Código del Trabajo, lo que representa el mayor desincentivo a la contratación de mujeres, por lo que debe ser modificada para asegurar el cuidado infantil a todos/as los/as niños/as y la debida corresponsabilidad de padres y madres²²⁰.

En mayo del 2012, el gobierno anunció el envío al Congreso de un proyecto de ley que busca reemplazar el artículo 203 del Código del Trabajo, eliminando la restricción que establece que sólo las empresas con más de 19 trabajadoras deben cubrir los gastos en sala cuna para los hijos menores de 2 años. La medida se pretende financiar bajando la cotización que hacen los empleadores al Fondo de Cesantía y subir en el mismo monto una cotización por cada trabajador para sala cuna. En dicho proyecto y complementariamente, se aumentará la cobertura del Fondo de Cesantía. Sin embargo, a pesar del anuncio, tres meses después el gobierno aún no envía el proyecto, por lo que resulta imposible conocer su detalle.

Junto con reformar el sistema de financiamiento a este derecho laboral, se requiere consagrarlo como un derecho de trabajadores y trabajadoras. Tanto los padres como las madres son responsables por el cuidado de sus hijos/as y las normas laborales deben avanzar hacia la corresponsabilidad, tal como lo dispone el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: ambos son trabajadores con responsabilidades familiares.

Al igual que en el caso del proyecto de ley de extensión del post natal presentado inicialmente por el Ejecutivo, otros dos proyectos de ley propuestos por el gobierno, lejos de mejorar la condición y situación de trabajadoras temporeras y teletrabajadoras -de mantenerse tal como están-, implicarían un retroceso en sus derechos ya adquiridos.

Tal es el caso del proyecto de ley sobre el Contrato Especial de Trabajo a Distancia, que busca modificar el Código del Trabajo para regular el trabajo a distancia, teletrabajo²²¹ o en el domicilio, este último ejercido mayoritariamente por mujeres.

El objetivo del proyecto es incentivar el trabajo desde el hogar de jóvenes, estudiantes, mujeres, personas de la tercera edad y discapacitados para “conciliar de modo más armónico el trabajo con otras actividades de carácter familiar y personal”.

Sin embargo, el trabajo a distancia desde los hogares de los y las trabajadoras ha sido un recurso desplegado por las empresas porque representa para ellas grandes ventajas económicas, sociales y de administración²²².

contrato de trabajo a plazo fijo o por obra, servicio o faena. Este beneficio se implementará a partir del 1º de enero de 2013.

²¹⁹ Corporación Humanas. Minuta legislativa sobre el proyecto de ley que crea el permiso postnatal parental y modifica el Código del Trabajo. 2011

²²⁰ Op cit. Corporación Humanas, minuta legislativa.

²²¹ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el teletrabajo como “cualquier trabajo efectuado en un lugar donde, lejos de las oficinas o talleres centrales, el/la trabajador/a no mantiene un contacto personal con sus colegas, pero puede comunicarse con ellos a través de las nuevas tecnologías”.

²²² El Centro de Estudios de la Mujer (CEM) sostiene que el trabajo a distancia ha permitido a las empresas traspasar costos de producción al/a trabajador/a, como los relativos a la contratación (imposiciones, bonificaciones, etc.); gastos de energía vinculados al uso de máquinas, computadores; desgaste de máquinas e instrumentos de trabajo; no pago por el local desde donde se trabaja; de aseo, mantención y seguridad del local; en muchos casos una variedad de insumos a cargo del o la trabajadora, incluso la utilización de mano de obra familiar no remunerada (típico en el caso de la elaboración de manufacturas). Asimismo, permite a las

El proyecto busca modificar la disposición que regula la exención de cumplimiento de límite de jornada (artículo 22 del Código del Trabajo), proponiendo que el trabajo a distancia debe desarrollarse sin sujeción a los límites de la jornada tradicional (45 horas semanales distribuidas en cinco o seis días). En caso de que el empleador exija determinados horarios de conexión (vía Internet o teléfono), se asegura un descanso mínimo de 10 horas continuas.²²³

En definitiva, lo que hace el proyecto no es delimitar la extensión de la jornada laboral, sino el tiempo mínimo de descanso, lo que genera como consecuencia jornadas de trabajo extraordinariamente largas y no pago de horas extraordinarias.²²⁴

Finalmente, entre los proyectos de ley que el Ejecutivo ha impulsado y que implican un retroceso en derechos ya adquiridos, está el que Modifica las Normas de los Trabajadores Agrícolas establecidas en el Código del Trabajo, que la ex Directora del Trabajo, María Ester Feres, considera un intento de desregulación que supera el Plan Laboral impulsado en dictadura.

Lo anterior, porque los pactos colectivos sui-generis que se proponen establecer -que no dan cuenta de una realidad objetiva del tipo de empleos, la estructura empresarial, débil sindicalización-, encubren la voluntad de dejar a la discrecionalidad empleadora, mediante una pseudo negociación colectiva la determinación del conjunto de los derechos estatuidos actualmente en el Código del Trabajo²²⁵.

Según el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) el llamado Estatuto de los/as Temporeros/as amenaza con vulnerabilizar aún más las actuales condiciones, pues permitirá

empresas un menor nivel de conflictividad laboral, porque fragmenta los colectivos laborales, debilita su poder de negociación (las negociaciones colectivas de quienes trabajan dentro de la empresa no son extensivas a los/las que trabajan a distancia).

Por su parte, Teresa Valdés, Coordinadora del Observatorio de Género y Equidad, “el trabajo a distancia es más barato para las empresas, porque traspasan costos de producción a los/as trabajadores/as”.

²²³ El Observatorio de Género y Equidad plantea que entre los principales problemas que presenta el proyecto en cuanto a la jornada de trabajo y los descansos, están que la propuesta legislativa flexibiliza extraordinariamente los tiempos de trabajo, estableciendo la posibilidad de reducir los descansos a cuatro días en el mes, con la prescripción de que debiesen contener a lo menos un sábado y un domingo.

Con respecto a la propuesta de que el trabajo a distancia no esté sometido a límites de la jornada laboral, Teresa Valdés considera que ello constituye un peligro, por cuanto no permite establecer una separación clara entre tiempos de trabajo y tiempo de descanso. De allí que sugiera que lo que se debiera hacer es buscar mecanismos para incorporar a estos/as trabajadores/as al régimen común en la materia (Teresa Valdés “Comentarios proyecto de ley del Poder Ejecutivo sobre “contrato especial de trabajo a distancia”, Observatorio Género y Equidad. Documento descargado desde www.observatoriogeneroyequidad.cl).

²²⁴ La Coordinadora del Observatorio de Género y Equidad, Teresa Valdés, sostiene que con la modificación del artículo 22 en lo referido a contrato a domicilio, se suprime la regulación de esta modalidad de acuerdo a las normas generales, coherente con la intención de transformarlo en un contrato especial, más flexible y de menor protección legal. Sobre la igualdad de trato, señala que el proyecto debería establecer igualdad de trato en todos los aspectos de la relación laboral: seguridad y salud, derechos colectivos, conjunto de condiciones de empleo, entre ellas tiempos de trabajo, remuneraciones. (Teresa Valdés. Comentarios proyecto de ley Trabajo a distancia, op cit.)

En una presentación ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, los representantes sindicales de la CAT y UNT relevaron aspectos a los que habría que prestar especial atención, como el peligro que tendría el fomento al trabajo a domicilio en cuanto al incremento de empresas fantasmas, de papel, virtuales, sin domicilio conocido ni menos una relación cara a cara entre las partes que intervienen en el proceso productivo y/o servicios. Asimismo señalaron que incentivar el trabajo a domicilio llevaría a que menos trabajadores se relacionen en un centro laboral, por lo tanto serían menos los que se podrían organizar (Observatorio Parlamentario. Boletín Tercer trimestre Año Legislativo. Septiembre-Octubre-noviembre 2010, artículo realizado por el Centro de Estudios de la Mujer (CEM). En www.observatorioparlamentario.cl).

²²⁵ Feres, María Ester. “¿Un intento de desregulación que supera al Plan Laboral? Análisis al proyecto de ley del Ejecutivo que modifica las normas de los trabajadores agrícolas establecidas en el Código del Trabajo”. Universidad Central. Noviembre 2011.

el establecimiento de pactos entre empleadores y grupos de trabajadores, de hasta dos personas, que podrán pactar acuerdos por sobre la ley actual.

En definitiva, el urgente perfeccionamiento de la legislación laboral de las trabajadoras de la agroindustria no debe conllevar una mayor desvalidez y desprotección laboral, ni que amplíe la inaceptable desregulación que se propone a otros sectores de trabajadores que hoy se rigen por la legislación común^{226,227}

En cuanto a proyectos de ley que implican un avance en materia de derechos humanos de las mujeres, cabe destacar la iniciativa legislativa que modifica la jornada, descanso y composición de la remuneración de las y los trabajadores de cada particular, anunciada por el Ejecutivo. A lo que se suman avances legislativos como la ley 20.281 de igualación del Ingreso Mínimo Mensual al monto prescrito para la generalidad de las y los trabajadores, y la extensión de la cobertura de las normas de protección a la maternidad, incluido el fuero maternal.

Como sostiene el Observatorio de Género y Equidad, es en el segmento de trabajadoras de casa particular donde se manifiestan muchas de las discriminaciones de género existentes en el país y de los desafíos pendientes para superarlas: la baja participación en la fuerza de trabajo, muy diferenciada según quintiles de ingresos; la feminización de ciertos empleos; los bajos salarios; los dobles roles, derivados de la insuficiente cobertura de las responsabilidades del cuidado; la gran cantidad de mujeres jefas de hogar, etc.²²⁸

El proyecto de ley que modifica el contrato de las trabajadoras de casa particular, se propone reducir la jornada a un máximo de 45 horas semanales para aquellas que laboran puertas afuera, que se podrá distribuir hasta en un máximo de seis días y el período entre el inicio y el término de las labores en ningún caso podrá exceder de 12 horas continuas. Esta reducción se hará en un período transitorio de 2 años y 3 meses. La iniciativa propone un máximo de 15 horas flexibles de mutuo acuerdo entre la trabajadora y el/la empleador/a, pero pagadas como horas extraordinarias.

En el caso de las trabajadoras “puertas adentro”, se propone como día de descanso semanal mínimo el domingo, el que no será fraccionable, y aumentar los días de descanso dentro del mes, estableciendo 2 días adicionales²²⁹.

3. Cifras más relevantes

a) Niveles de empleo

La evolución de la tasa de la participación femenina en el mercado del trabajo ha presentado un crecimiento sostenido en el tiempo, con una cifra inicial de 44,3% en el trimestre febrero-marzo 2010 hasta llegar al máximo histórico de 47,7% en el trimestre agosto-octubre del 2011.²³⁰ Pero las cifras invisibilizan el debate sobre la calidad de dichos empleos, como planteamos más adelante en el acápite de precariedad laboral.

²²⁶ Feres, María Ester. “¿Un intento de desregulación que supera al Plan Laboral?, op. cit.

²²⁷ Coincide en el planteamiento anterior, la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI), que no es partidaria de una mayor desregulación aduciendo para ello que “las particularidades del sector agrícola o rural” requieren que se amplíen los ámbitos de acuerdo entre las partes -a través de pactos entre empleador y grupo negociador y por faena- (Propuesta Anamuri-Ranquil. Reformas legales para mejorar las condiciones laborales de asalariados/as agrícolas de temporada de Chile. Santiago 2011).

²²⁸ Flores, Natalia. Observatorio de Género y Equidad. Minuta legislativa del proyecto de ley que modifica la jornada, descanso y composición de la remuneración de las y los trabajadores de casa particular.

²²⁹ Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Nota de prensa en <http://www.mintrab.gob.cl/?p=6500>

²³⁰ “Situación laboral de las mujeres ocupadas y las brechas salariales que inciden en la estructura ocupacional chilena. Análisis de género del mercado del trabajo”. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), diciembre 2011.

Asimismo, con la Nueva Encuesta Nacional de Empleo del INE (NENE), la tasa de desocupación muestra cambios en su tendencia, tanto en hombres como en mujeres, pues ambos indicadores tienden a disminuir, en línea con la sistemática expansión de empleo. Sin embargo, la tasa de desocupación masculina se mantiene más baja que la femenina, la que alcanzó 8,7% en el trimestre agosto-octubre 2011²³¹.

Según datos del trimestre octubre-diciembre 2010, 80% del total de mujeres en el país tiene 15 años o más, lo que conforma la población en edad de trabajar (PET) femenina. La fuerza de trabajo femenina alcanza el 46,7% del total de mujeres en edad de trabajar, mientras las mujeres inactivas representan el complemento del total de la PET (53,3%).²³²

La distribución de las mujeres ocupadas se manifiesta de la siguiente manera: asalariadas (63,5%), por cuenta propia (21,8%), 11,8% servicio doméstico (del total de ocupados que se desempeñan en él, 96% corresponde a mujeres)²³³.

Según datos del Ministerio del Trabajo, en 2010 las mujeres que trabajaban eran 2,6 millones y en 2012 son más de tres millones, subiendo la tasa de participación en el mercado laboral de 44,4% a 48%. Sin embargo, en el 10% de los hogares más pobres, sólo un 24% de las mujeres en edad de trabajar participa en el mercado laboral, cifra que sube a 63% en el 10% de los hogares más ricos, donde dos de cada tres mujeres trabaja remuneradamente²³⁴.

b) Igualdad en las oportunidades de empleo

Las desiguales oportunidades de empleo para hombres y mujeres quedan en evidencia en la baja tasa de participación laboral femenina que se encuentra muy por debajo del promedio regional.

El acceso de las mujeres al mercado laboral está condicionado por la zona geográfica en que viven, en las zonas urbanas su participación es de 44% en cambio en las zonas rurales es del 29%. Para los hombres, en cambio, la diferencia entre zonas urbanas y rurales es sólo de 2,5 puntos porcentuales²³⁵.

Estas cifras demuestran la importancia de focalizar en las mujeres de zonas rurales medidas que promuevan su acceso al empleo y/o trabajo por cuenta propia, y por otro lado, visibilizar el trabajo productivo de muchas mujeres rurales que quedan fuera de las estadísticas oficiales.

La segmentación ocupacional constituye otro indicador de desigualdad de oportunidades. Existe una alta presencia de mujeres en las categorías ocupacionales con menor valoración social y remuneraciones como el personal de servicios comunales y sociales y las trabajadoras familiares no remuneradas, grupos compuestos por un 97% y 53% de mujeres respectivamente²³⁶.

Además, según rama de actividad económica, las mujeres están concentradas en servicios (61%) y comercio (51%), siendo este último sector uno de los que reúne el mayor incumplimiento de la normativa laboral. En contraste, existen ramas en las que las mujeres prácticamente están excluidas; es el caso de la minería (la principal actividad económica del país y la que concentra los mayores niveles de remuneraciones) y la construcción (sector que demanda altos niveles de mano de obra) donde el empleo femenino representa el 7.5% y el 5.2% respectivamente²³⁷.

²³¹ INE 2011, op cit.

²³² INE 2011, op. cit

²³³ INE 2011, op. cit

²³⁴ La Segunda. “Casen: 55% de hogares en extrema pobreza son encabezados por una mujer”. 25 de julio de 2012.

²³⁵ MIDEPLAN, Encuesta CASEN, 2009.

²³⁶ Ministerio del Trabajo, 2007. Disponible en línea en: http://www.mintrab.gob.cl/mujer_trabajo/programas_mujer_estadisticas4c.html (visitado en diciembre de 2009).

²³⁷ MIDEPLAN, Encuesta CASEN, 2009.

c) Igualdad de remuneraciones

La brecha salarial entre hombres y mujeres constituye uno de los principales aspectos de discriminación laboral²³⁸. Datos del año 2009 indican que la brecha de género en cuanto al ingreso promedio por hora de asalariados/as es de 15.8% y es directamente proporcional al nivel educacional, es decir, mientras las mujeres con educación básica ganan un 13.9% menos que los varones, las mujeres que cuentan con educación superior tienen un salario más de 35% inferior respecto a sus pares hombres²³⁹.

Después de un año de vigencia de la Ley de Igualdad Salarial, las actuaciones ante la Dirección del Trabajo no han sido numerosas, tanto por la escasa promoción y capacitación sobre ella, como por el bajo grado de cumplimiento de las obligaciones que la ley establece para el empleador.²⁴⁰

d) Precariedad laboral

El aumento de la participación de las mujeres en el mercado del trabajo hasta llegar a un histórico 47,7% durante el último trimestre móvil, que explica el 56% de la variación total en los últimos 22 meses, ha invisibilizado la calidad de los empleos a los que están accediendo.

Según cálculos de la Fundación Sol²⁴¹, sólo el 16% (1,15 millones) de la población femenina en edad de trabajar (15 años y más) tiene posibilidades de tener un empleo de calidad, con contrato laboral indefinido, cotizaciones y seguro de cesantía (alto grado de inserción).

Mientras, el 27,2% (1,8 millones) tiene ocupaciones inestables, desprotegidas o informales (inserción endeble), lo que se refleja en contratos definidos, ausencia de contrato laboral, subempleo, falta de cotizaciones y seguro de desempleo. El restante 13,2% de las mujeres en edad de trabajar ejerce presión para insertarse (desempleo abierto y encubierto) y un alto 42,9% son inactivas que no buscaron trabajo ni estuvieron disponibles para trabajar.

En definitiva, si bien el empleo femenino ha crecido, ello ha sido a costa de trabajos por cuenta propia, de jornada parcial y de baja calificación²⁴².

Diversos indicadores demuestran que las condiciones laborales de las mujeres insertas en el mercado de trabajo son más precarias que la de los varones. El contrato de trabajo, medio que garantiza los mecanismos de protección asociados al empleo (cotización en previsión y salud), es menos frecuente en la fuerza de trabajo femenina.

Es así que del 91,6% de las y los trabajadores que señalan tener contrato de trabajo, los hombres presentan una mayor cobertura contractual considerando los contratos escritos y verbal con 95% (versus 90% en el caso de las mujeres). Las mujeres son las que presentan más frecuentemente contratos verbales, especialmente en ocupaciones de servicios y comercio (34%). Por otra parte, la ausencia de contrato se concentra en mayor medida (18%) en mujeres que se desempeñan como oficiales, operarias y artesanas, así como en las no calificadas²⁴³.

Las asalariadas agrícolas conforman uno de los segmentos con mayor vulnerabilidad en su situación laboral. En el sector agroexportador existen diversas modalidades contractuales: mientras las

²³⁸ Ver análisis más detallado en acápite de “Principales preocupaciones” de este capítulo.

²³⁹ Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, Temas Laborales, “*El derecho a ganar lo mismo*”, 2010.

²⁴⁰ Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo, 2010, op. cit.

²⁴¹ Fuente: Fundación Sol en base a microdatos de la Nueva Encuesta de Empleo del INE. <http://www.fundacionsol.cl/la-inestabilidad-y-precariadad-las-dos-normas-del-trabajo-femenino>

²⁴² Fundación Sol. “Precariedad laboral y modelo productivo en Chile”. <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2011/12/Ideas-1-Tendencias-del-Trabajo2.pdf>

²⁴³ Idem Op cit 45.

mujeres se concentran en el contrato por obra o faena²⁴⁴, caracterizado por la inestabilidad laboral y las interrupciones, en los varones el contrato de plazo indefinido es el más común. Casi la mitad de las temporeras no cuenta con previsión para su vejez²⁴⁵.

Estudios sobre las condiciones laborales de hombres y mujeres dan cuenta que éstas desarrollan en mayor medida empleos informales. Usando el indicador de formalidad e informalidad de la OIT²⁴⁶, la informalidad del empleo masculino asciende al 40% mientras que en mujeres esta cifra se eleva al 47%²⁴⁷.

Concretamente, las trabajadoras agrícolas experimentan diversas vulneraciones a sus derechos laborales que van desde salarios bajos; escaso respeto a la jornada laboral; no pago de horas extras e incumplimiento del plazo de pago del salario; irregularidad en el pago al seguro de cesantía; condiciones sanitarias y ambientales más precarias²⁴⁸; exposición a agroquímicos; prácticas antisindicales (no se vuelve a contratar a las dirigentas sindicales) y la infracción a las leyes de protección a la maternidad de las trabajadoras (fuero maternal y derecho a sala cuna)²⁴⁹.

La mayoría de los pobres e indigentes son trabajadores, trabajadoras mayoritariamente, que tienen trabajo precario, inseguro y mal remunerado, o están cesantes por periodos prolongados. Según la Encuesta CASEN 2009 el 70% de los pobres tiene empleo, y la mitad de los indigentes también lo tiene, pero el salario que reciben no les alcanza para superar la línea de la pobreza. Un tercio de los hogares en Chile son monoparentales con jefa de hogar y el 43,2% de los hogares pobres y el 47,9% de los indigentes tienen esa misma condición, mujeres solas que deben cargar con la responsabilidad del hogar; por ello la mayor cantidad de pobres son mujeres y niños.

e) Participación sindical

Los bajos índices de participación sindical de las mujeres constituyen un punto de cruce entre el derecho a la participación política y el derecho a la no discriminación en el plano laboral. En este sentido, debería ser uno de los ámbitos prioritarios de intervención estatal de manera de proteger y garantizar la plena vigencia de estos derechos.

La tasa de sindicalización de las mujeres es de 7,5% en comparación al 12,9% en los varones²⁵⁰. Si además de los sindicatos se consideran las asociaciones de funcionarios del sector público, se llegaría a que un 15% de los varones y un 11,6% de las mujeres pertenecen a sindicatos²⁵¹. Esta brecha se refleja también en la composición de las directivas sindicales que están compuestas por mujeres sólo en un 11%.

²⁴⁴ En la agroindustria se ha extendido el contrato por faena que fragmenta los períodos de relación contractual con uno o varios empleadores, perdiéndose los derechos al descanso pagado (vacaciones) e indemnizaciones. Para mayor información ver “Los frutos de la Escuela Sindical: articulación entre actores y liderazgos empoderados”. Disponible en línea en www.proyectoescuelas.cl (visitado en diciembre de 2009).

²⁴⁵ El Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) sostiene que la situación de las temporeras de la agricultura en Chile sigue siendo precaria, agregando que los salarios siguen congelados y se mantienen las brechas de género en la segmentación del empleo permanente; los niveles de organización sindical de la agricultura están en cifras históricamente bajas, incrementándose la indefensión frente a la vulneración de derechos laborales y de la salud ocupacional; y la figura de los contratistas, como intermediarios laborales, sigue sobre precarizando la situación de las temporeras agrícolas.

²⁴⁶ Considera la combinación de variables como: categoría ocupacional; tamaño de empresa; ocupaciones y rama de actividad económica.

²⁴⁷ MIDEPLAN, “Una mirada longitudinal de la calidad del empleo y sus diferencias desde la perspectiva de género: Encuesta Panel CASEN 1996 – 2001 – 2006”, 2008.

²⁴⁸ Pamela Caro y Catalina de la Cruz, “Contratistas e intermediación laboral en la agricultura de exportación”, 2004.

²⁴⁹ Molina A., Johann, “La Ruta de la Responsabilidad Social Empresarial en el Valle de Casablanca: primeros pasos, dificultades y desafíos”, 2008.

²⁵⁰ OIT, 2007 (1), op. cit

²⁵¹ OIT, 2007 (2), op. cit

Las trabajadoras agrícolas son las más desprotegidas en términos de participación sindical, debido a la extensión de las prácticas antisindicales en el sector agroexportador. Además, las trabajadoras con contratos temporales (pero que finalmente son trabajadoras permanentes, pues año tras año trabajan para la misma empresa) están imposibilitadas por ley para formar sindicatos y por ende optar a la negociación colectiva. En este sentido, se requiere que los sindicatos eventuales y transitorios tengan opciones de negociación.

f) Cuidado infantil

La Primera Encuesta Nacional de Empleo, Trabajo, Salud y Calidad de Vida de los Trabajadores y Trabajadoras en Chile (ENETS) 2009-2010 publicada el 2011, concluyó que las mujeres trabajadoras son las que, además de la carga laboral, deben asumir la proveniente del hogar y del cuidado de otras personas de la familia, situación que dificulta en gran medida la conciliación de estas tareas, las que muchas veces requieren de su atención al mismo tiempo.

La ENETS sostiene que son las mujeres trabajadoras las que asumen con mayor frecuencia el cuidado de niños pequeños, adultos mayores, enfermos minusválidos o crónicos con el 43,1%, diferencia significativa en el caso de los hombres, que sólo lo hacen en 21,3%.²⁵²

Sólo un 15,68% de los y las trabajadoras aseguró recibir el servicio de guarderías infantiles en sus trabajos, según la Encuesta Nacional de Empleo del INE correspondiente al trimestre enero-marzo del 2012, mientras un 71,87% dijo no recibirlo. En el desglose por actividad económica, los rubros que muestran bajísima cobertura son la agricultura (3%) y la construcción (3,5%). En cuanto a los sectores económicos más intensivos de mano de obra, en comercio (con 870 mil trabajadores en el país) la cobertura de salas cunas llega sólo al 15,6%²⁵³.

Un estudio sobre el uso del tiempo da cuenta de que las mujeres destinan el doble de tiempo que los hombres a las actividades de cuidado familiar y es durante la etapa reproductiva de las mujeres donde la brecha es mayor, es decir, el aumento en las necesidades de cuidado familiar es asumido por ellas. En horas, mientras los hombres destinan aproximadamente 2,4 horas al trabajo no remunerado en el hogar, las mujeres lo hacen en casi 7 horas diarias, es decir, las mujeres ocupan más de un cuarto de su tiempo diario en cuidar de la casa y de la familia, mientras que los hombres utilizan sólo un décimo del día en ellas²⁵⁴.

4. Principales preocupaciones

❖ Baja participación laboral

Paradójicamente, los resultados del cambio de metodología de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) -que se adaptó a los estándares estadísticos de la OCDE y que podría dar más antecedentes sobre calidad de los empleos en el país- han traído aparejado un optimista discurso gubernamental sobre la generación de empleo en Chile y la baja en la tasa de desempleo (6,6% durante el trimestre móvil noviembre 2011 - enero 2012²⁵⁵), invisibilizando la precariedad del empleo general y de las mujeres, en particular.

²⁵² La Primera Encuesta Nacional de Condiciones de Empleo, Trabajo y Salud ENETS 2009-2010. Informe Interinstitucional Gobierno de Chile, Ministerio de Salud, Dirección del Trabajo, Instituto de Seguridad Laboral, 2011.

²⁵³ Diario Financiero. 07/05/2012.

²⁵⁴ SERNAM, "Documento de Trabajo N° 111: "Valorización del Trabajo Doméstico No Remunerado". Encuesta de Uso del Tiempo", 2009.

²⁵⁵ Según la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) el criterio para ser un ocupado es haber trabajado al menos una hora en la semana anterior a la que la persona fue encuestada. Fundación Sol señala que al considerar el fenómeno del subempleo y desaliento, tal como se recomienda internacionalmente, la tasa de desempleo ajustada pasa de un 6,6% a un 11,2%.

Es así que la autoridad ha sostenido -erróneamente- que el país goza de una situación de “pleno empleo”²⁵⁶, lo que en su discurso contribuye al cumplimiento de su promesa de campaña de crear un millón de nuevos empleos durante el período presidencial de 4 años²⁵⁷.

En el caso de las mujeres, y en esa misma lógica, su participación en el mercado del trabajo – históricamente baja en relación a los países de la región- subió a un 47,7%. Incluso, en marzo de este año en el Gran Santiago, por primera vez la participación laboral femenina llegó al 50,1%.²⁵⁸

A pesar de dicho aumento en la participación en la fuerza de trabajo de las mujeres chilenas, ésta se mantiene por debajo del promedio regional en relación a América Latina, pese al crecimiento económico sostenido y los factores condicionantes que podrían posibilitar que la participación laboral de las mujeres chilenas se incremente²⁵⁹.

En ese sentido, las Recomendaciones de la OCDE para Chile²⁶⁰ sostienen que se debe propiciar una mayor participación laboral de las mujeres, por cuanto “*Chile tiene mucho que ganar mejorando la participación de la mujer en el mercado laboral*” y recuerda que la tasa de actividad femenina sigue muy por debajo de la media de la OCDE: en 2009, sólo el 47% de mujeres en Chile tenía un empleo, frente al 62% en la zona OCDE.

❖ Precariedad laboral de mujeres

Como señala el Análisis de Género y Mercado del Trabajo del INE²⁶¹, las mujeres se insertan con mayor intensidad en el sector informal de la economía, y cuando logran hacerlo en el sector formal, se insertan en sectores determinados (principalmente en servicios), lo que da cuenta de una precarización laboral de la fuerza de trabajo femenina.

En definitiva, los salarios son más bajos y los empleos menos estables en las ocupaciones donde hay mayor participación de mujeres.

Las pautas de inserción laboral de las mujeres se ven influidas por la estructura del segmentación de los mercados, las políticas de flexibilización laboral y la emergencia de espacios en el mercado que ofrecen empleos de menor calidad, pero a la vez con posibilidades de compatibilizar horarios, limitando el desarrollo de capacidades que les sirven de herramienta para la inserción, permanencia y posibilidades de ascenso dentro del mercado de trabajo²⁶².

²⁵⁶ La Fundación Sol ha rebatido el argumento del gobierno, sosteniendo que no tiene sentido hablar de “pleno empleo” cuando junto a las 539 mil personas que aparecen oficialmente como desempleadas, también se registran 609 mil personas subempleadas (trabajan a tiempo parcial de manera involuntaria) y 109 mil personas desalentadas tipificadas como inactivas (dejaron de buscar trabajo porque se desanimaron después de mucho tiempo sin encontrarlo, pero que si le ofrecieran un empleo lo aceptan inmediatamente), lo cual da cuenta de un mercado laboral estrecho para más de 1.250.000 personas. <http://www.fundacionsol.cl/gonzalo-duran-economista-fundacion-sol-%E2%80%99Cestamos-muy-lejos-del-pleno-empleo-y-de-generar-trabajos-de-calidad%E2%80%99D>

²⁵⁷ En el seguimiento a la promesa presidencial del millón de nuevos empleos y en base al Índice de Empleo Protegido que mide la calidad de los empleos, Fundación Sol ha podido constatar que de los 711 mil empleos creados hasta abril del 2012, sólo el 62% de la variación total de los ocupados corresponde a un trabajo con contrato escrito, indefinido, liquidación de sueldo y cotizaciones para pensión, salud y seguro de desempleo. De hecho, en los últimos 12 meses la protección del empleo asalariado ha disminuido en 0,4 puntos porcentuales (53,1%). <http://www.fundacionsol.cl/columna-en-el-dinamo-la-calidad-de-los-711-mil-empleos>

²⁵⁸ Encuesta de Ocupación y Desocupación elaborada por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Diario La Tercera, 25 de abril de 2012.

²⁵⁹ “*Situación laboral de las mujeres ocupadas y las brechas salariales que inciden en la estructura ocupacional chilena*” Análisis de Género y Mercado del Trabajo, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), diciembre 2011.

²⁶⁰ “Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile, OECD”. OCDE (2011) Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095755-es>.

²⁶¹ INE, 2011, op cit.

²⁶² INE, 2011, op cit.

A pesar de lo alentadoras de las cifras oficiales, lo cierto es que el crecimiento del empleo femenino esconde la inestabilidad y precariedad que caracterizan el trabajo de las mujeres en Chile. Como lo ha sostenido Fundación Sol, éste se sostiene en la baja formalidad, estabilidad y continuidad laboral. Por ende, las mujeres tienen pocas posibilidades de contar con un empleo formal, estable y protegido²⁶³.

La Fundación Sol concluye que, si bien el empleo femenino ha crecido, esto ha sido a través de trabajos por cuenta propia, de jornada parcial y de baja calificación. ²⁶⁴ De los 664 mil empleos que se han creado en la administración Piñera (a marzo del 2011), 372 mil han sido capturados por las mujeres (56% del total) y el 46% de ellos corresponde a trabajo por ‘cuenta propia’, ‘personal de servicio doméstico’ o ‘familiar no remunerado’²⁶⁵.

Asimismo, los nuevos empleos asalariados femeninos, tampoco están asegurando mayor protección ni reflejan mayor calidad, ya que casi el 90% corresponde a empleo tercerizado, principalmente vinculado a empresas de servicios temporales o suministradoras y subcontratación²⁶⁶.

Las mujeres que trabajan en jornadas parciales han pasado de un 8% de las ocupadas a un 25% de éstas, confirmando que el trabajo a jornada parcial es un fenómeno femenino. Según la Casen 2009, la informalidad asciende al 25% del total de ocupadas en el caso de las trabajadoras de jornada completa y a 67% de las de jornada parcial.²⁶⁷

Al calcular la Tasa de Desempleo Integral²⁶⁸, los desocupados aumentan 76%, situándose en 10,7% (versus el 6,4% del gobierno), resultados que son aún más inquietantes en el caso del desempleo integral por sexo: en el caso de las mujeres, la tasa sube de 7,85 a 13,6%. Ello implica que las mujeres se incorporan a la fuerza de trabajo de manera mucho más precaria, ya que requieren trabajos a tiempo completo y no los encuentran²⁶⁹.

Asimismo, dada la precariedad del mercado del trabajo, en general, y del de las mujeres, en particular, no es de extrañar que el trabajo –otrotra fuente privilegiada de movilidad social- se haya constituido en un modelo de reproducción de la pobreza. El trabajo de las mujeres está caracterizado por la precariedad: malas condiciones laborales, corta duración, alta inestabilidad y bajo salario.

El panorama para las mujeres está marcado por un alto porcentaje de jefaturas de hogar femenino (33%), falta de alternativas de cuidados de niños, difícil acceso a empleos de calidad, baja formalidad, inestabilidad y discontinuidad laboral, factores que contribuyen al creciente empobrecimiento material de las mujeres, el empeoramiento de sus condiciones de vida y la vulneración de sus derechos fundamentales.²⁷⁰ Es así que Encuesta de Caracterización

²⁶³ “La inestabilidad y precariedad: las dos normas del trabajo femenino”, Fundación Sol.

<http://www.fundacionsol.cl/la-inestabilidad-y-precariadad-las-dos-normas-del-trabajo-femenino>

²⁶⁴ “Precariedad laboral y modelo productivo en Chile”. Serie “ideas para el Buen Vivir”, Fundación Sol, diciembre 2011.

²⁶⁵ “Las mujeres aún son consideradas trabajadoras de segunda clase”, Fundación Sol.

<http://www.fundacionsol.cl/%e2%80%9clas-mujeres-son-aun-consideradas-trabajadoras-de-segunda-clase%e2%80%9d>.

En el caso del trabajo por cuenta propia, no son emprendimientos robustos ni profesionales independientes, sino que el 83% es a tiempo parcial (con jornadas que pueden ser de 5, 15 o menos de 30 horas a la semana) y ocupaciones de baja calificación.

²⁶⁶ Ibid, op cit Fundación Sol.

²⁶⁷ Mayor empleo femenino, ¿a costa de precariedad?

<http://blogs.lasegunda.com/thinktank/2012/05/02/mayor-empleo-femenino-a-costa.asp>

²⁶⁸ Cálculo de Fundación Sol que considera el desempleo oficial, el desempleo oculto y el desempleo equivalente por subempleo.

²⁶⁹ Fundación Sol, op. cit.

²⁷⁰ Cobo, Rosa; Posada, Luisa, "La Feminización de la Pobreza", El Periódico Feminista, 15 de Junio de 2006, Mujeres en Red. http://www.mujiereenred.net/article.php?id_article=620

Socioeconómica (Casen) del año 2009 registró un aumento del 14% al 16% de las mujeres pobres con respecto al año 2006.

Según la presentación de los resultados parciales de la Casen 2011 e informaciones de prensa²⁷¹, 51% de los hogares pobres son encabezados por una mujer, cifra que alcanza a 55% en hogares en extrema pobreza, lo que lleva al gobierno a concluir que la disminución de la pobreza se da fundamentalmente en los hombres y que “la pobreza tiene cara de mujer”²⁷². Asimismo, el propio Presidente de la República reconoció que la participación de mujeres como jefas de hogar ha crecido sistemáticamente: el 2003 era un 26%, el 2006 un 30%, el 2009 un 33% y el 2011 un 39%. Es así que mientras en 1990 uno de cada cinco hogares era encabezado por una mujer, hoy la relación es de dos cada cinco hogares y en los dos últimos años el número de hogares a cargo de una mujer aumentó en 390 mil, llegando a casi dos millones de hogares.²⁷³

❖ Brecha salarial

En Chile, por cada \$1.000 que gana un hombre, una mujer recibe \$842²⁷⁴. Por ello, no es de extrañar que en la Encuesta Humanas 2011 “Percepción de las mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile”, el 95% de las mujeres encuestadas asegure sentirse discriminada en el trabajo.

A casi dos años de la entrada en vigencia de la Ley N°20.348 de Igualdad Salarial, la brecha salarial entre hombres y mujeres aumentó en un 17%. O sea, no sólo las mujeres ganan menos, en promedio, que los hombres, sino que la distancia entre trabajadores y trabajadoras se alargó: si en 2002 el promedio de ingresos imponibles de las mujeres trabajadoras era 10,3% menor que el de los trabajadores, en junio de 2011 la diferencia fue de 16,9%²⁷⁵. Asimismo, según cifras de la Superintendencia de Pensiones²⁷⁶, la brecha salarial entre hombres y mujeres en el norte es mucho peor: en las regiones de Antofagasta y Atacama supera el 50%²⁷⁷, mientras en La Araucanía las trabajadoras ganan casi lo mismo que los trabajadores.

Si bien la promulgación de esta ley representa un avance, pues reconoce que enfrentar la brecha salarial entre hombres y mujeres requiere intervención legislativa, es una normativa con alcance limitado en tanto los mecanismos que entrega no son lo suficientemente directos para obligar a la parte empleadora a la aplicación efectiva de la igualdad salarial.

Concretamente, la normativa alude a la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo, desvirtuando el sentido original de la propuesta que era asegurar “igual remuneración por trabajo de igual valor”, concepto que habría permitido comparar puestos de trabajo diferentes para determinar su valor relativo, en base a métodos objetivos, como se dispone en el Convenio N° 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, de la Organización del Trabajo²⁷⁸.

²⁷¹ A agosto del 2012, aún no se dan a conocer las bases de datos de la Casen 2012.

²⁷² Presentación CASEN 2011 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Gobierno de Chile, 20 de julio del 2012, en web del Ministerio de Desarrollo Social.

²⁷³ La Segunda, 25 de julio 2012.

²⁷⁴ “Derechos fundamentales y género”, presentación de Verónica Riquelme en Escuela Sindical de la Universidad de Chile.

²⁷⁵ El Mercurio, Economía y Negocios. “La brecha de sueldos entre hombres y mujeres crece y alcanza el 17%”. Cifras de Superintendencia de pensiones. 3 de septiembre 2011.

²⁷⁶ El Mercurio, Economía y Negocios. “Brecha salarial: en el norte las mujeres ganan 50% menos que los hombres”. Cifras de Superintendencia de Pensiones. 4 de septiembre 2011.

²⁷⁷ Al contrario de lo que podría esperarse, el sector con mayor brecha en el norte no está en la minería, sino en el comercio: en Antofagasta los hombres de ese sector productivo ganan 94% más que las trabajadoras de la misma área y en Atacama, 77,5% más.

²⁷⁸ Observatorio Parlamentario, 2009. Boletín Trimestral, Primer Trimestre año Legislativo 2009. Disponible en línea en: http://www.humanas.cl/boletin2009/1_trimestre/01_3.html

Según estimaciones de la OIT, entre el 10% y el 30% de la diferencia salarial entre hombres y mujeres no está explicada, lo que respondería a discriminación por género en la remuneración.

En Chile, los niveles de ingreso medio estimados de hombres y mujeres son disímiles: mientras las mujeres reciben un ingreso promedio de \$280 mil, el de los hombres alcanza a \$417 mil, lo que se traduce en que los hombres perciben un ingreso medio mensual 48,8% mayor que las mujeres.²⁷⁹ Según la Casen 2009, la brecha de género en cuanto al ingreso promedio por hora de asalariados era de 15,8% en 2009.

Se calcula que en Chile, eliminar la brecha de ingresos debido al género implicaría una reducción del 8% de la extrema pobreza y un aumento del 2% en el ingreso per cápita promedio²⁸⁰.

Al igual que en otros países, al desagregar la información por nivel de estudios, la brecha entre ingresos promedio por hora de hombres y mujeres aumenta en la medida en que lo hace el nivel educacional: entre asalariados y asalariadas con educación universitaria y de post grado supera el 35%, mientras que en el segmento con educación básica o primaria, sólo alcanza al 13,9%.²⁸¹

La propia Dirección del Trabajo reconoce las dificultades de la Ley de Igualdad Salarial y la considera una “protección con límites”²⁸², sosteniendo que las limitaciones introducidas en la discusión parlamentaria debilitan la protección al salario de las mujeres, especialmente de aquellas que trabajan en empresas más pequeñas y en sectores en los cuales las ocupaciones están más segregadas debido al género.

Asimismo, el estudio de la Dirección del Trabajo plantea como una de las potenciales dificultades de invocar esta ley se refiere al hecho de que la trabajadora afectada debe interponer el reclamo ante el empleador estando en vigencia la relación laboral. Del mismo modo, la trabajadora debe seguir el procedimiento que la propia empresa definió. Ello explicaría que gran parte de los reclamos sean realizados después de terminado el vínculo laboral, tras un despido (mayoría de los casos) o luego del retiro voluntario de la trabajadora o una vez cumplido el plazo de duración del contrato²⁸³.

❖ Menores pensiones

La Reforma Previsional impulsada durante el gobierno de Michelle Bachelet, si bien incorporó el bono por hijo para mujeres trabajadoras²⁸⁴, no intervino en uno de los aspectos más discriminatorios del sistema de capitalización individual que es el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo, lo cual es altamente discriminatorio, pues clasifica a las personas según

²⁷⁹ *Situación laboral de las mujeres ocupadas y las brechas salariales que inciden en la estructura ocupacional chilena. Análisis de género del mercado del trabajo.* Instituto Nacional de Estadísticas (INE), diciembre 2011.

²⁸⁰ Sernam en presentación del proyecto de ley sobre Igualdad Salarial, citado en *El Derecho a ganar lo mismo. Ley 20.348 Igualdad de Remuneraciones entre Hombre y Mujeres.* Temas Laborales, diciembre 2010.

²⁸¹ *El Derecho a ganar lo mismo. Ley 20.348 Igualdad de Remuneraciones entre Hombre y Mujeres.* Temas Laborales, Dirección del Trabajo. Diciembre 2010.

²⁸² Op cit. Dirección del Trabajo. Diciembre 2010.

²⁸³ Op cit. Dirección del Trabajo. Diciembre 2010.

²⁸⁴ Respecto al derecho a la seguridad social, la Reforma Previsional promulgada el año 2008 ha generado una mejoría significativa para la población de menos recursos en tanto establece una pensión básica solidaria de \$75.000 mensuales (US\$140) para personas mayores de 65 años que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, lo cual tiene un positivo impacto en las mujeres que se han dedicado al trabajo doméstico/reproductivo en sus hogares y que por ende no han recibido salario. Otro de los aspectos de esta Reforma que beneficia a la población femenina es el bono por hijo/a de aproximadamente \$300.000 (US\$560) que se incluirá en las cuentas de ahorro previsional de todas las mujeres que a julio de 2009 no estén pensionadas, sin importar su condición laboral, social y económica. El propósito es compensar la pérdida de oportunidades e interrupciones en la continuidad laboral que implica para las mujeres la maternidad y la consiguiente responsabilización por el cuidado infantil. Sin embargo, este aporte económico no logra equiparar el impacto negativo de la maternidad en la trayectoria laboral y jubilación de las mujeres.

características basadas en su pertenencia a un grupo y perjudica a las mujeres en tanto su esperanza de vida es mayor²⁸⁵.

Es así que el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) discrimina de manera aberrante a las mujeres, además de no cumplir con su principal objetivo, cual es entregar pensiones dignas; entrega pensiones a una minoría de chilenos/as; condiciona un derecho humano a los vaivenes del mercado; es un sistema extraordinariamente caro para el/la trabajador/a y una gran carga para el Estado, además de transgredir recomendaciones internacionales, entre otras falencias planteadas por el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)²⁸⁶.

CENDA recuerda que en el antiguo sistema público de pensiones (Instituto de Normalización Previsional INP), una mujer tenía derecho a jubilar a los 60 años, con una pensión vitalicia idéntica a la de un hombre de 65 con el mismo sueldo y número de años contribuidos, cualquiera sea su estado civil y número de cargas. En las AFPs, en cambio, un hombre soltero de 65 obtiene hoy aproximadamente un tercio más de pensión que una mujer soltera de 60 años, con el mismo fondo acumulado. Aún si ella renuncia a su derecho a jubilar a los 60 años y posterga esta decisión a los 65, la pensión del hombre resulta aproximadamente un sexto mayor²⁸⁷.

Según dicho centro de estudios, cuatro son los factores que generan discriminación por género en el cálculo de la pensión de las mujeres trabajadoras: años trabajados; remuneraciones percibidas mensualmente; deuda histórica a funcionarios públicos; y la incorporación de la variable esperanza de vida.

CENDA sostiene que las pensiones de las mujeres resultan siempre significativamente más dañadas que las de los hombres, dado que al privatizar el sistema de pensiones se modificó su base de cálculo. Mientras en el sistema público los beneficios son definidos y se financian año tras año con cargo a las cotizaciones de los trabajadores activos, en el sistema de capitalización los beneficios se financian con los fondos acumulados y, por lo tanto, varían según la expectativa de vida de los jubilados en general. Puesto que el sexo del causante es el único factor por el cual se discrimina al momento de calcular las pensiones, para un mismo fondo, las pensiones de las mujeres resultan necesariamente menores a las de los hombres, dado que jubilan antes y en promedio viven más que los hombres²⁸⁸.

Respecto del uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo para calcular las pensiones, la Superintendencia de AFPs las justifica sosteniendo que el sistema debe financiar una pensión por el resto de la vida de las personas que la contratan y de sus sobrevivientes elegibles en el caso de existir éstos, por lo que en el cálculo se toma en cuenta la expectativa de vida de los contratantes. Concluye que, por lo anterior, las mujeres tienen una mayor expectativa de vida que los hombres y por lo tanto, por la misma cantidad de dinero debe pagarles una pensión por más tiempo²⁸⁹.

²⁸⁵ Centro de Estudios de la Mujer, “El Sistema de Pensiones desde una Perspectiva de Género”, Audiencia Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006, en www.cem.cl/pdf/pensiones.doc (visitado en diciembre de 2009).

²⁸⁶ Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA). Presentación “*La crisis actual muestra la necesidad de acabar con el actual sistema de pensiones*”. 12 de enero 2012.

²⁸⁷ CENDA. Sistema de pensiones, op. cit.

²⁸⁸ CENDA. Riesco, Manuel; Díaz, Estrella; Durán, Francisco; Secondo, Donata. Informe “Cómo el sistema de AFP discrimina a las mujeres chilenas y cómo corregirlo”. Febrero 2011.

²⁸⁹ CENDA explica que, considerando el promedio de la población chilena, al 2009, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estima la esperanza de vida al nacer de las mujeres en 80,88 años y la de los hombres en 75,74 años, es decir, ellas viven casi exactamente cinco años más (INE, 2010d). Puesto que las mujeres jubilan a los 60, su fondo debe alcanzar para 20,88 años, mientras los hombres jubilan a los 65 y por lo tanto, en promedio, su fondo debe financiar solo 10,4 años.

5. Recomendaciones

- Ratificar por parte del Estado de Chile el Convenio 189 y Recomendación 201 de la OIT, sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos.
- Impulsar leyes para la igualdad que promuevan responsabilidades compartidas en el ámbito doméstico, que faciliten la inserción de la mujer en el mundo laboral.
- Fomentar el acceso al trabajo remunerado y garantizar la permanencia de las mujeres en esta actividad, otorgando una respuesta social a las necesidades de cuidado de niños y tercera edad.
- Reorientar derechos laborales a la protección de trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.
- Sustituir el artículo 203 del Código del Trabajo referido al aporte empresarial para salas cuna incluyendo a trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, para evitar encarecimiento de la contratación de mujeres.
- Modificar la reciente ley de extensión del postnatal para que el permiso post natal parental sea compartido por ambos miembros de la pareja, con incorporación de una licencia de paternidad irrenunciable.
- Incorporar indicadores de equidad de género en empresas, en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial.
- Promocionar la formalización laboral de las mujeres, con contrato de trabajo y cotizaciones previsionales.
- Ampliar la cobertura de derechos laborales para mujeres trabajadoras informales.
- En el caso de las trabajadoras asalariadas de temporada, establecer límites al contrato por obra o faena para evitar el actual uso fraudulento de esta modalidad contractual y promover el empleo directo, eliminando la figura del contratista.
- Realizar estudios sobre la capacidad máxima de rendimiento por cultivo y faena, de acuerdo a una edad y capacidad física estándar, que permita fijar un tarifado ético.
- Modificar la Ley de Igualdad de Remuneraciones, incorporando sanciones, promoción y mayores recursos para fiscalizar su aplicación.
- Incorporar mayores grados de transparencia en empresas y organizaciones sobre los sueldos de hombres y mujeres, para que las trabajadoras puedan comparar e identificar brechas salariales.
- Promover campañas de incorporación de más mujeres en cargos de decisión pública y dirigencia sindical.
- Derecho efectivo a huelga y negociación colectiva, sin posibilidad de reemplazo de trabajadores/as en huelga.
- Corregir el sistema de cálculo de pensiones que utilizan las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que consideran tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo, castigando a las mujeres por vivir más que los hombres.

CAPÍTULO VIII: ACCESO A LA JUSTICIA

1. Reconocimiento formal

1.1 Acceso a la justicia

Si bien numerosas disposiciones de la Constitución Política de la República pueden esgrimirse para lograr una debida protección del derecho al acceso a la justicia de las mujeres (entre ellas el artículo 1, artículo 5 inciso segundo, artículo 6 y 7, entre otros), aquella que reconoce sus aspectos fundamentales es el número 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, el que dispone que:

Artículo 19 N 3°.- La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá, en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos.

La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos.

Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido por la perpetración del hecho.

Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.

La ley no podrá presumir de derecho la Responsabilidad penal.

Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos único que una nueva ley favorezca al afectado.

Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella;

1.2 Privadas de libertad

El acervo normativo internacional referido a los/as privados/as de detención es bastante amplio, y es posible encontrar tanto instrumentos referidos de forma exclusiva a los derechos de los/as reclusos/as como también pactos o tratados de carácter general que contienen derechos o garantías de penados/as.²⁹⁰

²⁹⁰ Entre los tratados que reconocen derechos de los/as privados/as de libertad encontramos la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Estatuto de Roma; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos Crueles o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por parte de los Oficiales Encargados de Hacer Cumplir la Ley (ONU); Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (ONU); Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (ONU); Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (OEA); Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (ONU). Adicionalmente, es posible identificar dos Observaciones Generales del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas referidos a la materia, cuales son la Observación General N° 20

En el ámbito interno existen numerosas leyes y decretos que regulan la condición de los/las penados/as, entre los que se encuentran la Ley 20.042, que Modifica el Decreto Ley N° 321, de 1925, sobre Libertad Condicional; la Ley 18.216, que Establece Medidas que Indica como Alternativas a las Penas Privativas o Restrictivas de Libertad; la Ley 19.965, que Concede Beneficios a Condenados; la Ley 20.46, que Moderniza Gendarmería de Chile; el Reglamento de la Ley 18.216, de 18 de noviembre de 1983; el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, de 22 de mayo de 1998; el Reglamento de la Ley N° 19.856, que crea un Sistema de Reinserción Social de los Condenados en base a la Observación de Buena Conducta, de 29 de septiembre de 2003; el Decreto Ley 409, de 12 de agosto de 1932, que establece normas relativas a reos; y el Decreto 542, de 05 de febrero de 1943, que crea el Patronato Nacional de Reos, con domicilio en Santiago, y los Patronatos de Reos de la República. Sin embargo, dentro de la normativa recién señalada, las normas que hacen un tratamiento diferenciado entre hombre y mujeres, son escasas²⁹¹.

2. Políticas públicas

2.1. Acceso a la justicia

Es posible encontrar numerosos obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres en Chile, cobran especial relevancia la falta de participación de mujeres en los organismos del sistema nacional de justicia y la escasa –o nula- capacitación de los funcionarios de dichos organismos en materia de derechos humanos de las mujeres.

a) Composición de los órganos del sistema nacional de justicia

Diversos órganos estatales son los encargados de asegurar que las mujeres puedan tener un debido acceso a la justicia. No sólo los Tribunales de Justicia deben ser observados para poder determinar si se está asegurando este derecho fundamental, sino que también debe monitorearse el desempeño de otros organismos que participan en la entrega de asesoría jurídica (Defensoría Penal Pública,

(Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes) y la Observación General N° 21 (Trato humano de las personas privadas de libertad).

²⁹¹ Sólo tres artículos del Reglamento de Recintos Penitenciarios hacen referencia a la situación de mujeres privadas de libertad, y son los siguientes:

Artículo 16: Los establecimientos penitenciarios que coexistan en un mismo perímetro, y apliquen un régimen interno y tratamiento diferenciado a reclusos, con el apoyo de servicios únicos centralizados de seguridad, administración, salud, reinserción social, laboral y de registro y movimiento de la población penal, se denominarán Complejos Penitenciarios.

Los establecimientos que formen parte de un Complejo Penitenciario podrán albergar exclusivamente a personas detenidas, sujetas a prisión preventiva, o condenadas, con excepción de los Centros Penitenciarios Femeninos (C.P.F.), los cuales podrán recibir mujeres de toda calidad procesal.

Artículo 86: Los internos sancionados con permanencia en celda solitaria deberán ser visitados diariamente por el Jefe del Establecimiento, el médico o paramédico y si el afectado lo pidiera, el Ministro de su religión, quienes deberán dejar constancia escrita, si los internos hubieren sido objeto de castigos corporales o no se hubiere dado cumplimiento a lo dispuesto en el presente Reglamento. El médico o paramédico deberá pronunciarse sobre la necesidad de poner término o de modificar el encierro en celda solitaria, por razones de salud física o mental del afectado, lo que informará por escrito al Alcaide.

Todo interno afectado por esta medida disciplinaria no podrá recibir paquetes, salvo artículos de higiene y limpieza, que no importen riesgo para su seguridad o integridad, y los medicamentos autorizados por el médico del establecimiento.

No se aplicará esta sanción a las mujeres embarazadas y hasta seis meses después del término del embarazo, a las madres lactantes, y a las que tuvieren hijos consigo.

Artículo 19: Los establecimientos penitenciarios destinados a la atención de mujeres se denominan Centros Penitenciarios Femeninos (C.P.F.) y en ellos existirán dependencias que contarán con espacios y condiciones adecuados para el cuidado y tratamiento pre y post-natal, así como para la atención de hijos lactantes de las internas²⁹¹. En aquellos lugares en que no existan estos Centros, las internas permanecerán en dependencias separadas del resto de la población penal, sin perjuicio de que se incorporen a actividades conjuntas con la población penal masculina.

Toda vez que ingrese una interna con hijos lactantes, el Jefe del Establecimiento deberá comunicar de inmediato este hecho al Servicio Nacional de Menores para los efectos de la respectiva subvención y de los programas o medidas que dicha Institución deberá desarrollar para el adecuado cuidado de los niños.

En los establecimientos en que se ejecute un contrato de concesiones, se estará además a lo que éste establezca respecto del cuidado, residencia y atención del lactante.

Corporación de Asistencia Judicial, SERNAM) o que se preocupan de la persecución penal de los delitos y faltas (Ministerio Público).

Poder Judicial

En los últimos años, es posible apreciar un aumento sistemático de la incorporación de mujeres al sistema judicial de Chile, sin embargo, es importante destacar que la concentración de mujeres en los tribunales es llamativamente mayor en los tribunales de familia.

En cuanto a mecanismos de selección de funcionarios que resguarden una representación equilibrada de hombres y mujeres en el Poder Judicial, a pesar de que existe una política relativa a no discriminación por género, “no existe una política de selección que contemple una paridad de género”²⁹².

De acuerdo a la legislación nacional, tanto el Poder Judicial como el Ejecutivo intervienen en la designación de los Ministros o Ministras que deben suplir las vacantes: El primero debe confeccionar una terna o una quina de candidatos/as y el segundo, a través del Presidente de la República, debe escoger uno de los candidatos ofrecidos por el Poder Judicial. En el caso de los Ministros para la Corte Suprema, desde la dictación de la Ley 19.541, también debe intervenir el Senado para aprobar la elección del Ejecutivo.

Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional de Chile, que ejerce el control de constitucionalidad de leyes y decretos, está compuesto por un presidente y nueve ministros/as, dentro de los cuales sólo hay una mujer, que también constituye la única mujer dentro de la composición histórica del Tribunal.

Ministerio Público

La Fiscalía de Chile, creada a partir de la Reforma Procesal Penal, tiene como misiones dirigir la investigación de los hechos constitutivos de delito, así como ejercer la acción penal pública, y adoptar medidas de atención y protección a las víctimas y testigos.

Defensoría Penal Pública

Creada en el año 2001 bajo el marco de la Reforma Procesal Penal, la Defensoría penal Pública tiene como misión proporcionar defensa penal a imputados, mediante 145 abogados/as que forman parte de la institución y 300 abogados/as privados que son contratados a través de licitaciones.

En cuanto a la composición de esta, es posible apreciar una exclusión de las mujeres. De acuerdo a la información entregada por la Defensoría Penal Pública²⁹³, no existen mecanismos que resguarden una representación equilibrada de hombres y mujeres dentro de los defensores, el Defensor Nacional es nombrado por el Presidente de la República y los Defensores Regionales son nombrados por el Defensor Nacional, previo concurso público.

Corporación de Asistencia Judicial Región Metropolitana

Es un servicio público destinado a otorgar orientación y asesoría jurídica a personas de escasos recursos del país y se encuentra ubicada administrativamente en la regiones Metropolitana, O'Higgins, del Maule y Magallanes. La Corporación es un lugar característico de las prácticas profesionales de abogados, constituyendo un lugar de formación.

²⁹² Oficio N° 17 DDI 414, Corporación Administrativa del Poder Judicial

²⁹³ Información entregada por el Sociólogo del Departamento de Estudios y Proyectos de la Defensoría Penal Pública, José Ignacio Contreras, con fecha 20 de Abril de 2012.

En cuanto a los mecanismos de selección del funcionariado, a pesar de que existe una política de no discriminación por raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, no existen políticas que garanticen una representación equilibrada de género entre los funcionarios de la institución, ya que se considera que se realizaría una distinción de preferencia²⁹⁴. Es importante destacar que la existencia de políticas de paridad en instituciones del gobierno y dentro de la cadena judicial, garantiza una representación equilibrada entre hombres y mujeres, y generan entornos más favorables para mujeres atendidas, especialmente aquellas que viven violencia.

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)

El Servicio Nacional de la Mujer, es un organismo creado por el Gobierno de Chile en 1991 como resultado de la recuperación de la democracia, y tiene como misión “diseñar, proponer y coordinar políticas, planes medidas y reformas legales, a través y en conjunto con los distintos ministerios y servicios, conducentes a garantizar y visibilizar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres”²⁹⁵

Para lograr este objetivo, trabaja de manera coordinada con los distintos ministerios y servicios del país y se enfoca en distintas áreas de trabajo, donde una de ellas es promover e incorporar la equidad de género en el sector público.

Dentro de sus servicios, se encuentra el otorgar representación legal y asesoría jurídica gratuita a las usuarias de los Centros de la Mujer y Casas de Acogida, las cuales deben ser mujeres mayores de edad que son víctimas de violencia intrafamiliar de parte de sus parejas. Durante el año 2011, fueron patrocinadas un total de 9652 mujeres, dentro de las cuales, 2971 casos fueron de VIF constitutiva de delito, es decir, de sede penal, 4289 de materia de VIF en los Tribunales de Familia, y 2392 fueron causas de Derecho de Familia. Entre el año 2009 y el año 2011 hubo un aumento de un 43,8% de un total causas patrocinadas, donde el mayor aumento se observa en causas de VIF en sede penal, alcanzando un 67%.²⁹⁶

Resulta importante aclarar, que los casos que acogen los Tribunales de Familia, que se encuentran regidos por la Ley N° 20.066, se trata de casos de violencia psicológica o violencia física que no deja lesiones, dentro de relaciones de pareja en las que existe actualmente o en el pasado, una relación de convivencia o de matrimonio; dejando un vacío preocupante en cuanto a la acción legal para casos de violencia psicológica en parejas que no conviven ni son matrimonio.

b) Capacitación de los funcionarios de los diversos organismos que conforman el sistema de nacional de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres

Poder Judicial

La Corporación Administrativa del Poder Judicial frente a la pregunta de si se han realizado capacitaciones sobre derechos humanos de las mujeres y/o género a los funcionarios del Poder Judicial durante al año 2011, informan que no se realizaron capacitaciones a funcionarios del Poder Judicial (Ministros, Jueces, ni Consejeros técnicos)²⁹⁷.

Defensoría Penal Pública

²⁹⁴ Información entregada por la Jefa del Departamento de Control y Gestión de la CAJ Metro, Lucía Valladares Chávez, en el Memorandum N° 405 / 2012

²⁹⁵ www.portal.sernam.cl/?m=institución

²⁹⁶ Información entregada por la Subdirectora del Servicio Nacional de la Mujer, Jessica Mualim Fajuri, en respuesta a la solicitud AT001C-0000036.

²⁹⁷ Oficio N° 17 DDI 414, Corporación Administrativa del Poder Judicial.

A partir del “Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública” impulsado desde el año 1998 por el Gobierno de Chile, y la posterior incorporación del enfoque de género en el año 2002, la Defensoría ha incorporado un enfoque de género a nivel institucional, resguardando que los criterios de género se respeten dentro de sus productos y servicios.

El aspecto destacable dentro de el contexto del PMG de género de la Defensoría, se relaciona con la existencia de un Departamento de Estudios que realiza investigaciones y proyectos que incorporan el enfoque de género, entre los cuales destacan: “Estudios exploratorio sobre la perspectiva de género en la defensa de las mujeres, en el nuevo sistema procesal penal” (2004), “La defensa en casos de violencia intrafamiliar bajo la ley 20.066” (2006), “Evaluación de las concepciones de género de los defensores penales públicos” (2008) y “Los parricidios y homicidios imputados a mujeres” (2011).

En cuanto a dispositivos que promuevan perspectiva de género en defensores/as, durante el año 2011 la Defensoría contó en dos ocasiones con la academia básica de defensores en materia de género y de violencia intrafamiliar, además de foros de discusión entre defensores y abogados en temas de homicidios y parricidios cometidos por mujeres, una capacitación en defensa penal con enfoque de género dirigida a defensores/as del país, y varias dirigidas a funcionarios de la Defensoría Regional Metropolitana Norte, además de la inclusión de un módulo sobre la situación de mujeres condenadas en las cárceles en la academia penitenciaria.²⁹⁸

Corporación de Asistencia Judicial Región Metropolitana

Respecto a actividades de difusión de perspectiva de género y derechos de las mujeres, durante el año 2011 se realizó sólo una capacitación de tres horas cronológicas, en cuanto al riesgo y el daño en la violencia intrafamiliar, dirigida a abogados en materia de familia, y no se realizaron actividades de difusión de derechos de las mujeres patrocinadas por la institución.²⁹⁹

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)

Por medio del Departamento de Estudios y Capacitación del SERNAM, se realizan capacitaciones y formación de funcionarios/as del sector público, destinadas a sensibilizar y promover la perspectiva de género en su quehacer diario. En el período de enero a mayo del 2012, se realizaron charlas temáticas y talleres que beneficiaron a 300 funcionarios/as del sector público. Conjuntamente con las capacitaciones presenciales, a partir del segundo semestre del presente año, se tiene programado realizar capacitaciones bajo la modalidad e-learning para que tengan acceso funcionarios de otras regiones del país.

Otra área de trabajo del SERNAM, se vincula a la gestión que realiza la Unidad de Prevención de Violencia Intrafamiliar – Programa Chile Acoge, que mediante los Programas Centros de la Mujer, Casas de Acogida, Centros de Hombre y Alerta Temprana, se orienta a prevenir y disminuir la violencia intrafamiliar, así como a ofrecer instancias de atención psicológica y asesoría jurídica a mujeres víctimas de violencia. Dentro de esta área de trabajo, posee tres instancias de capacitaciones:

- Capacitaciones presenciales dirigidas a profesionales de la red, destinadas a desarrollar habilidades para la pesquisa y primera acogida de casos de violencia intrafamiliar. De enero a mayo del 2012 se capacitaron a 836 profesionales.
- Cursos online y presencial dirigidas a funcionarios clave de la red y profesionales que se desempeñan en los Centros de la Mujer y Casas de Acogida, destinadas a desarrollar habilidades para la pesquisa, derivación e intervención en materia de violencia. De enero a

²⁹⁸ Información entregada por el Sociólogo del Departamento de Estudios y Proyectos de la Defensoría Penal Pública, José Ignacio Contreras, con fecha 20 de Abril de 2012.

²⁹⁹ Información entregada por la Jefa del Departamento de Control y Gestión de la CAJ Metro, Lucía Valladares Chávez, en el Memorandum N° 405 / 2012

mayo 2012, se capacitaron a 500 personas clave de la red y a 800 profesionales internos de los Centros de la Mujer y Casas de Acogida.

- Capacitaciones a Encargadas Regionales de VIF, destinadas a fortalecer su rol de asesoras, para que los Centros de la Mujer, Casas de Acogida, Centros de Hombre y Alerta Temprana logren una adecuada intervención cumpliendo los lineamientos de trabajo. A inicios del 2012 se realizó una instancia de capacitación en la que participaron las 22 Encargadas Regionales del país.

En cuanto a capacitación y formación de los mismos funcionarios/as que se desempeñan en SERNAM, se realizó un convenio con el Centro Interdisciplinario de Estudios de Género (CIEG), mediante el cual profesionales realizarán el Diplomado de Género en Políticas Públicas. Actualmente 25 funcionarios/as se encuentran realizando el curso a distancia “Estadísticas e Indicadores de Género: Introducción” organizado por la División Asuntos de Género y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la CEPAL, con el auspicio de la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer, ONU Mujeres.³⁰⁰

2.2 Privadas de libertad

Situación de las personas privadas de libertad

El incendio de la Cárcel de San Miguel el 08 de diciembre de 2010 visibilizó ante la opinión pública la situación de vulneración constante a los derechos humanos que viven los y las privados de libertad en nuestro país. Hacinamiento, insalubridad, malos tratos por parte de funcionarios de Gendarmería, entre otros son los principales problemas que los afectan.

Pocos meses antes, en marzo del año 2010, el Consejo para la Reforma Penitenciaria³⁰¹ publicó el informe “Recomendaciones para una nueva política penitenciaria”, que constaba tanto de un diagnóstico al sistema penitenciario, como de un pliego de propuestas o lineamientos para la construcción de una nueva política penitenciaria.

En el diagnóstico realizado al sistema penitenciario, se abordan distintas problemáticas, como el hacinamiento y la sobrepoblación; el aumento explosivo de la población penal; la insuficiente inversión en infraestructura; la estructura organizacional enfocada únicamente en la seguridad; la carencia de una oferta adecuada de reaserción; el aumento de presupuesto sin resultados demostrables; la falta de perspectiva intersectorial en la gestión del sistema penitenciario; el hecho de que la eliminación de antecedentes no implica reinserción; la falta de enfoque territorial en los programas post penitenciarios; el aumento de penas privativas de libertad; y, el escaso control de la ejecución de penas. Los antecedentes y cifras entregados en el informe, para construir el referido diagnóstico, no distinguían entre la situación de hombres y mujeres privados de libertad³⁰².

En cuanto a las propuestas planteadas en dicho informe, estas referían al fortalecimiento de la institucionalidad del sistema penitenciario; al fortalecimiento del sistema alternativo a la privación de libertad; el favorecimiento de la reinserción social en los recintos penitenciarios; al fortalecimiento de la reaserción social Post-Penitenciaria; a la racionalización del uso de la privación de libertad; al fomento de la existencia de controles externos de la ejecución penal; y a dar continuidad a las intervenciones del sistema penal para adolescentes cuando estos pasan al sistema adulto. En lo que se refiere a la racionalización del uso de la privación de libertad, se proponía –

³⁰⁰ Información entregada por la Subdirectora del Servicio Nacional de la Mujer, Jessica Mualim Fajuri, en respuesta a la solicitud AT001C-0000036.

³⁰¹ Convocado, bajo la administración Bachelet, por el Ministerio de Justicia en junio de 2009.

³⁰² El único dato desagregado se refiere al tratamiento de las adicciones, respecto a lo cual se señala que “la cobertura en los Centros de Tratamiento Cerrados durante el año 2008 alcanzó a 823 personas, de los cuales 556 fueron hombres y 267 mujeres, lo que representa un incremento de 14% respecto del año anterior”. Pág. 34.

entre otras medidas- plantear un tratamiento específico para mujeres condenadas por tráfico de drogas, que no consista en penas privativas de libertad, poniendo énfasis en el tratamiento del consumo problemático de drogas o en la intervención psicosocial³⁰³.

Las causas de la grave situación de los y las privadas de libertad son numerosas, pero destacan la baja asignación presupuestaria para el sistema penitenciario³⁰⁴ y una política criminal que pone énfasis en la sanción privativa de libertad como solución y prevención al problema de la “delincuencia”.

Las mujeres privadas de libertad

No existe mucha información oficial ni estudios respecto de la situación específica de las mujeres privadas de libertad. Dentro de los pocos diagnósticos que existen en los últimos años, es posible mencionar los siguientes:

1.- Durante los días 21 y 25 de agosto de 2008 la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA realizó una visita a la República de Chile por invitación del Gobierno. La visita tuvo por objeto recibir información y observar la situación de las personas privadas de libertad en centros de detención del país. Al concluir con su tarea, la Relatoría expresó lo siguiente respecto de la situación de las privadas de libertad en Chile: “*La delegación comprobó (...) la existencia un alto nivel de hacinamiento en el centro de privación de libertad para mujeres en Santiago y en la sección de mujeres en Valparaíso; la precariedad de la infraestructura y las condiciones de insalubridad extremas de estos centros; la falta de atención médica especializada para las mujeres y de servicios pediátricos para sus hijos de corta edad que están con ellas en prisión; y la presencia de ancianas en centros que no cuentan con servicios geriátricos y alimentación adecuados a su edad*”³⁰⁵.

2.- La Fiscal Judicial de la Corte de Apelaciones de San Miguel, doña Carlina Figueroa Hevia, realizó un informe sobre una visita realizada por ella al Centro Penitenciario Femenino de Santiago, con fecha de 24 de junio de 2006, el que fue remitido a la Excm. Corte Suprema y a la Il. Corte de San Miguel con fecha de 16 de agosto de 2010. En el referido informe, la Fiscal Figueroa describe las condiciones en que se encuentran las reclusas y las diversas secciones del penal, siendo los principales problemas detectados el alto grado de hacinamiento y la escasa oferta de actividades educativas, laborales y recreativas³⁰⁶, lo que deriva en una nula posibilidad de lograr la rehabilitación de las privadas de libertad.

De acuerdo al referido informe, la capacidad del Centro Penitenciario Femenino es de 1.279 personas, sin embargo, a junio del año 2010 se contabilizaron 2.227 de internas. Todas las secciones presentan hacinamiento, por ejemplo, la sección Materno Infantil se diseñó para albergar a 17 internas con sus respectivos hijos, sin embargo, en la actualidad es posible encontrar haciendo uso

³⁰³ Específicamente, se propone “*Plantear tratamiento específico para mujeres condenadas por tráfico, pues hay un costo social y familiar que no tiene cobertura en estos momentos. En las mujeres los ilícitos asociados al tráfico de drogas llegan casi al 50% del total, aunque ha aumentado su presencia por robo, representando 20% de las reclusas. Considerando lo anterior, este perfil debiera ser reorientado al cumplimiento de penas no privativas de la libertad, con un fuerte énfasis en el tratamiento de consumo problemático o de intervención psicosocial, según sea necesario*”. Informe “Recomendaciones para una Nueva Política Penitenciaria” del Consejo para la Reforma Penitenciaria, Pág. 20.

³⁰⁴ En el Informe sobre las Personas Privadas de Libertad en las Américas del año 2011, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se señala que “*El porcentaje del presupuesto nacional destinado al sistema penitenciario es de un 0,792% (fuente DIPRES), de acuerdo al siguiente detalle: Ley de presupuesto del Sector Público año 2010: 25.046.832.028.000 pesos; Presupuesto Gendarmería de Chile año 2010: 198.472.578.000 pesos; y Porcentaje del presupuesto del Sector Público año 2010, asignado a Gendarmería de Chile año 2010 es: 0,792%*” (Pág. 23) Informe disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

³⁰⁵ Relatoría de las Personas Privadas de Libertad, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Presa N° 38/08, Santiago de Chile, 28 de agosto de 2008. Disponible en el siguiente link: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2008/39.08.sp.htm>

de ella a 40 internas. A continuación insertamos un cuadro³⁰⁷ que da cuenta del hacinamiento que existe en cada sección del penal, con indicación de la situación procesal, el compromiso delictual y las características de las reclusas que integran cada sección, como también de la capacidad que posee cada sección y el número real de internas que alberga a la fecha de la visita realizada por la Fiscal Figueroa:

SECCIÓN	SITUACIÓN PROCESAL	COMPROMISO DELICTUAL	CARACTERÍSTICAS	CAPACIDAD	NUMERO INTERNAS
Materno infantil	Proc. y Cond.	Todos	Interna c/hijo menor de 2 años	15	40
Proceso	Proc. y Cond.	Bajo y mediano	Buen comportamiento	180	533
Pabellón	Condenas	Todos	Trabajadoras del CET	150	143
Sta. Teresa (Aisladas)	Proc. y Cond.	Todos	Castigadas, aisladas	10	17
Esperanza	Imputadas	Bajo	Embarazadas	8	10
Esperanza (I)	Imputadas	Bajo	Imputadas prisión preventiva	82	203
Patio 1	Proc. y Cond.	Alto	Conflictiva contraria a régimen	145	258
Patio 2	Imputadas	Mediano	Imputadas prisión preventiva	100	217
Patio 3	Imputadas	Alto	Imputadas prisión preventiva	60	91
Patio 4	Imputadas	Mediano	Imputadas prisión preventiva	90	203
SEAS	Proc. y Cond.	Alto	Refractaria a régimen interno	40	38
COD	Proc. y Cond.	Alto	Conflictiva contraria a régimen	150	282
C. Terapéutica	Condenadas	Todos	Rehabilitación consumo de drogas	20	18
A.P.A.C	Proc. y Cond.	Todos	Evangélicas	20	62
Menores	Proc. y Cond.	Todos	Menores de edad	6	0
Custodia directa	Proc. y Cond.	Todos	Separadas de población penal	3	3
Medios libres	Condenadas	Todos	Reclusión nocturna o salida	200	101
Hospital					8
Total				1.279	2.227

En relación al cuadro precedente, es importante mencionar que de las 533 reclusas que habitaban en la sección Proceso, sólo 368 permanecían ahí durante el día, ya que 165 poseían el beneficio de salida al medio libre. Asimismo, en la sección Pabellón, 75 internas poseían el beneficio recién mencionado, por lo que sólo permanecían durante el día 68 de las 143 reclusas que habitaban en dicho lugar.

³⁰⁷ Informe de la Fiscal Carlina Olga Figueroa Hevia, de la Corte de Apelaciones de San Miguel, sobre visita realizada al Centro Penitenciario Femenino de Santiago, con fecha de 24 de junio de 2006. Pág. 25.

En cuanto a la dotación de personal de gendarmería, esta asciende a un total de 312 funcionarios (248 corresponden a funcionarios de planta y 64 a profesionales de planta) para todo el Centro Penitenciario Femenino de Santiago, 8 de los cuales no se desempeñan dentro del recinto carcelario.

Las horas de desencierro que poseen las privadas de libertad comienzan a las 07:00 hrs. y terminan a las 19:00 hrs. Entre las actividades laborales que se han dispuesto, se encuentra el Centro de Estudio y Trabajo, en el que participan 370 internas; los Talleres Laborales, a los que asisten 388 reclusas; hay 62 internas que realizan trabajos independientes (con materiales y fondos aportados por la Iglesia Evangélica); y 31 internas que prestan servicios al penal. En total, son aproximadamente 600 las internas trabajadoras. Ahora bien, en cuanto a las actividades educativas, el Liceo Santa María Eufrasia, de la Municipalidad de San Joaquín, imparte cursos de enseñanza básica a 245 alumnas (16 horas por semana), y de enseñanza media a 170 alumnas (20 horas semanales).

En sus propias palabras *“el hacinamiento carcelario al que se ven obligadas las internas por falta de espacio para dormir, recrearse, contar con más talleres que les proporcione trabajo, no permite la rehabilitación a la que tanto se aspira. El hecho de haber delinquir no las priva de sus derechos como seres humanos, a contar con espacio digno donde dormir, con patios, gimnasios, comedores, baños, trabajo, etc.*

Dado el número de internas, la escuela y talleres son insuficientes; el esfuerzo del personal de Gendarmería es encomiable, pero se requiere más; es imposible pensar en rehabilitación si la mayoría de las internas se mantienen desocupadas, sin hacer nada.

Teniendo en cuenta que a este no sólo llegan reclusas de la Región Metropolitana, sino también de recintos penales de otras ciudades, el aumento creciente de internas y la falta de espacio, si se quiere terminar con el aumento de delincuentes y lograr la rehabilitación que tanto se persigue, es imprescindible que se construya una cárcel como corresponde para las mujeres”.

3.- La Fiscal Judicial de la Corte Suprema, doña Mónica Maldonado, en una entrevista realizada por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile³⁰⁸, se refirió a la paupérrima situación en que se encuentran las mujeres privadas de libertad, debido al excesivo hacinamiento y sobre población en los recintos penitenciarios femeninos, a los problemas de infraestructura que estos últimos presentan, y a la especial vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres reclusas. En sus propias palabras: *“La situación de las mujeres mayores de 18 años en los recintos penitenciarios ha seguido el mismo derrotero expuesto. La sobrepoblación en el Centro de Cumplimiento Penitenciario Femenino de Santiago es notable, ya que su capacidad es de 890 personas y actualmente alberga aproximadamente a 2.200 internas. El hacinamiento es mucho mayor que el promedio nacional de 150%, lo que se ve agravado por las condiciones del edificio en que funciona, particularmente, por su antigüedad y porque no fue diseñado para este fin. Para albergar más internas se ha debido construir en los espacios destinados originalmente a esparcimiento. Es importante que las mujeres tengan un nuevo Centro de Orientación Femenina, ya que la única cárcel para mujeres que existe carece de condiciones humanas para la reclusión, los planes laborales para las internas son insuficientes, algunos pabellones carecen de condiciones mínimas y el tratamiento antidrogas es insuficiente. En fin, se producen innumerables problemas que generan violencia y frustración.*

Las internas provienen de sectores sociales marginales, vulnerables, muchas veces son víctimas de abusos o violencia intrafamiliar y tienen muchas carencias en educación y en oportunidades. Esto se agudiza con la privación de libertad por la situación de los escasos recursos con que se dispone para lograr una adecuada rehabilitación.

Se dan situaciones paradójicas respecto de las condenadas que son dignas de exponer. Muchas de ellas han accedido a beneficios intrapenitenciarios, lo cual les permite trabajar en el día a través de experiencias controladas por casas de acogida instaladas por la Iglesia Católica. Sin embargo, como no pueden pagar las multas impuestas en la sentencia, son obligadas a cumplir seis meses adicionales de pena, por una conversión de pena por no pago de multa, tiempo en el que no gozan de beneficio intrapenitenciario alguno. Es decir, personas de excelente conducta, con beneficios de salidas diarias al finalizar el cumplimiento de su condena, se le agregan seis meses por no pagar las multas, o sea se les trata

³⁰⁸ Entrevista realizada a Mónica Maldonado por Valeska David. Publicada en el Anuario de Derechos Humanos N° 6, año 2010, del Centro de Derechos Humanos de la facultad de Derecho de la Universidad de Chile, publica en julio de 2010. Pág. 220 y ss.

como si recién vinieran ingresando a la reclusión. Eso es completamente contrario a la resocialización que se predica. Este tema lo he planteado en todos los tonos a las diversas autoridades de Gendarmería y del Ministerio de Justicia y aún no se resuelve. Sin duda que correspondería que los abogados defensores de estas personas plantearan los recursos judiciales pertinentes para superar esta anómala situación”.

4.- Por su parte, el Informe Anual 2010 del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en el acápite referido a la situación de los derechos humanos en Chile, al abordar las condiciones en que se encuentra la población carcelaria, señala que se no cuenta con información desagregada por sexo respecto de la población carcelaria, y agregan que *“esta información resulta vital si se considera que las mujeres privadas de libertad enfrentan dificultades derivadas no sólo de su condición de reclusas, sino de la discriminación que enfrentan como mujeres. Habitualmente pertenecen a los sectores más empobrecidos de la sociedad y desempeñan el rol ‘prioritario de articuladoras del grupo familiar’, situación que trasladan con ellas al recinto carcelario. Si bien Gendarmería cuenta con el programa Residencias Transitorias para Hijos de Madres Privadas de Libertad, se desconoce la cobertura e impacto en el abordaje de esta compleja situación”*³⁰⁹.

Durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera se han adoptado medidas a corto y largo plazo³¹⁰ destinadas a subsanar los problemas penitenciarios descritos que afectan tanto a las como a los privados de libertad, entre las que destacan se encuentran el Plan de 11 Medidas en materia carcelaria y la presentación de dos proyectos de ley para mejorar las condiciones de hacinamiento de las y los privados de libertad (Boletín 7533-07 y Boletín 7534-07, ambos ingresados en marzo de 2011).

En la Cuenta Pública 2012 del Ministerio de Justicia³¹¹, se menciona dentro de los principales logros alcanzados durante el año 2011, la nueva política penitenciaria impulsada por el gobierno, destinada a racionalizar el uso de la privación de libertad y a reorientar el cumplimiento de las sanciones penales hacia la reinserción social y laboral de los condenados.

Dentro de los logros puntuales se mencionan la aprobación del proyecto de ley que modifica la Ley N 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad (Boletín 5838-07); la tramitación de proyectos de ley para lograr el uso racional de las cárceles (Boletín 7534-07 y Boletín 7533-07); inauguración del nuevo centro de cumplimiento penitenciario del BíoBío; la modernización de Gendarmería, incrementándose el número de funcionarios y readecuando las normas de su carrera funcionaria; mejoras en la seguridad y habitabilidad de los recintos penales (se retiraron cocinillas y cilindros de gas de 46 unidades penales del país, se mejoró la ración alimenticia de los privados de libertad, se adquirieron colchones, frazadas y literas, y se invirtió en equipamiento contra incendios); se publicó el estatuto laboral del interno en el Diario Oficial; se llevaron a cabo avances en la política de construcción de castro centros de educación y trabajo (se avanzó en el plan de diseño para la construcción de los cuatro centros); se disminuyó el hacinamiento en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago; se fortaleció las comisiones interinstitucionales de supervisión de centros privativos de libertad.

En cuanto al Proyecto de Ley que ingresó mediante el Boletín 7533-07, aprobado por el Congreso Nacional el 18 de abril de 2012, que busca disminuir el hacinamiento carcelario mediante un indulto general de internos e internas, es importante destacar que cuenta con una norma específica referida a mujeres privadas de libertad que tengan hijos menores de 2 años.

Respecto de la disminución de hacinamiento en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago, que constituye el penal femenino más grande del país, se informa que se redujo en un 10% el hacinamiento gracias al traslado de 200 internas al Centro de Detención Preventiva de San Miguel.

³⁰⁹ Instituto Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual 2010 “Situación de los Derechos Humanos en Chile”. Andros Impresores. Pág. 142.

³¹⁰ Instituto Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual 2011 “Situación de los Derechos Humanos en Chile”. Andros Impresores. Pág. 22

³¹¹ Cuenta Pública 2012 del Ministerio de Justicia. Disponible en el siguiente link: <http://www.minjusticia.gob.cl/es/documentos/category/31-cuenta-publica.html> Revisado el 08 de junio de 2012.

En la Cuenta Pública 2012 se informa además que de acuerdo al plan de acción para el año 2012, en relación a la nueva política penitenciaria, se espera promulgar e implementar gradualmente la ley que amplía el catálogo de penas sustitutivas a las penas privativas de libertad y que establece el sistema de monitoreo telemático (Boletín 5838-07); la promulgación e implementación del proyecto del que modifica el sistema de libertad condicional y sanciones por no pago de multas y el proyecto de conmutación de penas (Boletines 7534-07 y 7533-07, respectivamente); Capacitación de funcionarios de Gendarmería de Chile; reforma del sistema de clasificación de los privados de libertad; modificaciones al sistema de beneficios intrapenitenciarios; fortalecimiento de la reinserción laboral y de los centros de educación y trabajo; sustitución del patronato nacional de reos por el nuevo departamento pospenitenciario; fortalecimiento de Gendarmería de Chile y mejoras en la seguridad y habitabilidad de los recintos penales; mejoras en la infraestructura penitenciaria; inicio del programa especializado de reinserción para las mujeres privadas de libertad en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago; potenciación del trabajo al interior de los recintos penales, mostrando resultados de la implementación del estatuto laboral de reos; y, el fortalecimiento de las comisiones interinstitucionales de supervisión de centros privativos de libertad.

En relación con el programa especializado de reinserción para las mujeres privadas de libertad en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago, se informa que es urgente incorporar una intervención *“construida desde las particularidades que conforman la identidad de las mujeres y las distintas perspectivas que existen desde el ámbito personal, familiar y social”*, en cuanto actualmente sólo existen procesos de intervención para mujeres consistentes en prestaciones aisladas, que no consideran las necesidades particulares de las mujeres. Por ello, durante el 2012 se iniciará un programa piloto para implementar procesos graduales de intervención de manera complementaria a las iniciativas existentes, orientado inicialmente a las condenadas con un alto compromiso delictual, que son quienes se caracterizan por ser multirreincidentes y en quienes deben focalizarse los procesos de intervención de acuerdo a la evidencia internacional.

3. Cifras más relevantes

3.1 Acceso a la justicia

Es posible observar una escasa representación de mujeres en instancias superiores de la administración de la justicia, donde a medida que aumenta el rango de importancia del cargo, aumenta la brecha entre hombres y mujeres, siendo los hombres los que mayormente componen los órganos máximos de justicia. Así, en el más alto tribunal de Chile, la Corte Suprema, a lo largo de su historia nunca ha tenido una mujer como presidente, y sólo un 23,81% de sus ministro/as son mujeres, lo que en la Corte de Apelaciones aumenta levemente a un 36,42%.

A pesar de que en los tribunales de justicia, se observa un aumento mayor en cuanto a la incorporación de mujeres dentro de los últimos años, la mayor representatividad se encuentra en tribunales de materias que socialmente son asociadas a una gestión más femenina, lo cual reproduce los estereotipos de género, como son los Tribunales de Familia, donde existe un 76,57% de juezas mujeres, y los Tribunales del Trabajo, donde hay un 100% de juezas mujeres, lo cual contrasta enormemente con el 23,81% de representación en la Corte Suprema.

Porcentaje de mujeres ocupando cargos de poder en la Administración de Justicia durante el año 2011:

Jueces	Femenino	Masculino	Total general
CIVIL	70,97%	29,03	100,00%
COBRANZA	55,56%	44,44%	100,00%
FAMILIA	76,57%	23,43%	100,00%
GARANTIA	51,68%	48,32%	100,00%

LETRAS	47,13%	52,87%	100,00%
LETRAS DE DOS JUECES	48,15%	51,85%	100,00%
LETRAS DEL TRABAJO	69,51%	30,49%	100,00%
LETRAS Y GARANTÍA	45,83%	54,17%	100,00%
ORAL	54,01%	45,99%	100,00%
TRABAJO	100,00%	0,00%	100,00%
Total general	60,56%	39,44%	100,00%

Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial³¹²

Ministros			
Tipo Unidad	Femenino	Masculino	Total General
CORTE SUPREMA	23,81%	76,19%	100,00%
CORTE DE APELACIONES	36,42%	63,58%	100,00%
Total general	34,88%	65,12%	100,00%

Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial³¹³

Las Cortes de Apelaciones, 17 en total, se hacen cargo de los asuntos de competencia de segunda instancia, y están compuestas por un número variable de ministros/as, donde uno de ellos es su presidente. De la totalidad de los ministros/as, un 36,42% son mujeres y sólo 4 de las 17 presidencias son asumidas por mujeres.

La Corte Suprema, el órgano máximo de justicia en Chile, está compuesta por un presidente y 20 ministros/as, de los cuales sólo un 23,81% son mujeres. A lo largo de su historia la Corte Suprema no ha tenido jamás una mujer como presidenta.

Los fiscales nacionales, encargados de ejercer la acción penal pública, mantienen esa desigualdad y en mayor medida, ya que de las 18 fiscalías regionales, sólo una está compuesta por una mujer. Así también dentro de la Defensoría Penal Pública, donde existe sólo una mujer Defensora Regional.

3.2 Privadas de libertad

De acuerdo a las estadísticas de Gendarmería de Chile³¹⁴, hasta el 30 de abril de 2012, la población penal asciende a las 103.844 personas, de las cuales el 88% corresponde a hombres y el 12% a mujeres.

Un 48% de la población penal corresponde a aquella que se encuentra en un subsistema cerrado (privados de libertad), un 0,71% se encuentra en un subsistema semiabierto y un 50,46% corresponden a aquellos en un subsistema abierto (personas con medidas alternativas, beneficios de reinserción o apremios).

En lo que respecta a los privados de libertad, correspondientes al 48,83% de la población penal, es posible señalar que hasta abril de 2012 se trataba de un total de 50.712 personas, de los cuales 46.306 era hombres y 4.406 mujeres.

Entre las 4.406 mujeres privadas de libertad 20 estaban en calidad de detenidas, 01 procesada, 1.289 imputadas y 3.096 condenadas, concentrándose la gran mayoría en la Región Metropolitana (1.847 privadas de libertad).

En cuanto al acceso de las mujeres privadas de libertad a los Centros de Educación y Trabajo, en el Informe Anual 2011 del Instituto Nacional de Derechos Humanos se señala que del total de

³¹² Oficio N° 17 DDI 414, de 15 de mayo de 2012, Antonio Larráin Fernández, director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial

³¹³ Idem

³¹⁴ Gendarmería de Chile. Estadísticas disponibles en su página Web <http://www.gendarmeria.gob.cl/>, revisado por última vez el 12 de junio de 2012

privados de libertad que participaron durante el 2011 en este tipo de Centros, 680 correspondieron a hombres y 49 a mujeres.

Ley de Indulto general

En el Informe Anual 2011 del Instituto Nacional de Derechos Humanos, se informa que al momento de su publicación existían 1.093 mujeres que habían cumplido dos tercios de su condena, pero que no todas podrían acceder al indulto por no contar con una conducta sobresaliente. Se informa que de acuerdo a estimaciones realizadas por la Subsecretaría de Justicia Patricia Pérez en abril de 2011, 142 mujeres accederían al indulto, y según Gendarmería 114 mujeres con menores de dos años también accederían al mismo, siendo en total 256 mujeres las beneficiadas, las que correspondían al 0,4% de las mujeres privadas de libertad a la época de publicación del referido informe.

4. Principales preocupaciones

- ❖ La escasa presencia de mujeres en las instancias superiores de la administración de justicia y en los demás órganos del sistema de justicia da cuenta de que el Estado de Chile ha incumplido sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos relativas a la participación equilibrada de hombres y mujeres en los espacios de poder. La legitimidad democrática de un Estado y de los Poderes que lo integran se manifiesta en una participación equilibrada de hombres y mujeres en los distintos espacios jerárquicos que componen su estructura, lo cual es particularmente importante en el sistema de justicia que sustenta la base institucional y de confianza de una democracia sólida.
- ❖ En Chile sólo cabe esperar que tanto el Poder Judicial al confeccionar las ternas y quinas, como el Ejecutivo al elegir a los candidatos y candidatas tomen en consideración la baja representación de mujeres en las altas Cortes, y se comprometan con lograr una equilibrada representación de hombres y mujeres. En un contexto de mayor demanda de participación ciudadana, los sistemas de administración de justicia tienen la responsabilidad de rendir cuentas en temas tan diversos como la calidad de las designaciones de los/as Magistrados/as, los mecanismos de ascenso, la independencia judicial y el compromiso con el acceso igualitario de hombres y mujeres a espacios de decisión y poder.
- ❖ Resulta preocupante además, la escasa –por no decir nula- capacitación que reciben los funcionarios de los órganos del sistema de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres. El desconocimiento por parte de los operadores de justicia de la normativa internacional de los derechos humanos y de los estándares internacionales respecto de los derechos humanos de las mujeres sin duda constituye un obstáculo para el acceso a la justicia de las mujeres.
- ❖ Cuando se trata de imputadas, estudios recientes encargados por la Defensoría Penal Pública³¹⁵ demuestran que los jueces tratan con mayor benevolencia a las mujeres ya que se les considera un “bien social” en cuanto madres cuidadoras de hijos. La mujer imputada, para poder beneficiarse en el sistema de justicia criminal, debe encajar en el modelo de

³¹⁵ Defensoría Penal Pública / Facultad De Derecho Universidad Diego Portales. La perspectiva de género en la defensa de mujeres en el nuevo sistema procesal penal chileno: un estudio exploratorio. Informe Final de Resultados. Diciembre de 2004. Disponible en el siguiente link:

<http://www.dpp.cl/resources/upload/687ba2cd5a7637fb4bda7df532ad93ff.pdf>; Centro de Documentación de la Defensoría Penal Pública. Estudios y capacitación N° 6: Evaluación de las concepciones de género de los/as defensores/as penales públicos. Producción y Edición Defensoría Nacional, Santiago de Chile, octubre de 2009. Disponible en el siguiente link:

<http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/ba62c5b3b9e1a8b478ef27c2cc5fd3f3.pdf>; entro de Documentación de la Defensoría Penal Pública. Estudios y Capacitación: Defensa de mujeres en el nuevo sistema procesal penal. Diseño e impresión Andros Impresores, Santiago de Chile, diciembre de 2005. Disponible en el siguiente link: <http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/48cf12c79aed5fc1ddaed51ae6d1c03d.pdf>

conducta impuesto socialmente, es decir, en el de la “Mujer buena”, aquella mujer que es madre, sin antecedentes penales, víctima de un delito e integrante de una familia nuclear ideal. Sin embargo, las mujeres que se alejan de ese ideario y constituyen una “Mujer mala” (por ejemplo, la mujer que no es madre, que tiene antecedentes penales, que es victimaria o proviene de una familia disfuncional o desintegrada) se ven altamente perjudicadas en el sistema de justicia penal.

Al respecto, Claudia Castelletti, abogada del área de estudios de la Defensoría Penal Pública, señala que a las mujeres que no calzan con el modelo de la “Mujer buena” se les enjuicia no por haber cometido un hecho determinado, sino por ser malas madres, lo que se acerca peligrosamente a un derecho penal de autor, tan criticado por la dogmática penal³¹⁶.

- ❖ En relación con la presencia de estereotipos en el sistema de justicia, la Comisión Interamericana, en su publicación “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas” del 2007, señala que *“la influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales”*, de ahí la importancia de capacitar tanto a los administradores de justicia como a quienes se desempeñan en los órganos del sistema nacional de justicia.
- ❖ Resulta preocupante la existencia de un marco jurídico que se construyó en base al modelo masculino de privado de libertad y que por lo tanto no considera las especiales necesidades de las mujeres reclusas. En ese sentido, las escasas normas que hacen referencia a las mujeres privadas de libertad se limitan únicamente a regular cuestiones referentes a la maternidad, reforzando el estereotipo de la “mujer-madre”.
- ❖ Los altos índices de hacinamiento que presentan los centros penitenciarios para mujeres, constituyen sin duda una problemática que se viene arrastrando por años en nuestro sistema penitenciario. La ley de indulto general, de acuerdo a las proyecciones realizadas por el Ministerio de Justicia y Gendarmería, sólo beneficiaría a un porcentaje ínfimo de mujeres privadas de libertad, lo que no permite solucionar el problema del hacinamiento.
- ❖ Otra cuestión que genera preocupación es la escasa oferta de programas de reinserción para mujeres privadas de libertad. En ese sentido, resulta positiva la iniciativa que el Ministerio de Justicia implementará a partir del año 2012 en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago, mediante su programa piloto de reinserción. Sin perjuicio de ello, es imprescindible que en los programas que se ofrezcan a futuro no refuercen estereotipos de género basados en la asignación de tareas de acuerdo a la división sexual del trabajo.
- ❖ La existencia de un número reducido de investigaciones e informes sobre las condiciones en que se encuentran de las privadas de libertad en el país explica en parte la invisibilidad que posee esta temática. En este sentido, resulta del todo relevante que se realicen más estudios sobre esta temática, incorporando –evidentemente- una perspectiva de género.

5. Recomendaciones

³¹⁶ CLAUDIA CASTELLETTI FONT. Minuta N° 2, Departamento de Estudios, Defensoría Nacional, “¿Las mujeres somos las únicas responsables del cuidado de los hijos? La persecución del delito de abandono de menores en Chile. Comentario crítico a la sentencia del TOP de Arica en la causa RUC 0710014873-5. Disponible en el siguiente link: <http://www.dpp.cl/resources/upload/abed150cfa05b945a71375a2cd962b50.pdf>

- Asegurar una presencia equilibrada de hombres y mujeres en las ternas que se elaboren para integrar la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones, el Tribunal Constitucional y Tribunal Calificador de Elecciones.
- Asegurar que las ternas que se presentan para optar a los cargos de Defensor Nacional, Fiscal Nacional, así como para los cargos regionales, aseguren la presencia equilibrada de hombres y mujeres.
- Capacitación permanente en derechos humanos, específicamente sobre derechos humanos de las mujeres y estándares internacionales a los operadores de justicia y funcionarios de la administración de justicia.
- Reformar la legislación penitenciaria, incluyendo una dimensión de género que permita abordar adecuadamente las problemáticas de las mujeres privadas de libertad.
- Abordar eficientemente y con un enfoque de derechos humanos los problemas de hacinamiento en los recintos penitenciarios; de escasez de programas educacionales y laborales para las reclusas; y de ausencia de estudios que aborden a lo menos las causas de la privación de libertad de las mujeres y sus condiciones de reclusión, a nivel nacional.

CAPÍTULO VII: PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

1. Reconocimiento formal

La Constitución política de Chile señala en su Artículo 1° que “Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, agregando más adelante que “Es deber del Estado ... promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.”

Asimismo, la Constitución reconoce la calidad de ciudadano en el artículo 13 a quienes “hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.”

El artículo 18 establece que “Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.” Agrega que “Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral, al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución”.

El artículo 19 en su inciso segundo señala que la Constitución asegura a todas las personas: “La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley”.

Por otra parte, el marco legal nacional contempla la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual -tras largos años de tramitación en el Parlamento- fue promulgada en febrero de 2011. La nueva Ley reconoce un conjunto de principios y normas generales; crea un registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro; crea el estatus de organizaciones de interés público; crea un fondo al que estas podrán acceder bajo condiciones de transparencia e igualdad; reconoce normas sobre el voluntariado y sus organizaciones; y homogeneiza el estatuto jurídico de las organizaciones mediante importantes reformas al Título XXXIII del Libro I del Código Civil, facilitando la constitución, modificación y disolución voluntaria de corporaciones y fundaciones, entregando a estas el control autónomo de estas actuaciones.

El nuevo régimen asociativo está concebido en forma descentralizada, radicando en las municipalidades la constitución de toda asociación con personalidad jurídica, estableciendo en el Servicio de Registro Civil e Identificación el registro público único de los principales actos de la vida civil de las organizaciones y manteniendo en el Ministerio de Justicia atribuciones de fiscalización.

Por otra parte, la ley introduce el principio de participación ciudadana en la gestión pública en la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado y un Título especial que concreta algunas formas de dicha participación en los órganos del Estado, a través de normas generales destinadas a ese propósito, el ejercicio del derecho a la información, la práctica de cuentas públicas anuales y la creación de consejos consultivos de organizaciones de la sociedad civil.

La nueva ley modifica también aspectos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, introduciendo consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil en reemplazo de los Cescos (antiguos Consejos Económicos y Sociales Comunales).

Se reconoce a toda organización y, en especial, a las organizaciones comunitarias regidas por la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias el derecho a federarse y confederarse en los niveles regional y nacional.

Otra ley relevante en el ámbito de la participación es la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, la cual entró en vigencia el 20 de abril de 2009 y tiene como principal objetivo abrir la información de los organismos públicos a todas las personas.

Esta normativa regula: el principio de transparencia de la función pública.; el derecho que le cabe a todas las personas de tener acceso a la información de los organismos del Estado; los procedimientos para ejercer y proteger ese derecho; y las excepciones para la publicación de la información.

Esta Ley define la información que los organismos del Estado deben mantener a disposición de la ciudadanía en sus sitios oficiales, establece los procedimientos para solicitar información pública y crea el Consejo para la Transparencia, órgano autónomo que vela por el cumplimiento de la nueva normativa.

La Ley de Transparencia consagra el derecho al acceso a información de entidades públicas, estipulando tanto una transparencia activa como una pasiva.

La transparencia activa implica la obligación de los órganos del Estado de publicar proactivamente en su página web información institucional manteniéndola a disposición permanente del público, actualizándolos al menos, una vez al mes. Entre esta información se encuentra su estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo aplicable; personal de planta, a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; contrataciones para el suministro de bienes muebles; trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano; mecanismos de participación ciudadana, en su caso; información presupuestaria asignada y ejecutada. Asimismo, deberán estar disponibles permanentemente, en sitios web, los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial y aquellos que digan relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los órganos de la Administración del Estado.

La transparencia pasiva o derecho de acceso a información refiere a que los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas: Es el deber que tienen los organismos públicos de responder a las solicitudes de información de las personas, a menos que exista una razón de secreto o reserva estipulada por la misma ley. Este derecho está reconocido, además, en el artículo 8° de la Constitución. A esta información se puede acceder por escrito, ante OIRS o por sitios electrónicos sin necesidad de patrocinio de abogado.

2. Políticas públicas

Una de las grandes falencias de la democracia chilena refiere a la escasa participación de mujeres en la toma de decisiones. Las cifras que se presentan más adelante dan cuenta del déficit tanto en el poder ejecutivo como en los cargos de elección popular, ello a pesar de que las mujeres candidatas

“muestran altas tasas de eficacia y efectividad electoral, convirtiéndose en un aporte sustantivo al crecimiento de la votación de los partidos”³¹⁷.

Lo anterior da cuenta de que son los partidos políticos quienes mantienen una gran resistencia a levantar candidaturas de mujeres, lo que repercute también en su escasa presencia a nivel del ejecutivo.

Para enfrentar esta problemática se han presentado cuatro proyectos de ley, los tres primeros correspondientes a mociones parlamentarias y el último a un mensaje presidencial.

El primero titulado “Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional” ; el segundo proyecto, “Establece discriminación positiva a favor de las mujeres y modifica las leyes N°s 18.700 y 18.695”; el tercer proyecto es el mismo presentado en 1997; y el cuarto proyecto, “Establece política equilibrada de hombres y mujeres en el acceso y ejercicio de cargos de elección popular”, fue presentado por la Presidenta Bachelet y nunca fue discutido.

	Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3	Proyecto 4
Boletín N°	1994-07	3020-06	3206-18	5553-06
Iniciativa	Moción	Moción	Moción	Mensaje
Planteamiento principal	Que ningún sexo supere el 60% en cargos y/o candidaturas	Mínimo de 30% de candidaturas de mujeres	Que ningún sexo supere el 60% en cargos y/o candidaturas	máximo 70% personas mismo sexo cargos y/o candidaturas Además plantea mayor traspaso de recursos fiscales para las campañas de las candidatas mujeres que resulten electas.
Cuerpos legales que modifica	Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, N° 18.603 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700	Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, N° 18.603 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700	Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, N° 18.603 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, N° 18.700 Ley de transparencia, control y gasto electoral
Fecha de presentación	13/marzo/1997	6/agosto/2002	13/marzo/2003	11/diciembre/2007
Estado al	Archivado	Archivado	Discusión	Primer trámite

³¹⁷ Corporación Humanas, “De la demanda de clase a la demanda de género. Evolución del voto femenino y las candidaturas de mujeres en los procesos electorales 1992-1996-2000 y 2004 en Chile”, Corporación Humanas, Santiago de Chile.

(fecha)	20/agosto/2002	15/julio/2005	general: queda pendiente 12/mayo/2010	constitucional. Sin movimiento desde 18/11/2009
---------	----------------	---------------	--	--

Como se constata en el cuadro anterior, ninguno de estos proyectos ha avanzado en su discusión legislativa. Nueve países en la región cuentan ya con una legislación que apunta a la representación equilibrada de hombres y mujeres en el poder legislativo, lo que ha permitido aumentar sustancialmente la participación de mujeres, pero Chile aún no logra avances en esta materia y las promesas del actual gobierno apuntan a la búsqueda de mecanismos de incentivo económico a los partidos políticos para el aumento del número de mujeres en cargos de elección popular, negándose a mecanismos directos de acción afirmativa.

Por otra parte, desde enero de 2011 se encontraba en trámite ante la Cámara de Diputados, el proyecto de reforma constitucional que tenía por objeto dar mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral (Boletín Legislativo N° 7417-07)³¹⁸. La moción³¹⁹ planteaba la supresión del guarismo “120 diputados” del Art. 47 de la Constitución Política de la República, a fin de permitir la discusión de una reforma al sistema electoral aplicable a la elección de congresistas³²⁰.

El debate de la iniciativa se inició en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia en marzo de 2012, siendo aprobada por mayoría el 18 de abril una propuesta que plantea reformar el Art. 18 de la CPR, así como el ya referido Art. 47. Sin embargo, fue rechazada en sala a principios de julio por un escaso margen, lo que ha llevado a un grupo de parlamentarios a seguir buscando fórmulas que permitan terminar con el sistema electoral binominal.

En septiembre del 2011 el ejecutivo presentó un proyecto de ley que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación del/la presidente/a de la república, parlamentarios y alcaldes.³²¹ El sistema de primarias propuesto es voluntario para los partidos políticos, estableciéndose que la decisión al respecto corresponde al Consejo General de cada entidad. Si bien la propuesta busca mayores espacios para la participación de la ciudadanía en los procesos de definición de candidaturas, el problema principal es que omite reglas que favorezcan la participación equilibrada entre hombres y mujeres lo que llevará a sumar un nuevo obstáculo para la participación de las mujeres.

La necesidad de incorporar reformas políticas sustantivas al ordenamiento político chileno ha ido en los últimos años adquiriendo cada vez mayor fuerza, donde la búsqueda desde los centros de pensamiento ha sido profundizar la democracia. Los partidos políticos, ante la crisis de representatividad que se evidencia tanto por los sondeos de opinión, como principalmente a través de las movilizaciones sociales que han ocurrido en el país en los últimos dos años, se han comenzado a abrir a la posibilidad de operar cambios en el sistema político. Sin embargo, la tendencia en las discusiones públicas que se han generado a través de los medios de comunicación y en los múltiples seminarios que se han realizado sobre la materia para compartir y socializar las

³¹⁸ Conjuntamente al proyecto de reforma constitucional destinada a darle mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral, los mismos diputados presentaron el proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios estableciendo un sistema proporcional compensatorio (Boletín Legislativo N° 7418-06).

³¹⁹ Presentada por el Diputado Pepe Auth (PPD) junto a Pedro Araya (PRI), Gabriel Ascencio (DC), Jorge Burgos (DC), Felipe Harboe (PPD), Gustavo Hasbún (UDI), Nicolás Monckeberg (RN), Alberto Robles (PRSD), Marcelo Schilling (PS) y Guillermo Teillier (PC)

³²⁰ La moción, además, proponía una norma transitoria para que la modificación a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios se dicte dentro de un año después de la publicación en el Diario Oficial de la presente reforma constitucional; norma que en definitiva fue eliminada del texto durante el debate ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados. CÁMARA DE DIPUTADOS, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el proyecto de reforma constitucional que tiene por objeto dar mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral, Boletín N° 7417-07, 18 de abril de 2012.

³²¹ Boletín legislativo N° 7911-06.

reflexiones, ha sido no considerar –o hacerlo sólo tangencialmente- la urgente necesidad de aumentar la representación de mujeres. Sigue siendo este un problema relevado por las propias mujeres.

A partir de la aprobación de la Ley N° 20.337 la inscripción es automática y el voto voluntario, cuestión que comenzará a regir para las elecciones del 2012: Esto provocará importantes cambios ya que implica la incorporación potencial de casi 4 millones de nuevos votantes.

Durante el periodo analizado, se encuentran dos intentos por llevar a cabo transformaciones a la Ley electoral que favorezcan la incorporación de medidas de acción afirmativa. No obstante, ambos fracasaron. El primero, al inicio del mandato de la Presidenta Bachelet, surge de una comisión asesora Presidencial, compuesta por académicos/as y encargados electorales de los partidos de la Concertación quienes debían entregar una propuesta de cambio al sistema electoral. La propuesta emanada finalmente no consideró medidas de acción positiva, ya que el argumento utilizado por los miembros de la misma fue que era necesario separar 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. A pesar de voces femeninas disonantes en la comisión que insistieron en la importancia de relacionar estos dos temas, esta idea no prosperó. Finalmente, las propuestas naufragaron por desacuerdos de la propia coalición gobernante. A mediados de 2008 el Gobierno volvió a insistir con un proyecto de ley que proponía enmendar indirectamente el sistema electoral a través del cambio del número de parlamentarios establecido en la Constitución Política, lo que abriría la posibilidad de presentar un segundo proyecto para aumentar el número de parlamentarios e incluir un criterio proporcional que eliminara la exclusión del sistema binominal vigente. Sin embargo, en julio de 2008 también esta iniciativa se frustró por el rechazo en ambas cámaras del Congreso Nacional.

En relación al derecho a voto de los chilenos y chilenas que viven en el extranjero, fue discutida en la Cámara de Diputados una iniciativa que modificaba la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios en 2007, sin embargo, ésta no logró el quórum requerido debido al rechazo fundamentalmente de los parlamentarios de derecha. Tras el rechazo en la cámara baja, la Presidenta Bachelet presentó en 2009 una nueva propuesta en la materia, que aún no ha sido resuelta.

Finalmente, se ha estado debatiendo en la Comisión de Gobierno del Senado un proyecto de ley sobre elecciones Primarias. El sistema de primarias en debate adolece de profundos problemas que dificultan pueda contribuir efectivamente a mejorar la calidad de la democracia y la participación de la ciudadanía en la elección de sus autoridades. Por tratarse de un mecanismo voluntario para los partidos políticos no garantiza que sean los y las ciudadanas directamente afectados quienes participen en la definición de las candidaturas a cargos de elección popular, pues esta participación dependerá de la definición que adopten los partidos, la que con gran probabilidad se inclinará por el sistema de primarias cuando otros mecanismos de acuerdo político no hayan permitido consensuar quienes detentarán las candidaturas en distritos o comunas de mayor competencia.

Además, las decisiones sobre someterse al sistema de primarias, quienes compiten, en que distritos, y quienes deciden en definitiva, en la propuesta legislativa se radican principalmente en las cúpulas de los partidos políticos sin mayor atención a la voluntad de los y las militantes. Así, la pretendida mayor participación de la ciudadanía en la elección de sus autoridades no llega a concretarse de un modo efectivo, ni llega a consagrarse como un derecho en el sistema electoral.

Encarece la participación electoral implementar un sistema de primarias al incorporarse un proceso electoral adicional y ciertamente un periodo de campaña especial, lo que en absoluto garantiza la pretendida mayor competencia entre nuevas (y antiguas) candidaturas, por la disparidad de recursos económicos con que cuentan los aspirantes.

Al aumentar los costos de la participación política, es evidente que para las mujeres ello representa una nueva barrera a sortear, que se suma a las numerosas ya existentes en la actualidad, incluyendo

una de las principales que es la baja disposición de los partidos políticos a incluir mujeres como candidatas a cargos de elección popular.

De mantenerse la voluntad de legislar en esta materia, resultaría imprescindible garantizar la participación paritaria de hombres y mujeres mediante mecanismos obligatorios para los partidos políticos que la resguarden.

3. Cifras relevantes

3.1 Cargos de Representación

En el poder legislativo, las últimas elecciones de diciembre de 2009 arrojan un aumento de mujeres en la Cámara Alta, de un 5% a un 13%, manteniéndose en la Cámara Baja prácticamente la misma representación femenina, de un 15% a un 14%. A pesar del avance a nivel de Cámara Alta, Chile sigue estando bajo el promedio de representación de mujeres a nivel legislativo en la Región, el que actualmente supera el 20%.

En el ámbito local, las elecciones del año 2008 tampoco presentan avances. A nivel de Alcaldesas la cifra se mantiene en un 12% al igual que en el periodo anterior y a nivel de concejales se aumenta sólo de un 21 a un 23%.

Estas cifras no se condicen con el interés creciente de las mujeres por la política. En Chile el electorado está compuesto mayoritariamente por mujeres, ya que del total de inscritos/as un 47,4% son varones y un 52,6% mujeres. La feminización del padrón electoral es reflejo del interés de las mujeres por participar en política, ya que hasta hace poco la inscripción en el registro electoral era voluntaria. Esto también se expresa al momento de sufragar, pues las tasas de votos nulos y blancos son menores en mujeres (3,7%) que en varones (4,2%).³²²

Así también, las encuestas de opinión de población femenina dan cuenta que los índices de politización de las mujeres en Chile son de nivel medio-alto, alcanzando un 69%. En este sentido, los bajos índices de mujeres en cargos de representación política parecieran responder a las resistencias de las élites partidarias de incorporar mujeres en los procesos electorarios.

3.2 Cargos de Designación

Con la asunción de Michelle Bachelet a la Presidencia, y cumpliendo su compromiso de campaña, se instituye la paridad en su gabinete. Si bien es un hito sin precedente en nuestro país, la sostenibilidad de la paridad en términos numéricos no logró mantenerse durante todo su periodo presidencial. En los inicios de su gobierno, a nivel de Ministras las cifras alcanzaron un 50% y a nivel de subsecretarias un 48%. Tras las presiones sufridas para el primer cambio de gabinete el escenario de la paridad varió en enero de 2008: a nivel de Ministras disminuyó a un 40% y de subsecretarias a un 30%. Al 2009, las ministras aumentan a un 46%, pero las subsecretarias disminuyen a un 22%.

El nuevo gobierno que se instala en marzo de 2010, del total de Ministros/as sólo nombra un 27% de mujeres, lo que representa un retroceso respecto del periodo anterior. En el caso de las subsecretarías la presencia de mujeres es mayor, logrando un 36,6%. A dos años de gobierno, las ministras se han reducido a un 18% y las subsecretarias a 27%. Así también las intendentas han disminuido a 27% y sólo las gobernadoras han aumentado a un 35%.

En el 2006 la cifra de mujeres intendentas era de un 46%, al 2008 esta decae a un 33% para finalizar el 2009 con un 13%. El 2012, de las 15 intendencias, 5 están a cargo de mujeres, lo que representa un 33%.

³²² Corporación Humanas, “Mujeres y Elecciones 2009: Análisis de las elecciones parlamentarias y presidenciales 2009”, en www.humanas.cl

Durante el gobierno anterior a menor jerarquía de los cargos, la tendencia a la paridad se pierde absolutamente. En la Seremías³²³, el 2006 son nombradas un 38% de mujeres, teniendo un repunte el 2008 a un 40% y finalizando el periodo gubernamental con un 39%.

En el caso de las gobernaciones, un 33% de mujeres fueron designadas en este cargo el 2006, cifra que disminuye a un 30% el año 2009 y continua disminuyendo con el nuevo gobierno, llegando en el 2012 a solo un 26%.

A nivel de cargos internacionales se observa una tendencia a la disminución, si se considera que al año 2003, de 93 embajadores 7 eran mujeres, entre los años 2004 y 2005 esta cifra cae a 5 Embajadoras, durante el gobierno de la Presidenta Bachelet sólo fueron nombradas 6 mujeres y en el gobierno actual la cifra cae a sólo 2 embajadoras.

Los nombramientos por concurso a través del sistema de selección de la llamada “Alta Dirección Pública” a enero de 2011 informa que de las postulaciones recibidas, un 78% corresponde a hombres y sólo un 22% a mujeres y en el caso de los nombramientos a la misma fecha un 68% son hombres y un 32% mujeres. Manteniéndose la misma distribución en postulaciones, a enero del 2012 los nombramientos de mujeres disminuyen a 30%.

3.3 Poder Judicial

La Corte Suprema es el órgano máximo de justicia y el más alto tribunal de Chile. Esta compuesto por un presidente/a y 20 Ministros/as, dentro de los cuales –al 2012- hay 5 mujeres (24%).

En el caso del Tribunal Constitucional, que tiene como misión principal el ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes y decretos, su constitución es de un presidente y 9 ministros, dentro de los cuales sólo una es mujer.

Respecto del Tribunal Calificador de Elecciones, que es un tribunal especial que conoce del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores, y que debe resolver las reclamaciones a que dieren lugar y proclamar a los que resulten elegidos. Su composición es de 5 miembros de los cuales al 2012 sólo una es mujer.

Cómo se ha mencionado en los informes anteriores, una de las más importantes reformas al Estado ha sido la implementación de la Reforma Procesal Penal, la que comenzó a funcionar gradualmente a partir del año 2005. Dicha reforma establece dos instituciones nuevas que hacen parte de las agencias operadoras de justicia: el Ministerio Público o Fiscalía y la Defensoría Penal Pública.

En el caso de la Fiscalía Nacional, ella está compuesta por un/a fiscal Nacional y 18 fiscalías regionales. Al año 2012 se encuentra la presencia de 1 fiscal mujer nivel regional.

A nivel de la Defensoría Penal Pública su estructura es similar, la autoridad máxima es el Defensor Nacional, cargo que actualmente es ocupado por un hombre, y de los 16 Defensores Regionales, sólo hay una 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, reproduciéndose la exclusión de las mujeres.

Se mantiene la tendencia presentada en el informe anterior de que a medida que disminuye el nivel o rango de importancia del cargo, disminuye también la diferencia entre hombres y mujeres. Los rangos de menor envergadura son asignados principalmente a mujeres, especialmente en los que

³²³ Secretaría Regional Ministerial.

presentan una cierta continuidad con el rol doméstico, como es el caso de los tribunales de familia y las secretarías.

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 cuáles sólo 3 son mujeres, aunque las Direcciones Ejecutivas han estado en manos de mujeres³²⁴. 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.

3.4 Empresas del Estado

Al revisar los Directorios de las empresas a marzo de 2011, pertenecientes al Sistema de Empresas Públicas, que son aquellas en las que el Estado posee un porcentaje de acciones determinado y según ese porcentaje, le corresponde un número de Directores, se observa lo siguiente:

- Empresa Nacional de Minería cuyo directorio está compuesto por 10 personas, la presencia de mujeres era de un 20% al 2009 y queda en 0 el 2010, lo que se mantiene al 2012.
- Empresa Nacional del Carbón, con un directorio de 7 miembros, el porcentaje de mujeres en dicho espacio era de un 14%, pero en 2010 queda en 0, lo que se mantiene al 2012.
- Empresas Portuarias: de las 10 Empresas Portuarias a lo largo del país, 7 de éstas se componen de un directorio de 3 personas más un representante de los trabajadores/as. En las 3 restantes sus directorios están compuestos por 5 miembros, más un representante de los/las trabajadores/as. En el total de directorios se encuentra la presencia de sólo tres mujeres, una en la Empresa Portuaria de Arica y las otras dos como representantes de los/las trabajadores/as en la Empresa Portuaria Chacabuco y en la Austral. Del total de 46 personas que componen estos directorios, contando los representantes de los trabajadores, la presencia femenina alcanza sólo un 6.5%.
- En el caso del directorio del Metro, compuesto por 7 personas, sólo existía una mujer en el directorio hasta 2010, hoy no hay ninguna.
- En la empresa de ferrocarriles del Estado, en el directorio central compuesto por 9 personas, no hay mujeres.
- Respecto de las 10 empresas que se ubican en el rubro Servicios³²⁵, en 5 de ellas sus directorios están compuestos sólo por hombres. En los cinco restantes, se encuentran 7 mujeres. Así, de una total de 52 directores, las mujeres alcanzan un 13%.

En relación a otras empresas públicas como son Codelco, de 9 directores no hay ninguna mujer incorporada; respecto del Banco del Estado en un consejo directivo de 8 personas, no hay mujeres.

3.5 Partidos Políticos

A nivel de partidos políticos la presencia femenina en las mesas directivas de los partidos políticos, según un estudio del Institute for Democracy and Electoral Assistance, respecto de mujeres dirigentes de partidos en 18 países de América Latina, revelaba que Chile al 2009 se encontraba en el último lugar de la escala con tan solo un 12% de presencia femenina a nivel de las dirigencias de los partidos políticos.

³²⁴ En www.academiajudicial.cl

³²⁵ Correos de Chile, Empresa de Abastecimiento de Zonas aisladas (EMAZA), Zona Franca Iquique (ZOFRI), Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda. (SASIPA), Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA), Polla Chilena de Beneficiencia S.A, Sociedad Agrícola Sacor Ltda., CASAMONEDA S.A., Econssa y Lago Peñuelas.

En mayo del 2012, respecto de los partidos con representación congresal, la situación es la siguiente: El Partido Demócrata Cristiano de un total de 9 personas que conforman la mesa nacional, solo se cuenta con 2 mujeres en dicho espacio (22%). En el Partido Radical de 14 miembros en su mesa directiva, sólo forma parte de ella una mujer, a cargo de la Vicepresidencia de la Mujer (7%). Lo mismo ocurre con la única mujer presente en la directiva de 11 cargos del Partido Socialista. (9%). En el Partido por la Democracia, su directiva de 11 miembros está encabezada por una mujer, siendo la única en ella (10%), situación que cambió en la reciente elección quedando el partido dirigido por un hombre pero con cuatro mujeres en la mesa directiva (36%).

En el caso de los partidos actualmente oficialistas la Unión Demócrata Independiente cuenta con una directiva de 9 personas con una sola mujer (11%) y Renovación Nacional, su mesa directiva está compuesta por 10 miembros, con una mujer (10%).

El Partido Comunista de Chile, que en las elecciones de enero 2010 logra por primera vez desde 1990 presencia a nivel del poder legislativo, cuenta con una Comisión Política de 14 personas, en la cual hay sólo una mujer (7%).

Finalmente esta el Partido Regionalista Independiente cuya directiva esta compuesta por una mesa de 12 personas, con 3 mujeres (25%).

La baja presencia no se condice con las medidas de acción positiva (sistema de cuotas mínimas de incorporación de mujeres) en el reglamento de las elecciones internas de algunos partidos para potenciar la participación de las mujeres, como es el caso del PPD, PS y DC, lo que evidencia la ineficacia de medidas asumidas voluntariamente por los partidos.

3.6 Ámbito Universitario

A nivel de las estructuras de poder al interior de las universidades, existe el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas -el cual constituye una persona jurídica de derecho público, de administración autónoma-. Actualmente la secretaría ejecutiva de dicho organismo está compuesta por 5 personas, presidido por el Ministro de Educación. De las 5 personas, dos son mujeres; pero de las 25 Universidades que forman parte de este Consejo, y que son las denominadas universidades estatales, al 2012 no existe ninguna mujer ocupando el puesto de Rectora.

3.7 Medios de Comunicación

Respecto de los medios de comunicación, la presencia de mujeres es cada vez más baja. En el directorio de Televisión Nacional (TVN), la televisión pública, tiene un directorio de 8 miembros, de los cuales sólo una es mujer; en Chilevisión de 7 miembros del directorio solo hay una mujer; en Canal 13, de 9 sólo hay una mujer; en La Red, de 9 ejecutivos, actualmente hay 3 mujeres; en UCV Televisión, el consejo de 6 personas está compuesto sólo por hombres; en Megavisión, con una plana ejecutiva de 10 personas hay 6 mujeres.

En los medios escritos, particularmente en los diarios nacionales de mayor circulación (La Tercera, El Mercurio, Diario Oficial, Diario Financiero, La Nación, La Cuarta, La Segunda, Las Últimas Noticias, The Clinic, El Periodista, Publímetro, La Hora, Estrategia, El Siglo y el diario electrónico El Mostrador) actualmente no existe ninguna mujer en el puesto de Directora.

4. Principales preocupaciones

- ❖ A pesar de la fuerza simbólica que tuvo la elección de Bachelet como Presidenta de la República, no disminuyeron las resistencias que presentan las elites políticas ante los mecanismos de acción positiva en materia de participación política. La baja representación de las mujeres en los cargos de elección popular y en los altos cargos de decisión pública en el ejecutivo, no será posible de revertir si no se incorpora un mecanismo de representación

equilibrada entre hombres y mujeres y medidas de acción afirmativa al conjunto de leyes electorales existentes actualmente.

- ❖ Persiste también en el país una baja representación de mujeres en los órganos directivos de los partidos políticos. A pesar de que algunos de ellos cuentan en sus estatutos con leyes de cuotas, estas no se ven reflejadas en los espacios de toma de decisiones. Chile aparece como el país que presenta menores porcentajes de mujeres en las directivas de los partidos políticos, comparado con el resto de los países de la región.
- ❖ Aquello que se observa en la política se manifiesta también en el bajo porcentaje de mujeres en las nominaciones de los directorios de las empresas públicas del Estado. No existe en el país una ley de igualdad que asegure participación equilibrada de hombres y mujeres en empresas públicas y privadas que impacte en los directores ejecutivos de empresas, medios de comunicación y universidades públicas donde actualmente la presencia femenina es prácticamente inexistente.

5. Recomendaciones

- Realizar seguimiento a la ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de modo de evaluar su eficacia en términos de participación ciudadana y de representación de mujeres en las instancias que a su alero han surgido.
- Reforma a la constitución política que permita incorporar los principios de igualdad de género, democracia paritaria y no violencia contra las mujeres,
- Reforma al sistema electoral binominal e incorporación de un mecanismo de acción positiva que permita la representación equilibrada entre hombres y mujeres
- Incentivar campañas de formación y capacitación de mujeres para fomentar y promover liderazgos femeninos.
- 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) de modo que incorporen medidas de acción afirmativa tendientes a igualar la situación entre hombres y mujeres en la vida publica-política.
- Incorporar la representación equilibrada en el proyecto de ley sobre primarias, junto con medidas de acción afirmativa en el financiamiento de las candidaturas de mujeres y asegurar el transporte gratuito en los días de elección.
- Avanzar en la presentación de una ley de igualdad que promueva y exija la participación equilibrada de hombres y mujeres tanto en las empresas públicas como privadas, así como para cargos de representación y designación de los tres poderes del Estado.
- Implementar campañas públicas de promoción a la participación de mujeres en los espacios de decisión políticos como en las empresas públicas y privadas.
- Implementación de premios e incentivos a las empresas con directorios paritarios y en particular aquellas cuyas directoras sean mujeres.
- Asegurar una presencia equilibrada de hombres y mujeres en las ternas que se elaboren para integrar la Corte Suprema, como para el Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones y las Cortes de Apelaciones.

- Asegurar que las ternas que se presentan para optar a los cargos de Defensor Nacional, Fiscal Nacional, así como para los cargos regionales, aseguren la presencia equilibrada de hombres y mujeres.

VIII. MUJERES INDÍGENAS

1. Políticas públicas destinadas a mujeres indígenas

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) es en Chile el organismo mandatado para ejecutar y articular las acciones del Estado dirigidas al desarrollo de los pueblos indígenas. El nuevo gobierno redujo su presupuesto para el año 2011 en 15,8% en comparación al del año anterior³²⁶, hecho que resulta preocupante pues un adecuado financiamiento es fundamental para garantizar la autodeterminación y permitir que las comunidades puedan establecer y mantener sus propios programas educacionales, de salud, ceremonias tradicionales y sus organizaciones políticas.³²⁷

Aún cuando CONADI creó en 2008 por medio de una Resolución una Unidad de la Mujer, su permanencia y logros no han sido claros. Dependiente del Departamento de Desarrollo Indígena, no ha contado con patrimonio propio ni con representación indígena, lo que le ha dificultado desarrollar iniciativas o proponer orientaciones a los diversos servicios públicos, lo cual constituye el propósito de su creación. Esta debilidad genera que en el año 2010 fuera cerrada, volviendo nuevamente a operar el 2011, lo que delata la improvisación y falta de seriedad de las políticas públicas en esta materia. Se desconocen las acciones que emprende esta Unidad, así como su capacidad de coordinar acciones efectivas en la materia, salvo la realización de un encuentro internacional de mujeres indígenas desarrollado en 2011.

Por otro lado, aunque en los últimos años se han implementado programas aislados destinadas específicamente a mujeres indígenas como grupo vulnerable, como se observa en los datos entregados en este informe, persiste una fuerte brecha de desigualdad socioeconómica respecto de este grupo, especialmente en los ámbitos de acceso a la educación, oportunidades laborales y participación en instancias públicas de toma de decisión. Lo que evidencia la inexistencia de políticas públicas integrales pertinentes que se diseñen e implementen en consulta con los pueblos indígenas.

En relación a la participación pública, la política se mantiene como el ámbito donde las mujeres indígenas perciben mayor discriminación. Según datos de la Encuesta Nacional realizada por Corporación Humanas en 2011, un 89% de las indígenas consultadas afirma sentirse discriminada en la política y un 68% considera que hay menos mujeres de las que debería en los espacios de representación indígena.³²⁸ Aunque no existen estadísticas oficiales, los órganos tradicionales de representación de las distintas etnias del país tienen una presencia minoritaria de mujeres. En la elección del Consejo Nacional de CONADI desarrollada en 2012, se presentaron 21 candidatas de un total de 71 (equivalente a 30% de candidaturas femeninas) de las cuales resultaron elegidas 2 mujeres que integrarán hasta el año 2016 el total de 8 representantes indígenas de dicho Consejo.

La falta de eficacia de las políticas públicas destinadas a mujeres indígenas –ya que éstas no se han traducido en mejoras sustantivas respecto de la superación de las fuertes brechas de desigualdad y no han mejorado la percepción de discriminación de las mujeres indígenas- obedece principalmente a la falta de pertinencia de las mismas. Las beneficiarias de tales políticas públicas no han participado de su confección, implementación, ni tampoco han sido consultadas.

³²⁶ INDH, Informe Anual 2011. Situación de los derechos humanos en Chile, en <http://www.indh.cl/informe-anual-2011-de-derechos-humanos-en-chile>

³²⁷ INDH, 2011, op. cit.

³²⁸ Corporación Humanas Chile, “Encuesta Percepciones de las Mujeres indígenas y no indígenas sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2011”, noviembre de 2011, en <http://www.humanas.cl> (visitado en abril de 2012)

En tal sentido, un estudio de caracterización de las mujeres indígenas en Chile, encargado por CONADI, cuyo informe final fue entregado en julio de 2010³²⁹, advierte una serie de problemáticas en las políticas públicas destinada a este grupo diferenciado, tales como la carencia de información acerca de beneficios, discriminación, falta de capacitación, ausencia de perspectiva intercultural de los servicios públicos y coordinación entre servicios. Particular relevancia presentan las siguientes:

- Falta de pertinencia de las políticas públicas: *“Las participantes logran identificar algunos de los programas de fomento productivo, principalmente de servicios públicos como Servotec, Conadi e Indap, pero en la mayoría tienen reparos por cuanto su focalización es muy amplia y no presentan elementos diferenciadores respecto de los indígenas y no indígenas, a excepción de los que entrega Conadi. Ellas creen que es necesario dotar a dichos programas de mayor pertinencia en lo cultural, por cuanto ven en este tema un valor agregado que no ha sido suficientemente considerado, en especial en aquellas zonas en que el turismo es una vocación productiva del territorio, como sucede con las regiones de Tarapacá y de La Araucanía.”*³³⁰

- Falta de participación de mujeres indígenas en las políticas públicas destinadas a ellas: *“(…) las mujeres indígenas sienten que no son consideradas, o que en su defecto lo son, pero sólo para los diagnósticos, lo que implica que muchas veces sus propuestas no son escuchadas, y en el mejor de los casos, se les acepta hacer propuestas, pero finalmente al no participar de las decisiones no se evidencia lo que ellas solicitan, deslegitimando a la dirigencia de mujeres indígenas.”*³³¹

- Existencia de acciones públicas más que de políticas públicas, cruzado con falta de pertinencia: *“Se podría afirmar que existen políticas públicas que han ido logrando su propósito de reenfocar esta relación y trabajar por superar la pobreza en los indígenas, pero la visión de las mujeres participantes es distinta, por cuanto consideran que lo que existen son acciones públicas en beneficio de parte de la población indígena, pero no una planificación integral que permita suponer que existen políticas públicas diseñadas y de largo plazo. Aquí se presentó un disenso en las mujeres del grupo focal de Temuco, por cuanto ellas consideran que hay toda una planificación para mejorarle la vida a los indígenas en Chile, pero que los errores están dados porque en ese diseño han intervenido pocos indígenas. Muestra de ello sería el programa Orígenes.”*³³²

La demanda por participación en instancias públicas de toma de decisión es una demanda de los pueblos indígenas en general en Chile, pero en el caso de las mujeres indígenas, se destaca que además han existido políticas públicas destinadas a este grupo específico, de cuya creación sus beneficiarias no han participado. Por este motivo, se debiera hacer partícipe a las mujeres indígenas durante todo el proceso de establecimiento e implementación de las medidas administrativas y legislativas que se encuentren dirigidas a ellas y las afecten directamente, para otorgarles pertinencia, hacerlas más eficientes y revertir la falta de participación y la percepción de discriminación de las mujeres indígenas en Chile.

2. Principales cifras

2.1 Cifras de población

La población indígena, según el censo del 2002, representa un 4,6% de la población total del país. Las Encuestas de Caracterización Socioeconómica (Casen) 2006 y 2009 arrojan en el año 2006 que un 6,6% de la población es indígena, lo que equivale a 1.060.786 personas, y en el 2009 que un 7% de la población es indígena, lo que equivale a 1.188.340 personas. Del universo de población indígena, prima la población mapuche, con el 85,2% del total. El porcentaje restante se divide en

³²⁹ Programa Subsidio a Estudios de Preinversión para el Desarrollo Indígena, CONADI. “Informe final. Estudio de Caracterización de las mujeres indígenas en los ámbitos sociales, económicos y de la participación cultural, con enfoque de género”, Realizado por Inncrea Chile Ltda., julio de 2010.

³³⁰ Programa Subsidio a Estudios de Preinversión para el Desarrollo Indígena, CONADI (2010), op. cit., pág. 72.

³³¹ Programa Subsidio a Estudios de Preinversión para el Desarrollo Indígena, CONADI (2010), op. cit., pág.100.

³³² Programa Subsidio a Estudios de Preinversión para el Desarrollo Indígena, CONADI (2010), op. cit., pág.104.

8,1% aymara, 2,6% atacameño, 1,5% quechua, 1,3% diaguita, 0,5% coya, 0,5% rapa nui, 0,2% yagán y 0,2% kawéskar.

La población indígena ha sido asociada tradicionalmente al ámbito rural, sin embargo, una serie de factores como la pérdida de tierras, la pobreza y búsqueda de empleo han contribuido a las migraciones campo-ciudad. De acuerdo a la encuesta Casen 2009, las regiones donde se concentra el mayor porcentaje de población indígena son la de La Araucanía (24,4%), Metropolitana (23,5%), de Los Lagos (14,5%) y del Bío Bío (6,6%).

En efecto, la encuesta Casen series 2003, 2006 y 2009 muestran la tendencia a la migración a zonas urbanas. En el año 2003, la encuesta Casen demostraba que el 64,1% de la población indígena vivía en las urbes, tendencia que aumentó para el año 2006 al 69,4%. Los datos de la Casen 2009, reflejan una leve disminución, señalando que el 68,2% de la población indígena vive en zonas urbanas y el 31,8% en zonas rurales. En el caso de las mujeres indígenas el 69,4% habita zonas urbanas frente a un 30,6% que habita en zonas rurales.

2.2 Brechas en el acceso a la educación

Uno de los indicadores importantes en materia de educación es la tasa de analfabetismo. Si bien dentro de la población indígena ha habido una disminución de la tasa de analfabetismo, sigue presentándose la brecha indígena – no indígena. En el año 2003 un 8,4% de la población indígena era analfabeta frente a un 3,7% de la población no indígena. En el año 2006, un 6,8% de la población indígena no sabía leer y escribir, en consecuencia que en la población no indígena este porcentaje baja a 3,7%. En el año 2009, la tasa de analfabetismo de la población indígena del país es del 6,2% y en el caso de la población no indígena es de 3,3%. La población mapuche tiene un 6,6% de personas analfabetas.

Al desagregar estas cifras por sexo, se observa una importante brecha, pues existe en el 2009 un 7,4% de mujeres indígenas que no saben leer y escribir frente a un 4,9% de los hombres indígenas. Lo mismo ocurre al hacer la observación considerando la variable urbano-rural encontrándose que el analfabetismo en la población indígena rural alcanza en el año 2009 al 12,8%, manteniéndose la brecha de género.

Si se compara el nivel de escolaridad de la población mayor de 15 años según condición étnica, se encuentra 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% en el 2003. Esta situación se repite para el año 2009, sin embargo la brecha disminuye en el lapso de seis años de 13,3% a 7,6%. Según la encuesta Casen 2009, la población indígena con educación básica –primaria- incompleta es de 22% frente a un 14,4% de la población no indígena. Llama la atención que la mayor brecha de género se observa en el nivel de “sin educación formal”. El 7% de las mujeres indígenas mayores de 15 años se encuentra en este nivel, frente a un 4,1% de los hombres indígenas.

La brecha existente entre personas indígenas y no indígenas que completaron su enseñanza superior, accediendo al nivel de educación técnica o universitaria completa, se mantiene prácticamente igual entre 2003 y 2009 de acuerdo a la información de la Casen. El 2003, las personas indígenas con educación superior completa llegó 2%, frente a un 6,9% de la población no indígena³³³. Seis años después la brecha disminuye muy levemente en este nivel, demostrando que existen mayores barreras para el acceso de la población indígena a este nivel de educación. Los datos de la encuesta Casen 2009, revelan que las personas indígenas que completaron su educación superior corresponde a un 5%, cifra que alcanza un 12,4% en la población no indígena. Así, las personas con origen indígena que acceden a este nivel de educación, todavía son menos de la mitad que el resto de la población.

³³³ Mideplan, Encuesta Casen, 2003.

Al ser consultadas mujeres indígenas respecto de los aspectos en que son discriminadas en la vida diaria un 63% respondió en forma afirmativa respecto de educación.³³⁴

2.2 Pobreza e ingresos

La pobreza había descendido del 38,6% en 1990 al 13,7% en 2006, y la población en situación de indigencia de un 13% en 1990 a un 3,2% en el mismo periodo³³⁵.

Considerando similar metodología a la utilizada en ocasiones anteriores para estimar la pobreza, los resultados del año 2009 muestran, por primera vez desde el año 1990, un aumento en la pobreza. Similar comportamiento experimentó la indigencia o extrema pobreza. Las cifras revelan que un 15,1% de la población se encontraba en situación de pobreza y la indigencia llegó al 3,7%. Ello significa un incremento de 1,4 puntos porcentuales, lo que significa que hay 355.095 pobres más que en 2006. Así, la Casen 2009 evidencia que ha habido un aumento de los niveles de indigencia y pobreza, tanto para la población indígena como no indígena

Por zonas, se observa que, respecto del 2006, aumentó tanto la pobreza urbana como la rural, y se confirma la tendencia iniciada en 2006 de una mayor pobreza en zonas urbanas (15,5%) respecto de zonas rurales (12,9%). En el caso de la población indígena, la pobreza pasa desde un 19% en 2006 a un 19,9% en 2009, mientras que para la población no indígena la pobreza se incrementa desde un 13,3% a un 14,8%. El mayor aumento en la pobreza no indígena permitió que se redujera la brecha de pobreza entre ambas poblaciones desde 5,7 puntos porcentuales en 2006 a 5,1 puntos porcentuales en 2009³³⁶.

En el caso de la población indígena total el porcentaje de pobreza se divide en 5,6% de indigencia y 14,2% de pobreza no indigente. Por otra parte, es superior la indigencia de la población indígena en las zonas rurales que en las zonas urbanas (8,1% frente a 4,5%).

Los hogares indígenas perciben ingresos menores que los hogares no indígenas y tienden sus miembros a concentrarse en el quintil más bajo. De hecho, en el año 2003, si en el conjunto de la población aproximadamente el 20% de las personas formaba parte de este estrato socioeconómico, entre los indígenas llegaba a más del 40%. En el año 2006, si bien los niveles de pobreza disminuyeron en la población indígena, un 34% sigue perteneciendo al primer quintil de ingresos en comparación a un 21,8% de la población no indígena.

En el año 2009, de la población indígena nacional, el 33,3% se encuentra en el primer quintil de ingreso. Este dato desagregado por sexo, nos indica que el 31,2% de la población masculina indígena se encuentra en este quintil, frente al 35,2% de la población femenina indígena, quedando en evidencia la desigualdad de género en desmedro de las mujeres. El mismo dato, desagregado por zona de residencia, establece una distancia aún mayor entre zonas urbanas y rurales, pues en el primer caso el porcentaje de población indígena urbana en el primer quintil de ingreso es de 24,8% frente al 51,4% de la población rural indígena.

2.3. Trabajo y previsión social

En la tasa de participación económica, es decir, ocupados y desocupados activos, no se observan diferencias significativas entre población indígena y no indígena³³⁷. En la población indígena la tasa de participación económica alcanza al 55,2% y al ser desagregada según sexo, el 71% corresponde a los hombres activos, frente a un 40,1% de mujeres indígenas activas, lo que evidencia una importante brecha en la participación entre mujeres y hombres indígenas en el mundo del trabajo

³³⁴ Corporación Humanas Chile, 2011, op. cit.

³³⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile. Junio 2009.

³³⁶ "Principales resultados de pobreza", agosto 2010. En www.mideplan.cl

³³⁷ Encuesta CASEN, 2009.

productivo y las actividades generadoras de ingresos. Estas tendencias son similares a las registradas dentro de la población no indígena.

El promedio de ingresos por actividad principal en la población indígena equivale a un 66,7% del promedio de ingresos de la población no indígena³³⁸, observándose una importante brecha entre ambos.

Para el año 2006, la participación de la población indígena en el sistema previsional como cotizante fue 7,6% por debajo de la población no indígena. Los datos de dicho año señalan que un 41,8% de las mujeres indígenas ocupadas no cotiza, en comparación a un 27,8% de las mujeres no indígenas que está en la misma situación. Para el año 2009, la brecha en la participación de la población indígena y no indígena como cotizantes en el sistema previsional se reduce aunque levemente, pues disminuye de 7,6% a 6,3%. Dentro de la población que no cotiza, en promedio, el 31,1% de la población no indígena no cotiza frente a un 37,4% de la población indígena que no cotiza³³⁹. Los datos del 2009 indican que el 45% de las mujeres indígenas ocupadas no cotiza, en comparación a un 37,6% de las mujeres no indígenas que está en la misma situación, lo que deja en evidencia que ha aumentado en los últimos tres años el porcentaje de mujeres ocupadas que no está cotizando en el sistema previsional.

Al ser consultadas las mujeres indígenas sobre aquellos aspectos en que son discriminadas en la vida diaria, un 87% respondió en forma afirmativa que un ámbito de discriminación es el trabajo.³⁴⁰

2.4 Derechos a Tierras y Territorios

En Chile, la Ley Indígena N°19.253 establece el marco jurídico nacional en relación a los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y los recursos. A través de la creación del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, administrado por la CONADI, se establecen dos mecanismos (artículo 20, letras a y b): el subsidio a la compra de tierras para su ampliación y la compra directa de “tierras en conflicto”. De acuerdo a información consignada en el informe del Relator Especial James Anaya, el año 2009³⁴¹ se habrían comprado y entregado alrededor de 140.000 hectáreas, las que sumadas a las tierras fiscales regularizadas y que ya se encontraban en posesión indígena, alcanzaría a unas 657.520 hectáreas, de acuerdo a la información oficial.

Si bien, se han producido incrementos nominales en el presupuesto del Fondo de Tierras y Aguas (FTAI), su poder adquisitivo se ve seriamente afectado debido al incremento del precio de la tierra por factores especulativos que el propio mecanismo del Fondo generó, lo cual ha significado que aún cuando se registra un aumento presupuestario, el porcentaje de hectáreas de tierra compradas no ha aumentado significativamente. Por ejemplo las tierras compradas de acuerdo al Artículo 20 letra b) en el año 2004, son casi similares a las compradas en el año 1994, con un presupuesto menor³⁴².

Una evaluación realizada el 2008³⁴³, concluye que frente al acceso a tierras con demanda social, las familias beneficiarias aumentaron en un 169,6%, incrementándose de 158 a 426 entre los años 2004 y 2007 (período de evaluación). No obstante, señalan que la situación es grave porque 9 de cada 10 postulantes que cumplen con los requisitos necesarios para acceder al subsidio de tierras no lo

³³⁸ Encuesta CASEN, 2009.

³³⁹ Encuesta CASEN, 2009.

³⁴⁰ Corporación Humanas Chile, 2011, op. cit.

³⁴¹ Consejo de Derechos Humanos, 12° Período de Sesiones “Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas” James Anaya, pág. 14.

³⁴² Toledo, Víctor: “Balance de la política de tierras indígenas 1994-2005”. Documento de Trabajo, Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, 2005, citado en: Informe de la Federación Internacional de los Derechos Humanos “Chile, la otra transición chilena: derechos del pueblo mapuche, política penal y protesta social en un estado democrático” N° 445/3, abril 2006, pág. 16.

³⁴³ Informe Final de evaluación programa fondo de tierras y aguas indígenas cooperación nacional de desarrollo indígena panelistas: Guillermo Dascal (coordinador) Cristian Moscoso, Juan Pacheco. Agosto 2008

logran, lo cual estaría indicando que existe una alta demanda social insatisfecha. En el caso del acceso a tierras con demanda histórica por parte de comunidades indígenas, se habría producido un incremento equivalente al 20,9%, es decir de 627 familias beneficiadas el año 2004 a 758 familias el año 2007. No obstante, se registra una disminución de un 11,8%, en el número de comunidades beneficiarias en dicho período, lo que implicaría que se beneficiaron comunidades con mayor número de familias³⁴⁴. En el subsidio de certidumbre jurídica en la propiedad de tierras, se registra un incremento de 158,8% en el número de familias, subiendo de 3.746 a 9.695.

La evaluación citada plantea que entre los años 2004 y 2007 se habría producido un incremento del porcentaje de mujeres beneficiadas con subsidios para la adquisición de tierras. Antes del 2004 las mujeres representaban alrededor del 19%, en el año 2004 esta cifra alcanza al 50% y el año 2008 esta ascendería al 57% dentro del total de beneficiarios. Dicho incremento se asocia a la implementación del Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública en su componente de Género, desarrollado por CONADI y monitoreado por el Servicio Nacional de la Mujer, que habría favorecido principalmente a mujeres indígenas jefas de hogar. Sin embargo, al hacer un análisis del tamaño de la propiedad a la que acceden las mujeres indígenas, de acuerdo al estudio citado se observa por ejemplo para el año 2006 que el 61% de las mujeres y el 39% de los hombres accedieron a predios de menos de 10 hectáreas, esta proporción se invierte cuando se analizan las asignaciones que corresponden a un mayor número de hectáreas, lo cual estaría indicando que la brecha de género más importante es aquella que dice relación con el tamaño de la propiedad.

Los pueblos indígenas han mantenido la demanda por un aumento del presupuesto destinado a la adquisición de tierras, requerimiento que fue expresado en años anteriores, además, por el Relator Especial James Anaya en su informe sobre Chile de 2009, en el cual recomendaba al Gobierno y al Congreso asegurar que la Conadi “*cuenta con suficientes recursos*” para atender los reclamos de tierras pendientes formulados por los pueblos indígenas. Sin embargo, este presupuesto el año 2012 se mantuvo respecto del año 2011 y a su vez este fue inferior al del 2010.

A la falta de aumento del financiamiento para tierras, se suma una negligente ejecución de los recursos. El año 2010, la Conadi retornó al Ministerio de Hacienda la suma de USD 62 millones del Fondo de Tierras que no fueron ejecutados, correspondiendo al 76% del presupuesto de ese año. En 2011, la ejecución acumulada al concluir el tercer trimestre alcanzaba el 24%, en circunstancias que el historial devengado al mismo período en los 10 años anteriores variaba entre porcentajes del 61 y 87%. Finalmente el gobierno informó de la ejecución del 100% del presupuesto en compras que se concentraron en el último trimestre de 2011, sin que esté claro si ello respondió a una planificación destinada a resolver demandas en un orden de prelación.

La determinación de las prioridades para la adquisición de predios en conflicto, canalizadas por las comunidades por vía del Artículo 20 letra b de la Ley Indígena, son resueltas desde septiembre de 2011 exclusivamente por el Director de la Conadi sin participación indígena, lo que vulnera el Convenio 169, en especial del artículo 2, número 1 que señala el deber de los gobiernos de asumir, con la participación de los pueblos indígenas, “*una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad*”.

Asimismo persisten diversos problemas tales como el vinculado con el reconocimiento de los derechos a las tierras y los recursos naturales que tienen su base en los patrones de uso y ocupación tradicional o ancestral de las comunidades indígenas, porque aún cuando el Comité de Derechos Humanos ha realizado recomendaciones expresas al Estado de Chile³⁴⁵, no ha sido posible restituir las tierras ancestrales o el acceso a los recursos naturales basados en la posesión de uso tradicional, porque el Fondo de Tierras de la CONADI sólo contempla la posibilidad de atender a las

³⁴⁴ Existen comunidades con 100 familias en Títulos de Merced o radicados particularmente en la Provincia de Malleco, lo que provoca esta situación.

³⁴⁵ CF: Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, marzo 2007 (CCPR/C/CHL/CO/5, párrafo. 19)

reclamaciones de tierras que estuvieron reconocidas en títulos emitidos por el Estado desde 1861 hasta el siglo XX.

En definitiva, la ausencia de una política presupuestaria orientada a la restitución de derechos sobre tierras que los pueblos indígenas han perdido involuntariamente, o que han ocupado tradicionalmente aunque no estén tituladas, combinado con la negligente gestión de los recursos dispuestos para ello y a la exclusión de la participación en la toma de decisiones sobre el diseño y la gestión de la política de tierras, crea frustración en los pueblos indígenas y alienta sus movilizaciones de protesta social, que a su vez son violentamente reprimidas por las fuerzas policiales dependientes del Ministerio del Interior.

Por otro lado, las organizaciones indígenas han planteado que tanto la legislación vigente, como el proyecto de reforma constitucional de reconocimiento de los pueblos indígenas protege exclusivamente el suelo indígena y excluye el derecho colectivo al territorio y sobre recursos naturales, como el subsuelo, aguas y riberas, dado que éstos son definidos como bienes de uso público, sujetos a los regímenes legales comunes de concesión, regulado por un aparato jurídico común, sin reconocimiento de derechos indígenas de propiedad, uso o acceso. Lo mismo ocurre con la desprotección de la biodiversidad, recursos genéticos y conocimientos tradicionales indígenas, los que están regulados por la legislación general de Propiedad Industrial³⁴⁶.

3. Acceso a la justicia

En materia de acceso a la justicia, existen diversos problemas que vulneran los derechos de las mujeres indígenas a un juicio justo. Esto ocurre por una parte porque la normativa interna no se ha adecuado a los estándares internacionales, y por otra parte, por la inexistente o inadecuada aplicación la normativa internacional referida a pueblos originarios. Del mismo modo, las y los funcionarios policiales y operadores de justicia tienen una inadecuada comprensión de las diferencias culturales, primando estereotipos y patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las indígenas ya sea en su papel de víctimas de violencia o como imputadas de algún delito.³⁴⁷

El caso de la pastora Aymara Gabriela Blas, que suscitó la presentación de una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por Corporación Humanas y el Observatorio Ciudadano, ilustra claramente la discriminación hacia las mujeres indígenas por parte del sistema de justicia³⁴⁸.

³⁴⁶ Huenchuan, Sandra “Propiedad cultural e intelectual de los pueblos indígenas. Objetos y enfoques de protección”. Revista Austral de Ciencias Sociales, Universidad Austral, Vol 8, 2005. Citado en: Ibid, pág 13

³⁴⁷ Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género, “Informe para el 144º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Avances y desafíos en el acceso a la justicia para las mujeres en las Américas”, en <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2012/04/Informe-para-el-144-per%C3%ADodo-de-sesiones-CIDH-Abril-2012.pdf>

³⁴⁸ Gabriela Blas estuvo privada de libertad por la muerte de su hijo de 3 años de edad, a quien Gabriela perdió de vista mientras se encontraba trabajando en el pastoreo de llamas y cuyo extravío denunció oportunamente a Carabineros que un año después encontró el cuerpo del niño. Luego de un proceso judicial que presentó diversas irregularidades, como vulneración al principio de inocencia, alteración de la carga de la prueba, interrogatorios que no se realizaron en la lengua materna de la imputada o test psicológicos que no consideraban su especificidad étnica, el tribunal la condenó a 10 años de presidio por abandono de menor con resultado de muerte. Posteriormente, la sentencia fue anulada por la Corte de Apelaciones, siendo la pena aumentada en el segundo juicio de 10 a 12 años, decisión que al no poder ser revisada por un tribunal superior impide fiscalizar el cumplimiento de las garantías de debido proceso³⁴⁸. La vulneración de derechos radica en que la identidad cultural de Gabriela Blas no fue considerada en el proceso judicial, incumpliendo lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT donde se señala la obligación de los tribunales de justicia a tener en cuenta la costumbre de los pueblos cuando deben pronunciarse sobre materias penales, considerando sanciones alternativas a la privación de libertad. Muy por el contrario, el incumplimiento de garantías procesales básicas evidencia la confluencia de múltiples formas de discriminación que recayeron en Gabriela, quien por su origen étnico, condición socioeconómica y por el hecho de ser mujer, no tuvo acceso a un juicio justo.³⁴⁸ Si bien en mayo de 2012 se le concedió un indulto presidencial que redujo su condena a la mitad,

Otra situación preocupante en materia de acceso a la justicia para las mujeres indígenas es la aplicación de acuerdos reparatorios en casos de violencia doméstica o violencia intrafamiliar. Por solicitud de la Defensoría Penal, y en atención a los artículos 9 y 10 del Convenio 169 de la OIT, tribunales penales han aceptado los acuerdos reparatorios entre víctimas e imputados de origen mapuche, que no necesariamente tienen como fuente la aplicación de la costumbre indígena, de manera probada en juicio, decisiones que han sido confirmadas por las cortes superiores³⁴⁹. Esta tendencia reciente de los tribunales de justicia ha permitido que casos de violencia contra mujeres mapuche terminen en impunidad, lo que constituye una violación al derecho a vivir una vida libre de violencia, un incumplimiento del deber de debida diligencia del Estado y contraviene los estándares internacionales en la materia.

4. Reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas: Pendiente

La reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional es parte de los compromisos que el Estado de Chile ha asumido internacionalmente cuyo cumplimiento se encuentra pendiente.

En tal contexto, el 7 de abril de 2009, el Senado de la República aprobó en general el proyecto de reforma constitucional en materia indígena³⁵⁰, cuya tramitación se encuentra paralizada desde entonces, acumulando una dilación de más de tres años. No obstante, se ha criticado este proyecto de reforma, por constituir un retroceso a los derechos de los pueblos indígenas en Chile, en cuanto no da cuenta de derechos de los que éstos son titulares en el derecho internacional, contenidos en tratados internacionales ratificados por Chile³⁵¹, además de no haber sido sometido en forma previa a consulta, ni tampoco durante su tramitación, de la forma en que lo exige el derecho internacional de los derechos humanos. Como consecuencia de ello, la reforma en discusión es incapaz de satisfacer las legítimas reivindicaciones indígenas, toda vez que les niega la titularidad de los derechos que reconoce, omite referirse a sus territorios y limita el estatuto actual de las aguas indígenas.

Las organizaciones de mujeres indígenas han demandado constantemente el reconocimiento constitucional: *“Como mujeres y madres indígenas a través de más de 500 años hemos sido capaces de transmitir las culturas de nuestros pueblos de generación en generación y nos hemos encargado de mantenerlas vivas, por lo que el Estado y la sociedad no puede seguir ignorando la existencia de nuestros pueblos. Para poder hablar de una sociedad multicultural, tiene que necesariamente reconocerse que en este país somos diferentes y eso pasa por el reconocimiento constitucional.”*³⁵²

En la misma encuesta de Corporación Humanas referida precedentemente, un 76% de las mujeres indígenas declara saber a qué se refiere el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, y de ese total, un 78% lo considera muy importante.³⁵³

5. Violencia policial contra pueblos indígenas y aplicación de la Ley Antiterrorista

gracias a lo cual optó a beneficios carcelarios que le otorgaron la libertad condicional después de más de 4 años en prisión, el Estado no ha reconocido su responsabilidad en la violación de los derechos de Blas a un juicio justo y a un trato igualitario y no discriminatorio, y tampoco ha comprometido reparaciones para la afectada ni medidas que garanticen la no repetición de este tipo de situaciones en el país.

³⁴⁹ Hasta el momento Corporación Humanas registra 2 casos: a) Sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Temuco el 27 de Octubre de 2011 Rol N° 955-11; b) Sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Temuco el 4 de enero de 2012 Rol N° 1192-2011. Existe un tercer caso que a la fecha de cierre del informe aún estaba siendo resuelto por la Corte de Apelaciones de Temuco Rol N°388-2012.

³⁵⁰ Boletín N°5522-07

³⁵¹ Artículo 5°, inciso 2°, Constitución Política de la República de Chile.

³⁵² Conclusiones “Congreso Nacional de Mujeres de Pueblos Originarios” presentadas a las autoridades en el acto de clausura. Santiago, marzo, 2007.

³⁵³ Corporación Humanas Chile, 2011, op. cit.

Frente a la protesta social indígena por la sobre explotación de los recursos naturales derivada de grandes proyectos de inversión en sus territorios y la reivindicación de sus tierras ancestrales, en los últimos años el Estado ha respondido mediante una política de criminalización que ha llevado a la cárcel a decenas de mapuche y ha violentado a partir de septiembre de 2010 a integrantes del pueblo Rapa Nui.

En el marco de reivindicaciones territoriales realizadas por los clanes y familias rapa nui, que sólo poseen el 13,7% del total de la isla³⁵⁴, el Estado ha actuado reprimiendo violentamente la protesta y judicializando sus demandas.

A fines de 2010, el conflicto con el pueblo rapa nui se agudizó pues desde el continente se envió a la isla un contingente adicional de Carabineros con el propósito de reprimir las movilizaciones, lo cual redundó en episodios de violencia inusitados en el lugar, reportándose malos tratos y uso excesivo de la fuerza que causaron el amedrentamiento de una población poco habituada a una presencia policial de tal envergadura³⁵⁵.

Las tomas pacíficas de terreno, de propiedad del fisco y particulares, fueron violentamente desalojadas en diferentes oportunidades, resultando varias personas heridas por perdigones y otras tantas detenidas y formalizadas³⁵⁶.

Dentro del violento actuar de Carabineros hacia el pueblo rapa nui, destacan los siguientes:

- El 7 de setiembre de 2010, Carabineros desaloja en forma violenta y toma detenidos a todos los miembros del clan Hito que ocupaban el Hotel Hanga Roa, incluyendo ancianos, bebés, niños y mujeres.
- El 3 de diciembre de 2010, Carabineros desaloja el Centro Cívico, resultando más de 20 rapa nui heridos entre hombres y mujeres, varios con perdigones disparados a menos de 10 metros de distancia, sufriendo uno de ellos la pérdida de un ojo.
- El 29 de diciembre de 2010, Carabineros desaloja la Plaza Riro Kainga, resultando al menos 10 rapa nui heridos con lesiones de distinta naturaleza, incluyendo 3 mujeres que fueron golpeadas en el suelo e insultadas por grupos de cerca de 10 policías.

Estos hechos motivaron la dictación de una medida cautelar por parte de la CIDH, a favor del pueblo rapa nui³⁵⁷ y una declaración pública del relator especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas James Anaya, en la que expresa su preocupación por las acciones emprendidas por el Estado contra los habitantes del pueblo y su llamado a terminar con los desalojos violentos y a retomar el diálogo entre las partes³⁵⁸.

Posteriormente a estos hechos de violencia, el Estado ha optado por perseguir responsabilidades judiciales individuales por los delitos de usurpación pacífica y violación de morada. Esta judicialización de las reivindicaciones territoriales constituye una vulneración adicional de derechos pues los problemas de acceso a la justicia que enfrenta la isla, la cual al estar ubicada a 3.680 kilómetros de Chile continental experimenta las desventajas propias de las zonas alejadas, se traducen en que las personas imputadas no cuentan con una representación jurídica adecuada en

³⁵⁴ Universidad Diego Portales “Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2011”, 2011, en <http://www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2011/>

³⁵⁵ INDH, 2011, op. cit.

³⁵⁶ Universidad Diego Portales, 2011, op. cit.

³⁵⁷ En MC / 10, la Comisión Interamericana solicitó al Estado de Chile que haga cesar inmediatamente el uso de la violencia armada en la ejecución de acciones estatales administrativas o judiciales contra miembros del pueblo Rapa Nui, incluyendo los desalojos de espacios públicos o de propiedad fiscal o privada; que garantice que la actuación de agentes del Estado en el marco de las protestas y desalojos no ponga en riesgo la vida o la integridad personal de los miembros del pueblo Rapa Nui.

<http://www.cidh.org/medidas/2011.sp.htm>

³⁵⁸ <http://unsr.jamesanaya.org/esp/notes/el-relator-especial-expresa-su-preocupacion-por-los-desalojos-de-indigenas-rapanuis-en-la-isla-de-pascua>

tanto la defensoría local de la isla cuenta con sólo una profesional y la disponibilidad de otros/as abogados/as particulares es igualmente limitada. A esto se suma la inexistencia de tribunales de rango superior al juez de garantía y la negativa para el uso de la lengua rapa nui en los procesos judiciales, derecho consagrado por la ley indígena y el Convenio 169 de la OIT que no ha sido debidamente resguardado³⁵⁹.

La judicialización del conflicto, además de prolongarlo en el tiempo, desincentiva legítimas reivindicaciones territoriales e incumple la obligación estatal de instituir los procedimientos adecuados en el marco jurídico para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos³⁶⁰. Las únicas salidas alternativas a la vía judicial han consistido en la implementación de mesas de trabajo con miembros de la comunidad que carecen de efectividad pues no cuentan con representantes elegidos por el pueblo para este propósito, incumpliendo también los estándares definidos por el Convenio 169 de la OIT para hacer efectivo el derecho a consulta previa.³⁶¹

Con posterioridad a los desalojos, en febrero de 2011 el gobierno anunció una solución para uno de los terrenos en disputa donde se emplaza el Hotel Hanga Roa. El acuerdo consiste en que los actuales propietarios se reservan el derecho a usufructo del inmueble por 30 años a cambio de ceder la propiedad del mismo a una fundación compuesta por representantes de la comunidad. Las irregularidades de esta negociación radican en que fue acordada entre representantes del ejecutivo y los propietarios legales del terreno, sin la participación del clan Hito que reclama dichas tierras quienes rechazaron los términos del acuerdo. Por otro lado, permitir el usufructo en territorio indígena infringe la actual legislación interna en la materia (Ley 19.253) y pasa por alto la consulta previa a la comunidad rapanui.³⁶²

En mayo de 2012, la Corte Suprema rechazó el reclamo del Clan Hito estableciendo que no existen derechos de propiedad ancestral del pueblo rapa nui pues según el tribunal luego de que el Fisco de Chile tomará posesión de la isla en 1888 las personas que ahí vivían pasaron a tener la calidad de ocupantes irregulares de las tierras. Esta sentencia resulta preocupante pues contraviene el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT que determina la obligación de reconocer a los pueblos el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

A la fecha de cierre del informe la totalidad de los terrenos reivindicados han sido desalojados y el resto de las causas judiciales permanecen en tribunales, continuando las protestas pacíficas en la isla por la pronta solución del conflicto.

Respecto al pueblo mapuche, especialmente grave es la aplicación de la Ley Antiterrorista a miembros de diversas comunidades por hechos que se enmarcan dentro su protesta social por la defensa de sus territorios, lo que ha preocupado a diversas instancias de derechos humanos de la ONU³⁶³. Tras una huelga de hambre llevada a cabo por 83 días durante el año 2010 por 34 comuneros mapuche privados de libertad en penales de Concepción, Lebu, Valdivia, Temuco y Angol como protesta a los procesos o condenas por hechos vinculados a la defensa de sus tierras y a quienes se les ha aplicado la ley antiterrorista, que tuvo como fundamento el reclamo del derecho a un juicio justo y la demanda por el término de los abusos y maltratos de agentes del Estado en contra de sus comunidades, los que han incluido a niños y niñas³⁶⁴, se efectuaron modificaciones a la Ley Antiterrorista que tienden a perfeccionar su aplicación, pero no garantizan su no aplicación a la protesta reivindicativa mapuche, tal como lo recomienda el Relator Especial de la ONU, James Anaya. A pesar de las reformas introducidas, dicha legislación presenta diversas falencias pues aún

³⁵⁹ INDH, 2011, op. cit.

³⁶⁰ Convenio 169 de la OIT, artículo 14.3

³⁶¹ INDH, 2011, op. cit.

³⁶² Universidad Diego Portales, 2011, op. cit.

³⁶³ Aylwin, José: "Bicentenario y la causa mapuche. La herida de Chile". Publicado en *Le Monde Diplomatique*. Santiago. Octubre, 2010.

³⁶⁴ Aylwin, op. cit.

no se adapta a los estándares internacionales en lo relativo a la definición de las conductas constitutivas de terrorismo y a las garantías de debido proceso para las personas imputadas.

Asimismo se aprobó una reforma parcial a la justicia militar donde se excluyó a menores y civiles enjuiciados por parte de tribunales militares y se eliminó el doble juzgamiento de los presos mapuche. Sin embargo, se mantuvo la competencia militar para los delitos que cometan agentes policiales en contra de civiles incumpliendo los estándares internacionales en la materia, cuestión preocupante pues la represión cometida por parte de Carabineros y Policía de Investigaciones en contra de comunidades, incluidas muertes de comuneros mapuche, quedan en la impunidad.

Dentro de las denuncias a organismos internacionales sobre violencia aplicada por las policías destacan los allanamientos sin órdenes judiciales y denuncias de torturas y malos tratos a los presos³⁶⁵. Especialmente grave resulta la situación de violencia contra niños, niñas y adolescentes mapuche, la cual fue representada por organizaciones de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En la audiencia se dio a conocer la violencia por parte de las instituciones del Estado hacia las comunidades que están movilizadas para recuperar sus tierras ancestrales donde incluso se registra el caso de una niña de 5 años detenida e interrogada en el año 2006 en el sector de Yeupeko.³⁶⁶

Durante los años 2011 y 2012 el patrón de violencia policial se ha mantenido, sucediendo diversos episodios de represión policial en comunidades mapuche que fueron violentamente allanadas por Carabineros con resultados de niños/as, mujeres y ancianos/as heridos/as o afectados/as por el uso indiscriminado de gases lacrimógenos³⁶⁷.

Un caso particularmente grave ocurrido en 2012 lo constituye la agresión por parte de fuerzas policiales a dos mujeres mapuche de la comunidad José Jineo, quienes fueron golpeadas en presencia de menores de edad³⁶⁸, y posteriormente detenidas ilegalmente como lo estableció el juzgado de garantía que resolvió dejarlas en libertad. Esta situación motivó la presentación de un recurso de protección por parte del Instituto Nacional de Derechos Humanos ante la Corte de Apelaciones de Temuco- ya acogido por el tribunal- contra Carabineros de la IX Zona de la Araucanía en nombre de los niños y niñas y adolescentes de la Comunidad José Jineo, comuna de Padre Las Casas. El propósito es que los procedimientos policiales no vulneren el derecho a la integridad física y psíquica de los menores de la comunidad, la igualdad ante la ley, el derecho a la intimidad e inviolabilidad del hogar y el derecho de propiedad. Según testimonios de la comunidad, estos casos no son aislados o excepcionales, existiendo en la Araucanía un patrón de violencia.³⁶⁹

En el año 2012 se ha denunciado otro hecho de violencia que afecta a mujeres de las comunidades mapuche del sector Trafún en la comuna de Panguipulli, donde Carabineros ingresó sin una orden de detención o allanamiento a registrar los domicilios de Ignacia Reinahuel de 80 años y Uberlinda Pichilef de 60 años de edad, lugar en que también se encontraba una menor de 13 años que fue obligada a dejar la casa semidesnuda³⁷⁰.

³⁶⁵ Guerra. Marta: “¿Por qué 14 mapuche siguen en huelga de hambre? En www.mapuexpress.net. 5 de octubre 2010.

³⁶⁶ Fundación Anide y Red de ONGs de Infancia y Juventud de Chile (ROIJ Chile), “Violencia Institucional Contra la Niñez Mapuche en Chile. Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 141 Periodo de Sesiones”. 25 de Marzo de 2011, en <http://meli.mapuches.org/spip.php?article2254>

³⁶⁷ Reportaje a comunidad mapuche Wenté Winkul Mapu, allanada por Carabineros de manera violenta en repetidas ocasiones, disponible en:

http://www.chilevision.cl/home/index.php?option=com_content&task=view&id=425954&Itemid=186

³⁶⁸ Registro audiovisual de agresión policial en: <http://www.youtube.com/watch?v=C-IwIVZvHzQ>

³⁶⁹ INDH, “Informe Misión de Observación Región de la Araucanía” 17 al 20 de enero de 2012, en <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/03/mision-araucania-2012.pdf>

³⁷⁰ <http://www.elciudadano.cl/2012/03/01/49016/carabineros-asalta-y-agrede-a-dos-ancianas-mapuche-de-trafun-en-sus-propias-casas/>

6. Aplicación del convenio 169

En septiembre del 2008, después de 17 años de tramitación legislativa, Chile ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Originarios y Tribales en Países Independientes, instrumento jurídico internacional vinculante, estableciendo un conjunto de derechos, siendo uno de los más relevantes el derecho de consulta a los pueblos originarios. No es menor recordar que los rechazos anteriores se debían a la utilización del término “pueblo”.

El Convenio reconoce la aspiración de los Pueblos Indígenas a asumir “el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”. Se aplica a “los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas o parte de ellas” (Considerando Número 1). Reconoce a los indígenas como sujetos colectivos de derechos: a participación en los asuntos del Estado; a consulta y autogestión de sus asuntos; a la propiedad y posesión sobre las tierras indígenas, los territorios y los recursos naturales indígenas³⁷¹.

Para las mujeres indígenas reunidas en el “Congreso Nacional de Pueblos Originarios” facilitado por el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer –CEDEM- y coordinado y financiado por CONADI, en marzo del 2007, la ratificación del Convenio 169 es considerada como un logro y el monitoreo de su aplicación un desafío, pues el convenio respalda el derecho de los pueblos a determinar y decidir asuntos públicos que les incumben, sobre todo en lo que dice relación con la gestión territorial, recursos naturales y políticas públicas.³⁷²

Existe un grave déficit en los tres poderes del Estado en la implementación del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas. El Estado no ha adecuado al estándar internacional el mecanismo de entrega de tierras. Tampoco lo ha hecho en materia de aguas, mineras y geotermia.³⁷³

En un sentido similar se ha evidenciado una reticencia de consultar a los pueblos indígenas respecto de las medidas que pudiesen afectarlos. Durante 2011, la consulta nacional a los pueblos originarios, cuyos mecanismos y contenidos el ejecutivo estableció de manera unilateral, fue suspendida debido a la oposición de diversas organizaciones indígenas, las cuales reclamaban que la propuesta no se adaptaba a los estándares que determina el Convenio 169. Entre otras razones, el rechazo se fundamenta en que en la misma consulta se preguntaba sobre el mecanismo que regiría a futuro estos procedimientos, es decir, era una consulta sobre la consulta que incumplía el requisito de establecer previamente con los pueblos indígenas la forma como se llevaría a cabo el proceso. Adicionalmente, se solicitó al ejecutivo la invalidación del Decreto Supremo N°124, el cual limita seriamente el alcance de la consulta afectando los derechos y garantías que establece el Convenio 169 en tanto se limita la consulta y participación a “escuchar y considerar” restringiendo el proceso a medidas legislativas y administrativas, excluyendo expresamente los proyectos de inversión.³⁷⁴ Sin perjuicio de que se valora la paralización del proceso de consulta vulneratorio de derechos iniciado en 2011, se denuncia que a la fecha del presente informe no se ha avanzado en establecer un proceso de consulta en conjunto con los pueblos indígenas ni se ha derogado el Decreto Supremo

³⁷¹ Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2006.

³⁷² Conclusiones “Congreso Nacional de Mujeres de Pueblos Originarios” presentadas a las autoridades en el acto de clausura. Santiago, marzo, 2007.

³⁷³ Matías Meza-Lopehandía. Observatorio Ciudadano. En Diario electrónico Radio Universidad de Chile, 18 agosto 2010.

³⁷⁴ INDH, “Informe Anual 2010. Situación de los Derechos Humanos en Chile”, 2010, en <http://www.indh.cl/primer-informe-anual-2010-de-derechos-humanos-en-chile>

Nº 124. Del mismo modo, resulta preocupante que se haya aprobado por un Consejo de Ministros de manera inconsulta el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental³⁷⁵.

Otro aspecto pendiente respecto a la implementación del derecho a la consulta previa se refiere a cómo el poder legislativo consultará los proyectos de ley que afectan a los pueblos indígenas, tanto aquellas iniciativas que sin ser consultadas previamente se originan en el ejecutivo o en el propio parlamento como aquellas que siendo consultadas son modificadas significativamente durante la discusión legislativa. Este hecho preocupa en tanto existen leyes que fueron aprobadas sin consulta previa como la ratificación del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 91), además de otros proyectos actualmente en debate para la modificación de la ley de Concesiones Geotérmicas y la ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestre Protegidas. Otro ejemplo que ilustra la urgente necesidad de establecer el mecanismos de consulta lo constituye el proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 126 bis de la Constitución Política de la República sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, el cual tiene como propósito introducir una regulación migratoria para la entrada a las islas y que fue votada y aprobada por el pueblo rapa nui mediante un plebiscito, siendo posteriormente sustancialmente modificado durante la tramitación legislativa vulnerando así la propuesta original sin realizarse un nuevo proceso de consulta.³⁷⁶

Al mismo tiempo, se han seguido impulsando proyectos de inversión en territorios indígenas, sobre los recursos naturales que existen en ellos, en contra de la voluntad de las comunidades y con graves impactos sociales, culturales y ambientales, vulnerándose el artículo 15 del Convenio 169, de acuerdo al cual el Estado está obligado a consultar a las comunidades aledañas a las empresas privadas acerca de su posición respecto a la explotación de los recursos naturales.

En síntesis, desde la ratificación del Convenio 169 no se observan progresos en su implementación como lo evidencia la falta de adecuación de leyes sectoriales para la incorporación de derechos de los pueblos indígenas y la inexistencia de un plan participativo de ejecución del Convenio.³⁷⁷

7. Principales preocupaciones

- ❖ Los grandes niveles de desigualdad socioeconómica que operan en Chile afectan aún más a la población indígena y dentro de ella, las más perjudicadas son las mujeres indígenas. Ello se constata no obstante el instrumento para la obtención de datos, la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN), es representativa a nivel nacional y regional y también a nivel urbano y rural para todo el país pero no lo es para la población indígena, ya que no contiene una muestra representativa para cada uno de los ocho pueblos indígenas reconocidos por la ley chilena. Aumentar la representatividad implicaría acceder a áreas más remotas que hoy no forman parte de la muestra y ello, sin duda, mostraría cifras más dramáticas.
- ❖ Los derechos de los pueblos originarios que se han movilizado en el último tiempo en el país están siendo vulnerados. También los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres indígenas, por la exposición a la violencia a que han sido sometidas. A la movilización mapuche, se ha sumado la de los rapa nui, los que también han sido violentamente reprimidos. La recuperación de tierras ancestrales es una demanda que el Estado chileno debe ser capaz de satisfacer, reconociendo allí también los derechos de las mujeres. En tal sentido, preocupa la criminalización de las demandas indígenas que lleva al ámbito judicial penal aquello que el Estado tiene la obligación de resolver políticamente.

³⁷⁵ Observatorio Parlamentario, “Balance al Poder Legislativo año 2011”, 2011, en <http://observatorioparlamentario.cl/images/files/BALANCE%20AL%20PODER%20LEGISLATIVO%202011%20VF.pdf>

³⁷⁶ Observatorio Parlamentario, 2011, op. cit.

³⁷⁷ Observatorio Parlamentario, 2011, op. cit.

- ❖ Las mujeres indígenas han constituido una piedra angular en la preservación y desarrollo del patrimonio e identidad cultural de los pueblos. Pero se requiere también para asegurar esa preservación, como señala el Convenio 169, la enseñanza de las lenguas indígenas, cuestión que no está contemplada en la educación formal pública. Constituye una preocupación en este ámbito la vulneración al mandato de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, de asegurar el ejercicio de todos los derechos a la totalidad de niños y niñas que habitan en el país, especialmente a los niños y niñas indígenas a “tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma” (artículo 30).
- ❖ El acceso a la tierra, al agua y recursos naturales en general no está resuelto para la población indígena, menos aún para las mujeres. Para avanzar en la política del Fondo de Tierras y Aguas se requiere considerar que el agua y la tierra son recursos inseparables, lo que implica la modificación del código de aguas, para evitar que los derechos de agua sean apropiados y transados en el mercado. Las aguas superficiales y subterráneas que atraviesan las tierras entregadas no son hoy día consideradas patrimonio de las comunidades indígenas.
- ❖ A pesar de los incrementos del Fondo de Tierras y Agua, existe una alta demanda insatisfecha, que impacta negativamente en las posibilidades de las mujeres indígenas para acceder a los subsidios disponibles. A ello se suma el que los montos exigidos como ahorro previo dejan a las mujeres indígenas en condiciones desventajosas para acceder a la tierra y al agua, dada su menor participación en la fuerza de trabajo. Asimismo, los instrumentos de fomento productivo debieran ser adecuados para responder a las necesidades de las mujeres indígenas.
- ❖ Urge favorecer las capacidades de las mujeres indígenas para generar ingresos propios, a través del acceso a puestos de trabajo, de modo de favorecer su autonomía económica.
- ❖ La fiscalización de las condiciones laborales, de higiene y de seguridad laboral y social continúa siendo insuficiente, especialmente en las empresas agroexportadoras, salmoneras, pesqueras y del sector servicios, que es donde se emplean precariamente las mujeres.
- ❖ En el marco de la aplicación del Convenio 169, se requiere que el país establezca los mecanismos para garantizar la participación de las mujeres indígenas, en condiciones de paridad con los hombres indígenas, en los espacios de consulta y toma de decisiones que se establezcan en todos los niveles.
- ❖ Por último, en lo relativo a las políticas públicas es especialmente preocupante la desarticulación de la Unidad de la Mujer, dependiente del Departamento de Desarrollo Indígena de CONADI, creada el año 2008, por medio de un acto administrativo como es una Resolución y no por ley, que no funcionaba con patrimonio propio, ni contaba con representación indígena, pero que lideraba las políticas públicas destinadas a mujeres indígenas. La falta de operatividad de esta Unidad se debe principalmente a que sus funcionarias han sido reasignadas a otras unidades de CONADI, como lo es el Fondo de Desarrollo Indígena.

8. Recomendaciones

- Impulsar a la brevedad las adecuaciones a la normativa interna contradictoria con el Convenio 169 de la OIT, en particular aquella relativa a recursos naturales y medio ambiente, impulsando para ello procesos de consulta adecuados de acuerdo al artículo 6 del Convenio, asegurando la participación de mujeres indígenas en dichos procesos.
- Impulsar una revisión de la política pública en materia de tierras indígenas, teniendo presente para ello las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos (2007) y del

Relator Especial James Anaya (2009) estableciendo un mecanismo efectivo para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales basados en la ocupación y uso tradicional, de acuerdo con las normas internacionales relevantes. Destinación de recursos suficientes para el cumplimiento de tal objetivo.

- Acelerar el proceso de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y de que para tal fin, se lleve a cabo una consulta efectiva de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y los lineamientos otorgados por el Relator Especial James Anaya (2009).
- Asegurar y promover la plena participación de los indígenas, en especial de las mujeres en todos los asuntos y políticas públicas que les conciernan.
- Asegurar y promover el ejercicio del derecho a participación política de los pueblos indígenas, con especial énfasis en la promoción de participación de mujeres, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y normativa internacional vigente.
- Erradicar la criminalización de las demandas indígenas y provocar un cambio radical en las formas en que se ha abordado el conflicto con las comunidades indígenas, superando las prácticas discriminatorias. Particularmente se recomienda la no aplicación de la Ley Antiterrorista.
- Crear mecanismos de protección y asistencia para los niños y niñas víctimas de violencia institucional.
- Garantizar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos para investigar, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres indígenas, ya sea esta doméstica o policial.
- Adoptar políticas públicas destinadas a erradicar los patrones socioculturales discriminatorios que impiden a las mujeres indígenas el acceso pleno a la justicia, que incluyan programas de capacitación y políticas integrales de prevención.
- Derogar el Decreto Supremo 124 que limita seriamente los alcances de la consulta indígena.
- Avanzar en la aprobación de un estatuto especial que, previa consulta, otorgue al pueblo rapanui mayor autonomía, en especial respecto de la administración de los recursos naturales y arqueológicos de la isla.

X. MUJERES MIGRANTES

1. Reconocimiento formal

En Chile, la legislación migratoria vigente está compuesta por la Constitución Política; Decreto Supremo N° 5.142 de 1960 sobre Nacionalización de Extranjeros; la Ley de Extranjería N° 1094 dictada en 1975 y su reglamento, el Decreto Supremo N° 597 dictado en 1984; y el Instructivo Presidencial N° 9 de 2008 que fija la política nacional migratoria.³⁷⁸

La Ley N° 1094 y el Decreto Reglamentario N° 597 de 1984 establecen la posibilidad de que una persona ingrese como turista y solicite visa de residencia bajo la modalidad de visa sujeta a contrato, visa de estudiante, y visa de residente temporaria, con el cumplimiento de varios requisitos. En todos los casos, los migrantes pueden optar en una segunda etapa por la visa de residencia definitiva, siempre que puedan demostrar solvencia económica y contribuciones a la seguridad social y salud, en el caso de las visas sujetas a contrato.

Es importante enfatizar que el marco legal migratorio que se aplica en Chile, la ley de extranjería y su reglamento, es el resultado de normas dictadas durante el régimen militar de Augusto Pinochet (1973-1990) periodo en el que Chile fue un país expulsor de nacionales y de extranjeros. Es preocupante que estas mismas normas se sigan aplicando en el año 2012 en un Estado democrático, receptor de migrantes, particularmente de trabajadores y trabajadoras migratorias. En efecto, el marco normativo que debiera proteger los derechos de la población inmigrante, acorde con los instrumentos internacionales suscritos por el Estado, es débil. Esto porque la legislación actual se encuentra fragmentada y el país carece de un cuerpo normativo único ajustado a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, incluyendo la Convención Internacional sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias. Es importante destacar que las normas migratorias actualmente vigentes dejan un amplio margen de discrecionalidad a los funcionarios, lo que erosiona gravemente el derecho al debido proceso de las personas extranjeras en Chile.

En el caso de personas refugiadas, existe un marco legal reciente: la Ley 20.430 de 2010 y el Decreto 837 de 2011 dictadas en desarrollo de las obligaciones establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Sin embargo, a los solicitantes de refugio y a quienes se les reconoce dicha condición se les otorga visado de residencia temporaria y definitiva, respectivamente, con lo cual son tratados como inmigrantes y en muchos aspectos de su proceso de integración afrontan las mismas dificultades que el resto de los trabajadores migratorios que se explican a lo largo de este capítulo.

Respecto a una normativa relativa a tráfico y trata, en 2011 se aprobó la Ley N° 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. Si bien esta ley ha significado un avance importante, preocupa que no contemple la trata interna de personas.³⁷⁹ Adicionalmente, después de un año de la aprobación de la ley, se desconoce el presupuesto que el Estado destinará a la prevención de este delito; el número, rango jerárquico y procedencia institucional de los y las funcionarias públicas que capacitará; así como la forma y el momento en que se dará cumplimiento a la elaboración de estadísticas desglosadas por sexo, en un sistema único de registro que distinga la trata con fines de explotación sexual con aquella que tiene como fines la explotación laboral, dando cuenta efectivamente de la magnitud del fenómeno en el país.

La interpretación del marco normativo actual ha dado lugar a situaciones en las cuales la situación migratoria de los padres tiene repercusiones directas sobre el reconocimiento de la nacionalidad chilena a sus hijos. A partir de la aplicación de una interpretación formal del artículo 10.1 de la Constitución Política de la República³⁸⁰ se niega la nacionalidad chilena a los/las hijos/as de

³⁷⁸ INDH, Informe Anual 2011. Situación de los Derechos Humanos en Chile, en <http://www.indh.cl/informe-anual-2011-de-derechos-humanos-en-chile>

³⁷⁹ INDH, 2011, op. cit.

³⁸⁰ “Artículo 10.- Son chilenos:

personas extranjeras en situación migratoria irregular, entendiendo que todos ellos son transeúntes. Es decir, se privilegia un criterio formal, la regularidad de la situación migratoria, sobre un criterio de realidad, el hecho de que no estén en tránsito por el país sino residiendo en él. Estos/as niños/as pueden reclamar la nacionalidad de sus padres, si dichos Estados reconocen el *ius sanguini* como forma de adquirir la nacionalidad,³⁸¹ o son apátridas, lo cual es violatorio del derecho a la nacionalidad y a otros instrumentos internacionales que promueven la eliminación de la apátrida.³⁸²

En diciembre de 2008, la Corte Suprema Chilena reconoció el derecho a la nacionalidad de Valentina Nestáres, hija de una mujer peruana con situación migratoria irregular al momento del nacimiento.³⁸³ En una acción de nacionalidad, la Corte Suprema acudió a criterios de realidad para interpretar el concepto de transeúnte de la Constitución. El criterio aplicado por la Corte Suprema debiera ser la práctica legal, garantizando los derechos a la nacionalidad de los niños y niñas y permitiendo a la vez a sus madres regularizar su situación migratoria a partir de un vínculo con chileno, su hijo o hija.

En el caso de las personas migrantes en condición irregular, la legislación actual da lugar a diversas vulneraciones de derechos. Entre las situaciones más preocupantes, y que motivaron recomendaciones del Comité de Trabajadores Migratorios en 2011, se encuentra la práctica de requisar la documentación de migrantes en situación irregular cuando han transgredido la normativa nacional y entregarles en reemplazo una “tarjeta de extranjero infractor”, figura que, además de estigmatizar, aumenta su vulnerabilidad a situaciones de abuso. Del mismo modo, cuando una persona migrante es expulsada del país sólo cuenta con 24 horas para presentar un recurso de reconsideración ante la Corte Suprema, lo que en la práctica restringe gravemente la posibilidad de acceder a recursos judiciales efectivos que resguarden sus derechos tanto por el limitado plazo para presentar acciones como por la falta de acceso a defensa jurídica.³⁸⁴

Registros de prensa indican que las migrantes en situación irregular están sujetas a una total desprotección cuando son víctimas de delitos. Así lo ilustra el caso de una ciudadana peruana que denunció ser víctima de violencia por parte de su pareja y que en lugar de ser protegida fue detenida por no tener su situación migratoria regularizada y haber ingresado clandestinamente al país.³⁸⁵

Otra falencia del marco normativo se centra en la ausencia de disposiciones que permitan la reunificación familiar, pues actualmente la convivencia se excluye de los vínculos familiares reconocidos y no se permite a los y las integrantes del grupo familiar trabajar remuneradamente en el país.³⁸⁶

Respecto a disposiciones legales que resultan discriminatorias para la población migrante se cuenta aquella que establece que las empresas que cuentan con más de 25 trabajadores/as deben incluir al menos un 85% de personas de nacionalidad chilena. Por este motivo, en su último informe el Comité de Trabajadores Migratorios recomendó aplicar esta norma sólo en aquellas categorías

1°.- Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena;”

³⁸¹ El *ius sanguini* o derecho de la sangre es el principio que reconoce la nacionalidad chilena a los hijos de nacionales, con independencia del lugar donde nacieron.

³⁸² Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954 Entrada en vigor: 6 de junio de 1960.

³⁸³ Sentencia Reclamo de Nacionalidad presentado por Helvi Claudia Nestáres Alcántara, diciembre 28 de 2009, Rol No. 6073-2009, reseñada en el Observatorio de Sentencias Judiciales de la Articulación Regional Feminista, disponible en www.articulacionfeminista.org

³⁸⁴ INDH, 2011, op. cit.

³⁸⁵ El Mercurio de Antofagasta, 2012-05-16 Peruana acusó agresión y queda detenida por ilegal

³⁸⁶ INDH, 2011, op. cit.

ocupacionales de interés para el Estado y para aquellos/as trabajadores/as extranjeros/as que cuentan con permisos de trabajo inferiores a 5 años.³⁸⁷

En relación a las personas chilenas que viven fuera del país, preocupa que hasta ahora no tengan derecho a votar en la elección de representantes desde el exterior, aún cuando desde hace más de dos años existe un proyecto de ley en el parlamento para permitir el voto desde el extranjero.³⁸⁸

2. Cifras relevantes

2.1 La migración en Chile

La migración en Chile es un reflejo de los procesos migratorios en América Latina, que han estado marcados por las sucesivas crisis políticas, económicas y sociales de las últimas décadas. En Chile se entrecruza la migración por razones económicas, con la migración forzada producto de la persecución individual (situaciones de refugio) y de situaciones de violencia generalizada, así como por desastres naturales. Estos fenómenos explican la llegada de nacionales provenientes, en su mayoría, de países latinoamericanos, que tienen la esperanza de encontrar mejores condiciones de vida y seguridad. De otra parte, cuando fenómenos económicos o desastres naturales impactan a Chile, se observa disminución en los flujos migratorios o, incluso, tendencias de inmigración que se revierten. Durante el periodo 2009-2010, las crisis económicas y el terremoto de febrero de 2010 tuvieron un impacto en la decisión de migrar o de permanecer en el país para un número importante de extranjeros.

El proceso migratorio en Chile ha tenido desarrollos importantes en los últimos diez años que dan cuenta de transformaciones sociales y económicas significativas. Por una parte, es relevante destacar la feminización de la migración, es decir, el protagonismo de la mujer en el proceso migratorio y el número creciente de mujeres que migran. También es necesario resaltar la consolidación de procesos migratorios mediante la unificación familiar, lo cual pone a prueba la capacidad estatal no sólo para absorber mano de obra, sino para integrar a familias migrantes y garantizar a sus miembros sus derechos económicos, sociales y culturales. Un tercer rasgo importante es la constitución y desarrollo de familias binacionales, las cuales han puesto a prueba conceptos e interpretaciones jurídicas imperantes en el país, incidiendo en el reconocimiento de la condición de nacional chileno o el reconocimiento de actos jurídicos celebrados o reconocidos en el extranjero, tales como matrimonios, divorcios, reconocimiento de uniones de hecho, entre otros.

2.2 Tendencias Migratorias

En relación a las estadísticas disponibles, y que es obligación del Estado generar, preocupa la escasez de cifras oficiales unificadas y actualizadas (desagregadas por sexo, edad y zona geográfica) que permitan realizar un adecuado diagnóstico de las condiciones de vida de las personas migrantes que viven en el país.

La información pública disponible y los estimativos gubernamentales confirman el aumento significativo de la población inmigrante en Chile. El Censo de 2002 indica que en Chile había 184.464 personas extranjeras, que representaban el 1,22% de la población.³⁸⁹ Las estimaciones de población extranjera para el año 2010 del Departamento de Extranjería y Migración, dependiente del Ministerio del Interior (DEM), a partir del Censo y de permisos de residencia otorgados, apuntan a 352.344 personas extranjeras en Chile, lo cual constituye un aumento del 91% en menos de diez años. Actualmente, la población extranjera representa el 2,1% de la población total.³⁹⁰ Es

³⁸⁷ INDH, 2011, op. cit.

³⁸⁸ Boletín N° 7335-07

³⁸⁹ El Censo de 1992 daba cuenta de que la población extranjera representaba un 0,86% del total de la población nacional.

³⁹⁰ Cifras actualizadas a julio del 2012 indican que el número de inmigrantes en Chile es de alrededor de 370.000 personas, equivalente al 2,35% de la población total (Fuente: El Mercurio, 15 de julio 2012). No obstante, para efectos de este informe se utilizan las estimaciones del DEM del año 2010 y la encuesta Casen,

importante anotar que comparando los dos censos anteriores 1992-2002, el aumento de la población extranjera fue del 75,6%.

Otra fuente estadística relevante para estimar el número de personas extranjeras, y concretamente de mujeres migrantes, es la Encuesta Casen 2009. Al contrastar las estimaciones del DEM con los resultados que arroja la Encuesta Casen 2009 según la cual en Chile hay más de 210.000 personas que nacieron en otro país,³⁹¹ se observa que los resultados de la Encuesta Casen son significativamente más bajos que las proyecciones del Ministerio del Interior, y reflejan las restricciones de una encuesta de hogares para representar adecuadamente a grupos minoritarios dentro de la población nacional. Una situación similar ocurre, por ejemplo, con los pueblos originarios. Sin perjuicio de lo anterior, resulta interesante analizar los resultados de la Encuesta Casen puesto que aportan información relevante para comprender la situación de derechos humanos de las mujeres migrantes en Chile.

Desde la perspectiva de la feminización de la migración, es posible afirmar que en Chile se consolida una tendencia que se venía observando a nivel mundial: la feminización de la migración. Esta consiste en un mayor protagonismo de la mujer en el proceso migratorio, que se verifica no sólo en una mayor presencia de mujeres en las estadísticas migratorias, sino en que desarrollan un proyecto migratorio propio, es decir, son protagonistas del mismo.

Los Censos de 1992 y de 2002 muestran que la población extranjera femenina supera la población extranjera masculina en un 0,3% y en un 4,46%, respectivamente. De acuerdo a la información del DEM del 2010, la relación hombres-mujeres migrantes es de 47,1% y 52,9% respectivamente, lo cual permite extraer un índice de feminización de 1.1.³⁹²

De acuerdo a los datos de la Encuesta Casen, un poco menos de dos tercios de las mujeres migrantes residían en la misma comuna hace seis años. En cambio, un tercio de las mujeres encuestadas vivía en otro país en el 2004. Este es un dato más que confirma el incremento de los flujos migratorios a Chile en periodos recientes.

La población de extranjeros/as está fundamentalmente compuesta por miembros de la Comunidad Andina³⁹³ y del Mercosur.³⁹⁴ Las cifras para el 2010 indican que el 37,1% de la población migrante es peruana, 17,2% es argentina, y 6,8% es boliviana. La migración ecuatoriana y colombiana ha crecido alcanzando porcentajes de 5,4% y 3,7%, respectivamente. La participación de las mujeres dentro de estos grupos poblacionales ha crecido, marcando la feminización de la migración. El 56,8% de la población migrante peruana son mujeres, así como el 49,6% de la población migrante argentina, el 53,9% de las y los migrantes bolivianos, el 55% de la población migrante ecuatoriana, y el 56,5% de la migración colombiana. La migración femenina es superior al 50% en los grupos nacionales con mayor participación en las estadísticas migratorias. También es importante destacar la participación porcentual de las mujeres migrantes brasileñas, las que representan el 54,9% de la migración proveniente de ese país. En resumen, el 52,9% del total de los extranjeros residentes en Chile son mujeres.³⁹⁵

El número de visas otorgadas disminuyó del 2008 al 2009 confirmando el impacto de la crisis económica en la migración. En este contexto, es plausible que personas con su situación migratoria en regla hayan terminado en situación irregular al perder su empleo o carecer de certificados de

ya que ambas están desagregadas por sexo, edad, zona geográfica, entre otras variables, lo que no sucede con las estimaciones del DEM de 2012.

³⁹¹ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

³⁹² La Encuesta Casen arroja una diferencia entre mujeres y hombres de 2%; 51% de mujeres y 49% de hombres, confirmando la feminización de la migración.

³⁹³ Compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

³⁹⁴ Compuesto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, y como estados asociados: Perú, Colombia y Venezuela.

³⁹⁵ Fuente de todas las cifras señaladas en el párrafo: Departamento de Extranjería y Migración, 14 de junio de 2010, procesamiento Corporación Humanas.

pagos de contribuciones a seguridad social y salud. Mientras que en el 2008 solicitaron visas 33.739 hombres y 34.641 mujeres, en el 2009, estas cifras disminuyeron a 27.653 hombres y 29.409 mujeres.

También se observa que algunas tendencias se agudizaron en el 2009, mientras que otras se revertieron. En particular, se destaca una mayor presencia de mujeres latinoamericanas dentro del total de población migrante en Chile, excepto por las y los inmigrantes argentinos. Por ejemplo, la relación entre mujeres y hombres (índice de feminización) aumentó para el caso de las personas provenientes de Perú y Bolivia. Finalmente, es importante notar que contrario a la feminización de la migración regional, el número de visas otorgadas a ciudadanos provenientes del resto del mundo, refleja una mayoría de visas otorgadas a hombres (con índices de feminidad inferiores a 0.8).³⁹⁶

Durante el 2006 fueron entregadas un total de 48.522 visas, lo cual constituye un incremento del 27% con relación al año anterior. En el año 2007, el DEM otorgó 69.402 visas, sin contar las visas de dependientes.³⁹⁷ Esto constituye un incremento del 43%, el cual se explica parcialmente por el programa de regularización migratoria que estuvo vigente durante ese año y comienzos del siguiente.³⁹⁸ Como se señalara anteriormente, en el 2008 se otorgaron 68.380 visas, lo que representa una disminución del 1,5% respecto de 2007. Este era el inicio de la crisis económica que se acentuó en el 2009, manifestándose en la reducción del número de visas a 57.062, con lo cual se observa una disminución del 16,6% en relación al año anterior.³⁹⁹

El proceso migratorio regularizado o conforme a derecho en Chile se inicia generalmente mediante una visa de residencia temporaria por vínculo con chileno, sujeta a contrato de trabajo o de estudiante, entre otras. En el caso de visa temporaria por vínculo con chileno/a, luego de un año es posible solicitar la permanencia definitiva; en el caso de visa sujeta a contrato, luego de dos años; y en el caso de visa de estudiante, al culminar los estudios.⁴⁰⁰ Es importante aclarar que la visa sujeta a contrato se extiende por el período de duración del contrato de trabajo, siempre que este sea inferior o igual a un año; si es a término indefinido o mayor a un año, la visa se expide por un año, al final del cual es necesario renovar la visa sujeta a contrato. Los inmigrantes pueden solicitar visa en calidad de dependientes para su grupo familiar, el cual incluye hijos, cónyuge y padres. Excepcionalmente se pueden solicitar visas para hermanos.

Al analizar en detalle la información entregada se observa que el número de visas otorgadas a mujeres por vínculo con chileno se mantuvo relativamente estable en los años 2008 y 2009.⁴⁰¹ Considerando que el número de visas otorgadas en total disminuyó porcentualmente en un 16,6%, no así las cifras estimativas sobre población migrante, es posible concluir que el número de personas migrantes en situación irregular aumentó. Se observa también que la migración por vínculo con chileno se mantiene como una proporción menor pues equivale solamente el 3% del total de visas otorgadas en el 2009.⁴⁰² Esta cifra es indicativa de la baja incidencia de las familias

³⁹⁶ Fuente Departamento de Extranjería y Migración, 14 de junio de 2010, procesamiento Corporación Humanas.

³⁹⁷ Los dependientes son los hijos o cónyuges del solicitante de la visa que dependen económicamente del solicitante.

³⁹⁸ A finales del 2007, el gobierno estableció un programa de regularización migratoria excepcional para las personas que se encontraran en Chile antes de esa fecha, que fueran nacionales de: Perú, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, República Dominicana, Cuba, Islas Caimán y Haití, independientemente de la forma en que hubieran ingresado al país. El programa les otorgó a estas personas residencia temporaria. Como puede verse, el programa incidió directamente en el número de visas otorgadas. Resolución EX. N° 36.339, de octubre 21 de 2007, del Departamento de Migración de la Subsecretaría del Interior, Departamento de Extranjería y Migración (Ministerio del Interior de Chile).

³⁹⁹ Fuente Departamento de Extranjería y Migración, 14 de junio de 2010, procesamiento Corporación Humanas.

⁴⁰⁰ Decreto Ley N° 1094 de 1975 y Decreto Supremo N° 597 de 1984.

⁴⁰¹ 1.725 en el 2008 y 1.716 en el 2009. Fuente Departamento de Extranjería y Migración, 26 de Agosto de 2010.

⁴⁰² La visa por vínculo con chileno puede solicitar con relación a padres, hijos o cónyuge chileno.

transnacionales como razón para migrar a Chile, incluso en contextos en los que la migración con fundamento en una relación laboral se dificulta.

2.3 Trabajo e ingresos

La protección de los derechos laborales de las mujeres migrantes es importante, sobre todo si se considera que, como resultado de la feminización de la migración, los proyectos migratorios de las mujeres incluyen el desarrollo de actividades económicas que les permitan sostenerse en el país. En este marco, es posible distinguir dos grupos con trayectorias laborales diferenciadas. Por una parte, las profesionales, o mujeres que desarrollan trabajos en el área de servicios que migran a Chile con la expectativa de percibir mayores salarios. De otra parte, mujeres que ingresan por primera vez al mercado laboral en Chile y que se incorporan al sector servicios, particularmente servicio doméstico, cuidado infantil y de enfermos o personas de la tercera edad.

A partir del análisis de la Encuesta Casen 2009 se observa que la mayoría de las mujeres migrantes que trabajan remuneradamente fuera de su casa, lo hace como trabajadoras no calificadas, confirmando lo aseverado anteriormente. Es igualmente importante destacar la presencia de mujeres migrantes profesionales y científicas, trabajadoras de servicios y vendedoras en el comercio. En el resto de ocupaciones, la presencia de mujeres migrantes es poco significativa. Con respecto a las actividades en las que se desempeñan, su presencia se concentra mayoritariamente en servicios comunales, sociales y personales, y minoritariamente en el comercio. Las mujeres migrantes trabajan, en orden de importancia, como empleadas del sector privado, en el servicio doméstico y como trabajadoras por cuenta propia. En general, trabajan en jornada completa y lo hacen de manera permanente, excepto aquellas del primer quintil, las que trabajan de manera ocasional o eventual.⁴⁰³

La Encuesta Casen clasifica a la población migrante en quintiles en función del ingreso que perciben, siendo el primero el de menores ingresos y el quinto el de mayores ingresos.⁴⁰⁴ Con respecto a la población migrante, la Encuesta Casen refleja que la mayor proporción de mujeres migrantes se encuentran en el quinto quintil, 37,9%. En el resto de los quintiles los porcentajes de mujeres migrantes son relativamente similares, 17,7% en el quintil IV, 13,3% en el quintil III, 15% en el quintil II y 16,2% en el quintil I. La distribución de los hombres migrantes según quintiles es relativamente similar, aunque aumenta para el primer y quinto quintil, 19% y 39,2%, respectivamente.⁴⁰⁵ Estas cifras son consistentes con la información relativa a visas que se verá más adelante. Una de las manifestaciones de la feminización de la migración es el desarrollo de proyectos económicos autónomos. Este hecho se constata en el nivel de ingresos de las migrantes, reflejando a la vez que su ingreso y permanencia en el país constituye un aporte económico.

Se confirma la brecha de salarios entre hombres y mujeres migrantes a partir de los datos de la Encuesta Casen de 2009. Solamente en el primer quintil las mujeres migrantes reciben salarios mayores a los de los hombres (en una relación de 1 para las mujeres y 0.7 para los hombres). En los demás cuatro quintiles el salario femenino es inferior al de los varones. Así en los quintiles II y III la relación a favor de los hombres es de 1 a 0.8; en el quintil IV es de 1 a 0.7; y en el quintil V es de 1 a 0.6, constatándose el aumento de la brecha de salarios entre hombres y mujeres migrantes en los quintiles superiores.⁴⁰⁶

Uno de los aspectos a considerar en materia de derechos laborales de las mujeres migrantes son los brotes de expresiones xenófobas y discriminatorias contra los extranjeros en la sociedad chilena,

⁴⁰³ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

⁴⁰⁴ El quintil I tiene ingresos mensuales per capita entre 0 y \$69.553 (US\$140), el quintil II tiene ingresos entre \$69.556 y \$106.435 (US\$140.01 y US\$213), el quintil III tiene ingresos entre \$106.440 y \$158.455 (US\$213.01 y US\$317), el quintil IV tiene ingresos entre \$158.467 y \$269.332 (US\$317.01 y US\$539), y quintil V tiene ingresos per capita superiores a \$269.333 (US\$539).

⁴⁰⁵ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

⁴⁰⁶ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

particularmente hacia los provenientes de la región andina, que atentan contra la integridad, seguridad y derechos de los/las inmigrantes. Estas tendencias se traducen en malos tratos hacia estas comunidades por parte de sus empleadores/as, de los funcionarios/as públicos/as y de los ciudadanos/as en general. A esto se le une, en el caso de las mujeres, las discriminaciones por género⁴⁰⁷.

Con esto se materializa una situación de doble discriminación, con lo cual es importante considerar la situación particular de las trabajadoras migratorias, que si bien guarda similitudes con la del resto de las trabajadoras, tiene aspectos específicos de discriminación y vulneración de derechos.

En el ámbito del trabajo y las oportunidades de empleo, se mantienen las dificultades del acceso y permanencia en el empleo que en general afrontan las mujeres en Chile. Una vez que las mujeres migrantes intentan insertarse en el mercado laboral chileno afrontan las dificultades propias de una sociedad con marcadas brechas de desigualdad, un mercado laboral inestable y caracterizado por la informalidad de los empleos, la desprotección de los/las trabajadores/as y la legislación migratoria que vincula la visa a una relación laboral,⁴⁰⁸ obligando a las y los trabajadoras/es migrantes a tolerar condiciones laborales ilegales para mantener su situación migratoria en regla. Del total de denuncias que recibió la dirección de trabajo entre 2009 y 2010 por parte de personas extranjeras, un 59,4% corresponde a mujeres que entre otras irregularidades denuncian recibir salarios por debajo del mínimo legal, no pago de horas extraordinarias, no contar con un contrato escrito, vulneración de las normas de protección de la maternidad y de las normas de higiene y seguridad laboral, no pago de cotizaciones previsionales.⁴⁰⁹

La Encuesta Casen 2009 indica que, en todos los quintiles, la proporción de mujeres con contrato de trabajo es inferior a los hombres. En el primer quintil, sólo el 28,5% de las mujeres tienen contrato, porcentaje que supera el 60% en los demás quintiles.⁴¹⁰

Las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las/los inmigrantes, inciden directamente en que accedan a empleos en condiciones precarias e informales, sometiendo a los/las inmigrantes a condiciones de vida deficientes, que tienen un impacto desproporcionado en las mujeres migrantes. 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, su legislación, los procesos de socialización, todo lo cual repercute negativamente en las posibilidades de demandar la protección y garantía de sus derechos.

Un número significativo de las mujeres migrantes, con y sin estudios técnicos y profesionales, se insertan en el mercado laboral chileno como trabajadoras de casa particular, ya sea residiendo o no en la casa en la que trabajan. Es importante destacar que la legislación laboral chilena establece un régimen especial, con un salario inferior, aspecto que se modificó en 2011, y con una jornada laboral de 11 horas diarias durante seis días a la semana, la cual se busca reducir gradualmente a un máximo de 45 horas a la semana, distribuidos en 6 días a la semana, y pago de horas extraordinarias por hasta un máximo de 15 horas semanales. Si bien la aprobación de este proyecto de ley⁴¹¹ constituiría un avance positivo, preocupa que para aquellas trabajadoras que viven en la casa del empleador no exista la misma voluntad de equiparar sus horas de trabajo al resto de los/as trabajadores/as. Esto porque el proyecto sólo estipula un descanso mínimo de 12 horas diarias, considerando un descanso interrumpido de 9 horas entre el término de la jornada diaria y el inicio de la siguiente, además del derecho a descansar como mínimo los días domingos y sumando al menos 2 días de descanso dentro del mes. Respecto a este mismo punto, preocupa también que no

⁴⁰⁷ Núñez, Nuria y Carmen Torres, Mujeres Migrantes Peruanas y Salud Reproductiva. Usuaris de Consultorios de Salud de la Zona Norte de la Región Metropolitana, Documento de trabajo. Fundación Instituto de la Mujer/UNFPA, Santiago de Chile, 2007.

⁴⁰⁸ Particularmente, en el caso de la visa sujeta a contrato.

⁴⁰⁹ INDH, 2011, op. cit.

⁴¹⁰ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

⁴¹¹ Boletín N° 8292

se haya ratificado el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas.

Otro segmento ocupacional altamente vulnerabilizado donde se insertan las migrantes corresponde al trabajo de temporada en el sector agroexportador. Este tipo de trabajo, que desempeñan principalmente mujeres, se caracteriza por no contar con las condiciones mínimas de higiene y seguridad laboral, registrándose casos graves de intoxicación que atentan contra la vida y la salud de las temporeras. En este aspecto preocupa que Chile no haya ratificado el Convenio 184 de la OIT sobre la seguridad y la salud en la agricultura.

A la situación de vulnerabilidad de los/las inmigrantes contribuye la situación migratoria irregular en la que viven algunos/as. Esta situación se traduce en un círculo vicioso de trabajo informal-indocumentación-vulneración de derechos. El hecho de que los/las inmigrantes se encuentren indocumentados/as los/las condena a emplearse en el sector informal, donde no acceden a contrato ni derechos laborales y de seguridad social.⁴¹² Paradójicamente, la obtención de una situación migratoria en regla está sujeta a la posesión de un contrato de trabajo que incluya una cláusula de viaje y de vigencia. La primera de ellas implica que el empleador asume el costo del pasaje de regreso y la segunda que el contrato solamente estará vigente a partir del otorgamiento de la visa. Esta segunda cláusula, en particular, limita la posibilidad de las y los migrantes de reclamar ante la violación de sus derechos.

2.4 Salud

En relación al acceso a servicios de salud, es posible acceder de dos maneras: el sistema privado de salud, a través de las Isapre,⁴¹³ y el Sistema de Salud Pública, Fonasa.⁴¹⁴ La diferencia radica en que el sistema privado de salud tiene un mayor costo que el público. Adicionalmente, al sistema privado pueden afiliarse sólo las personas que paguen el costo del seguro de salud, mientras que al sistema público es posible acceder contribuyendo como trabajador o bajo otros regímenes subsidiados o de costo cero, según el ingreso percibido. No obstante, el primer requisito es tener documento de identidad chileno, por lo que las y los migrantes en situación irregular o que se encuentren tramitando su visa no pueden acceder al sistema público de salud. Esta situación se hace particularmente grave en el caso de personas enfermas, personas de la tercera edad, niños/as pequeños/as y mujeres embarazadas.

Dentro de la población migrante se destacan las dificultades para acceder a servicios de salud para las mujeres embarazadas y las niñas y niños que no tienen resuelta su situación migratoria. A este respecto, es importante destacar que el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior celebraron un convenio mediante el cual los niños migrantes que se inscriban en un consultorio podrán regularizar su situación migratoria. El convenio fue aprobado mediante la Resolución 1914 del Ministerio de Interior de marzo 13 de 2008.

Respecto a las mujeres embarazadas existe la visa por embarazo o tratamiento médico que les permite regularizar su situación migratoria a partir de la presentación de un certificado médico que acredite su condición de gravidez. Para estos efectos, el Ministerio de Salud expidió la Circular 1179 de enero de 2003. Las mujeres embarazadas deben solicitar la atención de salud en el consultorio correspondiente a su comuna. De esta forma, el Estado de Chile estaría dando cumplimiento a las obligaciones estatales vinculadas con la salud materna, un tema al cual hizo referencia la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe “[Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos](#)” durante el 2010.⁴¹⁵

⁴¹² Nuñez y Torres (2007), op. cit

⁴¹³ Institución de Salud Previsional creadas en Chile en 1981.

⁴¹⁴ El Fondo Nacional de Salud es un organismo público de salud.

⁴¹⁵ <http://cidh.org/women/SaludMaterna10Sp/SaludMaternaINDICE.htm>

No obstante, en la práctica se observa que las mujeres embarazadas sin documento de identidad no son atendidas en el consultorio, lo que las obliga a recurrir a prestadores privados de salud para obtener un certificado de embarazo. Aquellas que se encuentran en situaciones de mayor precariedad económica no pueden asumir dicho gasto y no pueden regularizar su situación migratoria y, por lo tanto, no reciben atención médica durante el embarazo, con consecuencias tanto en la salud de la madre como del recién nacido.

Por otra parte, el desarraigo y la ausencia de redes sociales y familiares impactan en la salud mental de las mujeres migrantes. La oferta en materia de salud mental es limitada, con lo cual algunos trastornos del ánimo y enfermedades mentales se acrecientan o agravan, y las mujeres migrantes no reciben la atención que requieren.

Respecto a otras dimensiones de la salud sexual y reproductiva de las migrantes, se desconoce si cuentan con información y acceso gratuito a métodos anticonceptivos, así como información preventiva, exámenes de detección gratuitos y tratamientos oportunos para las enfermedades de transmisión sexual. Preocupa que de acuerdo a la Encuesta Casen, la gran mayoría de las mujeres migrantes no han realizado consultas médicas generales. El promedio de quienes lo han hecho es de sólo dos ocasiones. Esta situación refleja que la visa por tratamiento médico y embarazo no se presta para abusos y que es una medida positiva para garantizar el derecho a la salud y la libertad de movimiento de las y los migrantes. Con respecto a salud sexual y reproductiva, la pregunta por si se han hecho el examen Papanicolau en los últimos tres años arroja datos preocupantes. Casi la mitad de las mujeres de los quintiles II, III y IV contestó de manera negativa, mientras que el 65,7% de las mujeres del primer quintil y el 60% de las mujeres del quintil superior se han practicado dicho examen. Con respecto a las razones para no practicarse el examen, más de un tercio de las mujeres de todos los quintiles dice creer que no lo necesita.⁴¹⁶ Estas cifras reflejan la importancia de campañas de educación pública en materia de salud sexual y reproductiva.

2.5 Educación

Un primer aspecto a analizar vinculado con la educación se refiere al grado de escolaridad de las personas migrantes, que es muy similar entre hombres y mujeres. Se observa que dentro de las mujeres migrantes hay niveles de escolaridad similares en los primeros cuatro quintiles (entre 10.6 y 11.7 años de escolaridad). Se aprecia un incremento importante para el quintil V, en el que los años de escolaridad ascienden a 14.5. Según estas cifras, más de un tercio de las mujeres migrantes en Chile tiene estudios universitarios. Este es un dato importante, porque da cuenta de la posibilidad de la incorporación de esta fuerza laboral al mercado laboral, en la medida en que se reconozcan los títulos profesionales expedidos en el extranjero. Esta información confirma el perfil de las mujeres migrantes.

Un segundo elemento se relaciona con el acceso a educación de los niños y niñas migrantes. A este respecto, y a pesar de la existencia de un marco jurídico que promueve la incorporación de los menores a los establecimientos educacionales y la posibilidad de que ellos regularicen su situación migratoria mediante la visa temporaria de estudiante, en la práctica se observa que los establecimientos educativos particulares subvencionados exigen a los menores la presentación de documento de identidad chileno para matricularse por segunda vez en Chile. Es decir, se permite la matrícula provisoria, como lo ordena la Circular N° 07/ 1008 (1531) de agosto 4 de 2005, pero se niega la continuación de la educación a quienes no han regularizado su situación migratoria al finalizar el año escolar.⁴¹⁷ Muchas veces, esta situación se explica por dificultades económicas de los padres para pagar las visas que no debieran tener repercusiones sobre el derecho a la educación de las niñas y niños migrantes, y que contraviene además la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta situación fue materia de preocupación en el informe del Comité de Trabajadores Migratorios,

⁴¹⁶ Fuente Encuesta Casen 2009, procesamiento Corporación Humanas.

⁴¹⁷ Ver Sistematización del Proyecto “Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile”, ejecutado por la Fundación Instituto de la Mujer en el 2010, junto a otras cuatro organizaciones y cofinanciado por la Unión Europea.

instancia que recomendó que se garantice el acceso a la educación para niños/as migrantes en situación irregular.⁴¹⁸

Otro aspecto relevante se refiere al contenido curricular de la educación. En particular, es importante mencionar que el conflicto bélico de fines del siglo XIX entre Chile y sus vecinos del norte, Perú y Bolivia, ha influido de manera directa en celebraciones como el festivo del 21 de Mayo, que exacerban sentimientos nacionalistas y denigran a las naciones vecinas. Esta visión se mantiene y se transfiere a los cursos de historia, incidiendo negativamente en la identidad de niños y niñas migrantes nacionales de Bolivia y Perú, y en los niños chilenos hijos de padres y madres bolivianos y peruanos.

Por otra parte, en la actualidad es posible homologar títulos profesionales y técnicos de Colombia y Ecuador, pero no es posible hacerlo con títulos peruanos. Esto incide de manera directa en las posibilidades de desarrollo profesional de las mujeres migrantes provenientes de Perú. Desde la visión de la feminización de la migración, resulta prioritario que se tomen acciones dirigidas a permitir la homologación de títulos técnicos y profesionales de Perú, considerando su volumen dentro del total de población migrante. La homologación representaría una posibilidad de trabajo con mejor remuneración y en mejores condiciones laborales.

En lo que se refiere a la educación superior, preocupa que las personas migrantes y sus hijos/as no puedan acceder a los créditos universitarios estatales pues están restringidos para quienes tienen nacionalidad chilena.⁴¹⁹

2.6 Familias binacionales

Como se indicó anteriormente, el número de mujeres extranjeras que establecen vínculos de pareja o tienen hijos en Chile y que solicitan visas en virtud de ello, es minoritario (3% del total de visas otorgadas en el 2009). No obstante, es importante considerar la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este grupo poblacional ya que carece de redes sociales y centraliza su proyecto de vida en el establecimiento de vínculos en el extranjero. Por ello, se confirma la necesidad de mantener y desarrollar políticas públicas para proteger a este grupo poblacional. Concretamente, la tramitación de la visa temporaria por embarazo, de manera que las mujeres extranjeras embarazadas puedan regularizar de manera expedita su situación migratoria. Asimismo, es necesario tomar medidas que garanticen que las mujeres embarazadas, con independencia de su situación migratoria, tengan acceso a los servicios de salud, particularmente salud materna.

Un aspecto en el que se observa la importancia de la interpretación judicial en materia de los derechos de las mujeres migrantes se refiere al exequátur de sentencias de divorcio extranjeras por la Corte Suprema chilena. Tanto mujeres chilenas que migran a otros países como mujeres extranjeras que viven en Chile afrontan la dificultad de poner fin a sus matrimonios, llevando a cabo los procedimientos de divorcio en los estados donde residen, debiendo luego solicitar el exequátur de la sentencia de divorcio en el Estado donde contrajeron matrimonio. El Observatorio de Sentencias Judiciales de la Articulación Feminista identificó casos en los que se rechaza el exequátur de divorcios otorgados por mutuo acuerdo, porque no se incluye el cese de la convivencia por un año, como lo establece la legislación chilena.⁴²⁰ Esta situación enfrenta a las mujeres a que, pese a haber obtenido una sentencia de divorcio, permanecen casadas en el país donde contrajeron matrimonio, impidiéndoles contraer matrimonio nuevamente violando la protección a la familia, resolver situaciones migratorias, violando la libertad de movimiento, entre otros derechos que se ven vulnerados.

⁴¹⁸ Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2011, op. cit.

⁴¹⁹ INDH, 2011, op. cit.

⁴²⁰ Beatriz Aguilera Villalobos con Peter Griss, Corte Suprema de Chile, febrero 8 de 2010, Rol No. 7361-2009.

2.7 Trata y tráfico de mujeres y niñas

En la medida en que se profundiza la condición de país receptor de migrantes, en Chile se observan cada vez más delitos de tráfico de migrantes y trata de personas. Es mucho más común el tráfico de migrantes, sobre todo en la frontera norte. El tráfico de migrantes se origina sobre todo a partir del rechazo en frontera de personas extranjeras, quienes ingresan por puntos fronterizos no habilitados. La mayoría acude a redes criminales que les ofrecen pasos por puntos no autorizados y a veces sellos falsos en sus documentos de viaje.

La legislación chilena en materia de tráfico y trata recientemente se modificó, aprobándose la ley N° 20.507 que constituye un avance en la medida en que modifica y crea tipos penales, intentando adecuarse a la complejidad del fenómeno. Sin embargo, y a pesar de que la ley estipula que las víctimas de estos delitos deben ser protegidas, recibir albergue e incluso optar a permisos de residencia, estas disposiciones no son cumplidas o encuentran limitaciones en su implementación.⁴²¹ Por ejemplo, las víctimas de trata enfrentan dificultades cuando tramitan sus visas de trabajo debido a que el costo de estas puede llegar incluso a los 400 dólares, montos que les resulta imposible costear. También resulta preocupante que Carabineros de Chile no cuente con protocolos, instructivos o guías que les permitan identificar situaciones de trata o tráfico de personas.

Registros de prensa dan cuenta de un caso de tráfico de personas procedentes de Perú y República Dominicana en la Región de Arica y Parinacota en el año 2012, donde un grupo resultó detenido cuando trataban de ingresar al país a ocho ciudadanos peruanos y una ciudadana dominicana sin la documentación legal. Si bien en una primera instancia las personas traficadas están en calidad de víctimas y se acogen en calidad de testigos a la ley N° 20.507, por el hecho de violar la ley de Extranjería son necesariamente denunciadas y puestas a disposición de la Policía de Investigaciones (PDI) para ser derivadas a la frontera o a sus países de origen.⁴²²

En lo que respecta a la trata de personas, en el año 2012 fue desbaratada una red que engañaba a ciudadanas uruguayas para que ingresaran al país y luego retenía sus pasaportes y las explotaba sexualmente en Santiago.⁴²³ En el 2011 se registró el caso de una red que funcionaba hace más de dos años dedicada a la trata de mujeres dominicanas con fines de explotación sexual.⁴²⁴ Otro caso de trata que conmovió a la opinión pública, esta vez con fines de explotación laboral, ocurrió en mayo de 2011 cuando se dio a conocer que un empresario agrícola contactaba e internaba en el país a ciudadanos/as paraguayos/as para que trabajaran ilegalmente en su fundo, sometiendo a estas personas a deplorables condiciones laborales y humanas.⁴²⁵

Estos casos reiteran la importancia de que la implementación de la ley incluya de manera balanceada herramientas para perseguir el delito y proteger a las víctimas, incluyendo posibilidades de regularizar su situación migratoria en razón a ser víctimas de estos delitos, y que no estén sujetas a la persecución penal exitosa del mismo.

3. Principales preocupaciones

- ❖ Chile ratificó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (2005) y la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos relativos a la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes (2005). No obstante, el país aún carece de un marco normativo único e integral que a partir de estos estándares internacionales proteja y garantice

⁴²¹ INDH, 2011, op. cit.

⁴²² Radio Cooperativa.cl, 10 de abril de 2012 “PDI: Traficantes cobraban 200 dólares por peruanos y 500 por dominicanos”

⁴²³ La Tercera, 4 de mayo de 2012 “Desbaratan red de trata de personas en el sector oriente de Santiago”

⁴²⁴ Emol, 26 de mayo de 2011 “Desbaratan red de explotación sexual de mujeres dominicanas: 14 detenidos”, en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/05/26/483699/desbaratan-red-de-explotacion-sexual-de-mujeres-dominicanas-14-detenidos.html>

⁴²⁵ INDH, 2011, op. cit.

adecuadamente los derechos de los/las migrantes. La legislación migratoria en Chile no se adecúa a las obligaciones internacionales de derechos humanos y adolece de una perspectiva de género en su diseño e implementación.

- ❖ La legislación en materia de visas no ha sido sustancialmente reformada desde 1975 y resulta insuficiente frente a las características de la migración actual. La visa sujeta a contrato deja en particulares condiciones de vulnerabilidad a las y los trabajadores migratorios que se encuentran en Chile. Las y los trabajadores se ven obligados a soportar condiciones laborales injustas por temor a perder no sólo su vínculo laboral, sino también su visa. Los y las trabajadores migratorios que denuncian abusos enfrentan dificultades para conservar su situación migratoria en regla.
- ❖ La dificultad de acceso de los y las migrantes a servicios tales como la salud y educación persiste, a pesar de los convenios existentes entre algunos ministerios, en razón a procedimientos administrativos y prácticos que generan obstáculos que les impiden acceder a los servicios públicos. Asimismo, se provocan situaciones paradójicas: la imposibilidad de mujeres migrantes embarazadas de recibir atención médica durante el embarazo si no tienen su situación migratoria resuelta, y la imposibilidad de regularizar su situación migratoria al no poder presentar un certificado médico de embarazo.
- ❖ Una proporción importante de la población inmigrante posee formación técnica y superior, que, sin embargo, no puede hacer valer por la inexistencia de convenios y procedimientos para la homologación de diplomas. Muchos migrantes calificados se ven obligados a trabajar en oficios no calificados, con lo cual Chile pierde la oportunidad de beneficiarse de su aporte profesional.
- ❖ 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, por lo que es necesario actuar antes de que ello se transforme y cristalice en comportamientos definitivamente racistas. De allí la 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

4. Recomendaciones

- Desarrollar sistemas de seguimiento periódicos de flujos migratorios desagregados por sexo adicionales a las estadísticas que otorga el Censo y a las cifras relativas a permisos de residencia.
- Revisar y actualizar la legislación migratoria de Chile de manera que se adecúe a las obligaciones internacionales de derechos humanos suscritas y ratificadas por Chile. Aprobar un cuerpo normativo único que reúna y armonice las disposiciones en la materia y que integre la perspectiva de género.
- Desarrollar y poner en ejecución la legislación recientemente aprobada en materia de trata de personas y tráfico de migrantes, con miras a lograr la protección de las víctimas y el otorgamiento de permisos de residencia, así como la creación de un sistema único de registro con estadísticas que distingan los distintos fines con que se da la trata de personas en el país.
- Fortalecer la protección de los derechos laborales de las trabajadoras migratorias, particularmente de las trabajadoras de casa particular y las trabajadoras temporeras de la agroindustria.

- Incluir a las mujeres migrantes como público objetivo de los Planes Nacionales de Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Incluir a las mujeres migrantes en toda la oferta estatal de programas de capacitación laboral, como por ejemplo Prodemu.
- Garantizar el acceso de las mujeres migrantes a los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente cuando se encuentren embarazadas, con independencia de su situación migratoria regular o irregular.
- Aprobar legislación y desarrollar acciones de promoción en materia de no discriminación y contra la xenofobia. Realizar campañas anuales dirigidas a la población nacional sobre los aportes de las mujeres e hombres inmigrantes al desarrollo económico, social y cultural de Chile.
- Ratificar el Convenio 184 OIT sobre la seguridad y la salud en la agricultura y el Convenio 189 OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
- Eliminar la apatridia de hijos/as de migrantes en condición irregular.
- Garantizar el acceso a la educación primaria, básica y superior para todos/as los/as hijos/as de migrantes, independientemente de la situación migratoria de sus padres o madres.
- Aprobar el proyecto de ley que permite el voto de chilenos y chilenas que viven en el extranjero.

ANEXO:

RECOMENDACIONES REALIZADAS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS AL ESTADO DE CHILE, ORDENADAS POR CAPÍTULO

❖ CAPÍTULO I: MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES NACIONALES E INTERNACIONALES

Recomendaciones Consejo de Derechos Humanos⁴²⁶

3. Considerar positivamente (Canadá) la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
4. Aplicar los objetivos voluntarios en la esfera de los derechos humanos de la resolución 9/12 del Consejo de Derechos Humanos;
7. Comprometerse a promulgar la legislación mencionada en su informe nacional (A/HRC/WG.6/5/CHL/1) para fortalecer la protección de los derechos humanos en el país, en particular la reforma del sistema electoral, el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos y varias normas sobre igualdad entre hombres y mujeres;
15. Elaborar un plan nacional de derechos humanos y aprobarlo sin demora;
19. Adoptar nuevas medidas para hacer frente a la discriminación contra la mujer y los miembros de grupos vulnerables, incluidos los niños, las minorías y los indígenas, e intensificar los esfuerzos en pos del pleno respeto de sus derechos y su protección contra las prácticas discriminatorias;
20. Velar en mayor medida por la aplicación de la legislación que garantiza los principios de no discriminación y adoptar una estrategia integral para eliminar todas las formas de discriminación, en particular la discriminación por motivos de género; revisar y, si es necesario, modificar la legislación para garantizar a todos el derecho a no ser discriminados y, en particular, a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer;
28. Prohibir por ley la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género y abordarla en los programas y políticas de igualdad y utilizar los Principios de Yogyakarta como guía en la formulación de políticas;
44. Seguir impartiendo educación y capacitación específica y práctica en materia de derechos humanos a todos los funcionarios penitenciarios, carabineros, la policía de investigaciones y la gendarmería, exigirles plena responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos que puedan cometer y garantizar a las víctimas el acceso a recursos efectivos

Recomendaciones Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile⁴²⁷

10. El Comité exhorta al Estado Parte a que asegure que el cambio sostenible hacia la plena igualdad de la mujer y el hombre en todos los aspectos de la vida pública y privada se alcance mediante una amplia reforma legal. El Comité insta a que se deroguen o se modifiquen sin dilaciones todas las disposiciones legislativas que constituyan discriminación contra la mujer, según se establece en el artículo 2 de la Convención, e insta al Estado Parte a que cubra las lagunas legislativas y sancione las demás leyes necesarias a fin de que el marco jurídico del país cumpla plenamente las disposiciones de la Convención y garantice la igualdad entre el hombre y la mujer, tal como se consagra en la Constitución de Chile. Alienta al Estado Parte a que establezca un calendario claro y a que aumente la concienciación de los legisladores y el público en general acerca de la urgente necesidad de dar prioridad a las reformas jurídicas a fin de lograr la igualdad de jure para la mujer. El Comité también insta al Estado Parte a que adopte medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, según lo

⁴²⁶ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones, Tema 6 de la agenda, “EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, CHILE”, A/HRC/12/10 4 de junio de 2009

⁴²⁷ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36º período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile”, CEDAW/C/CHI/CO/4

dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y en la recomendación general 25 del Comité, en relación con todas las esferas de la Convención en que ello sea apropiado y necesario.

25. El Comité exhorta al Estado Parte a que ratifique el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, junto con esfuerzos encaminados a realizar una campaña nacional que informe y eduque correctamente a los funcionarios de la administración pública y al público en general acerca de la Convención, su Protocolo Facultativo y el Comité.

30. El Comité pide que se difundan ampliamente en Chile las presentes observaciones finales con el objeto de que la población, en particular los funcionarios de la administración pública, los políticos, los parlamentarios y las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, sean conscientes de las medidas adoptadas para asegurar la igualdad de facto y de jure de la mujer, así como otras medidas que es preciso adoptar a ese respecto. La Comisión pide al Estado Parte que siga divulgando ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la Convención, su Protocolo Facultativo, las recomendaciones generales del Comité, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”.

❖ CAPÍTULO II: SALUD

Recomendaciones Consejo de Derechos Humanos⁴²⁸

3. Considerar positivamente (Canadá) la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Países Bajos, España);

4. Aplicar los objetivos voluntarios en la esfera de los derechos humanos de la resolución 9/12 del Consejo de Derechos Humanos (Brasil);

7. Comprometerse a promulgar la legislación mencionada en su informe nacional (A/HRC/WG.6/5/CHL/1) para fortalecer la protección de los derechos humanos en el país, en particular la reforma del sistema electoral, el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos y varias normas sobre igualdad entre hombres y mujeres (Nueva Zelandia);

15. Elaborar un plan nacional de derechos humanos (Ghana) y aprobarlo sin demora (Perú)

19. Adoptar nuevas medidas para hacer frente a la discriminación contra la mujer y los miembros de grupos vulnerables, incluidos los niños, las minorías y los indígenas (Reino Unido), e intensificar los esfuerzos en pos del pleno respeto de sus derechos y su protección contra las prácticas discriminatorias (Italia)

20. Velar en mayor medida por la aplicación de la legislación que garantiza los principios de no discriminación y adoptar una estrategia integral para eliminar todas las formas de discriminación, en particular la discriminación por motivos de género (Ucrania); revisar y, si es necesario, modificar la legislación para garantizar a todos el derecho a no ser discriminados y, en particular, a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer (México);

22. Mejorar la situación de la mujer y aplicar las disposiciones legislativas específicas sobre la violencia contra la mujer y las que garantizan los derechos sexuales y reproductivos de la mujer (España);

28. Prohibir por ley la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género y abordarla en los programas y políticas de igualdad (Suecia) y utilizar los Principios de Yogyakarta como guía en la formulación de políticas (Países Bajos);

⁴²⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones, tema 6 de la agenda, “EXAMEN PERIODICO UNIVERSAL, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, CHILE”, A/HRC/12/10, 4 de junio de 2009.

Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer⁴²⁹

17. El Comité toma nota de la meta del Estado Parte de reducir los embarazos de adolescentes en un 45% para el año 2015, y acoge con satisfacción las medidas adoptadas a este respecto sobre el particular, así como las medidas destinadas a garantizar el derecho a la educación de las jóvenes embarazadas y las madres jóvenes. No obstante, al Comité le siguen suscitando preocupación las altas tasas de embarazos de adolescentes y el aumento de los niveles embarazo de la primera etapa de la adolescencia, que sigue siendo la causa más importante de los abandonos escolares por parte de las niñas.

18. El Comité exhorta al Estado Parte a que fortalezca las medidas destinadas a prevenir los embarazos no deseados entre las adolescentes. Ello debería incluir medidas legales, en particular el enjuiciamiento de los hombres que mantienen relaciones sexuales con niñas menores de edad, así como medidas educativas para las niñas y los niños que favorezcan las uniones y la procreación responsables. El Comité también exhorta al Estado Parte a que adopte medidas adecuadas para la continuación de la educación de las madres jóvenes, así como su acceso a la escolaridad, y a que supervise la efectividad de estas medidas e informe sobre los resultados conseguidos en su próximo informe.

19. El Comité expresa su preocupación por la insuficiencia del reconocimiento y la protección de los derechos relacionados con la salud reproductiva de la mujer en Chile. Le sigue suscitando preocupación el hecho de que el aborto en cualquier circunstancia constituya un delito enjuiciable con arreglo a la legislación chilena, lo que puede llevar a las mujeres a la búsqueda de abortos inseguros e ilegales, con los consiguientes riesgos para su vida y su salud, así como por el hecho de que los abortos clandestinos sean la causa principal de mortalidad materna.

20. El Comité exhorta al Estado Parte a que adopte medidas concretas para mejorar el acceso de la mujer a la atención de la salud, en particular los servicios de salud sexual y reproductiva, de conformidad con el artículo 12 de la Convención y la recomendación general 24 del Comité sobre la mujer y la salud. Pide al Estado Parte que fortalezca las medidas destinadas a la prevención de los embarazos no deseados, en particular haciendo que sean más ampliamente disponibles y asequibles todos los tipos de anticonceptivos seguros y métodos de planificación de la familia, sin ninguna restricción, y aumentando los conocimientos y la concienciación acerca de la planificación de la familia entre las mujeres y también entre los hombres. El Comité también insta al Estado Parte a que reduzca las tasas de mortalidad materna mediante servicios de maternidad segura y asistencia prenatal, y a que adopte medidas para garantizar que las mujeres no tengan que buscar procedimientos médicos inseguros, como los abortos ilegales, debido a la falta de servicios adecuados en relación con el control de la fecundidad. El Comité recomienda que el Estado Parte considere la revisión de las leyes relativas al aborto con miras a suprimir las disposiciones punitivas aplicables a las mujeres que se someten a abortos y les dé acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos inseguros y reduzca las tasas de mortalidad materna, de conformidad con la recomendación general 24, relativa a la mujer y la salud, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos⁴³⁰

8. El Comité expresa nuevamente su preocupación por la legislación indebidamente restrictiva del aborto, especialmente en casos en que la vida de la madre esté en peligro. Lamenta que el Gobierno no tenga planeado legislar en la materia (art. 6). El Estado Parte debería modificar su legislación de forma que se ayude a las mujeres a evitar embarazos no deseados y que éstas no tengan que recurrir a abortos clandestinos que podrían poner en peligro sus vidas. Debería asimismo revisar su legislación sobre el aborto con miras a que concuerde con el Pacto.

16. Aunque observa con satisfacción la abrogación de las disposiciones que penalizaban las relaciones homosexuales entre adultos responsables, el Comité continúa preocupado ante la discriminación de la que son objeto ciertas personas debido a su orientación sexual, entre otros ámbitos, frente a los tribunales y en el acceso a la salud (arts. 2 y 26). El

⁴²⁹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36º período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile", CEDAW/C/CHI/CO/4.

⁴³⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 89º período de sesiones, Nueva York, 12-30 de marzo de 2007, "Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Chile", CCPR/C/CHL/CO/5.

Estado Parte debería garantizar a todas las personas la igualdad de los derechos establecidos en el Pacto, independientemente de su orientación sexual, incluida la igualdad ante la ley y en el acceso a los servicios de salud. Debería también poner en práctica programas de sensibilización con el fin de combatir los prejuicios sociales.

Recomendaciones Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴³¹

579. El Comité recomienda al Estado Parte que revise su legislación y despenalice el aborto cuando se trate de abortos terapéuticos y cuando el embarazo sea consecuencia de violación o incesto.

580. El Comité recomienda al Estado Parte que fortalezca las medidas encaminadas a promover los programas de educación sobre la salud sexual y reproductiva y a dar a conocer mejor los métodos anticonceptivos seguros y aumentar el acceso a ellos. Asimismo, recomienda al Estado Parte que intensifique sus esfuerzos, por ejemplo mediante campañas de información pública, para frenar la propagación de las enfermedades de transmisión sexual.

581. El Comité recomienda al Estado Parte que refuerce las iniciativas, entre otras cosas mediante campañas de información pública, para frenar la propagación del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual y que en su próximo informe periódico facilite información sobre el efecto de las medidas adoptadas, incluidos los efectos de las campañas por televisión y otros medios de información, así como sobre el papel desempeñado por la sociedad civil y los grupos religiosos a este respecto.

582. El Comité recomienda al Estado Parte que revise la legislación propuesta por la que se reducirían las prestaciones del sistema de licencias médicas para los padres, con el fin de garantizar que no represente una medida retrógrada que afecte al derecho mínimo a la salud, como se expone en la Observación general N. 14 del Comité.

583. El Comité recomienda al Estado Parte que vele por que la mujer en edad reproductiva no sea objeto de discriminación en el sistema de atención de salud privado.

Recomendaciones Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁴³²

23. El Comité reitera su preocupación ante la situación de las comunidades mapuche en la región de la Araucanía, afectadas por actividades perjudiciales para el medioambiente, la salud y sus formas tradicionales de vida, entre otras razones, por la instalación de basurales dentro de sus comunidades y por los planes para el establecimiento de plantas de aguas servidas (artículo 5).

El Comité exhorta al Estado parte a no escatimar esfuerzos tendientes desarrollar una política específica, conforme a los estándares internacionales, para solucionar los impactos ambientales que afecten a los pueblos indígenas. Para este fin, el Comité recomienda que se efectúen con regularidad estudios científicos de evaluación. El Comité recomienda también que el Estado parte revise su legislación sobre la tierra, el agua, las minas y otros sectores para evitar que puedan entrar en conflicto con las disposiciones de la Ley Indígena N.º 19253 y, a garantizar que primará el principio de protección de los derechos de los pueblos indígenas por encima de los intereses comerciales y económicos. El Comité exhorta al Estado parte a tomar medidas inmediatas para resolver el problema de los basurales que fueron instalados en las comunidades mapuche sin su consentimiento previo.

Recomendaciones del Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus Familiares⁴³³

⁴³¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33º período de sesiones, año 2004, “Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Chile 26/11/2004”, E/C.12/1/Add.105.

⁴³² Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75º período de sesiones, año 2009, “Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en Chile”, CERD/C/CHL/CO/15-18.

⁴³³ Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 15º período de sesiones, 12 a 23 de septiembre de 2011, “Examen de los Informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención. Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Chile”, CMW/C/CHL/CO/1.

30. Si bien el Comité acoge con satisfacción la publicación del Oficio Ordinario No 3229 del Ministerio de Salud, de 11 de junio de 2008, sobre la atención médica de urgencia de los inmigrantes en situación irregular y el acceso de las inmigrantes embarazadas y los niños inmigrantes en situación irregular a la atención de la salud, sigue preocupado por la información recibida sobre la insuficiente aplicación de este oficio ordinario, así como sobre el desconocimiento por el personal sanitario de los derechos de los trabajadores migratorios en materia de acceso a la salud.

31. El Comité recomienda al Estado parte que vele por la aplicación eficaz del Oficio Ordinario No 3229, de 11 de junio de 2008, sobre el acceso a atención de la salud por los trabajadores migratorios, en particular dando a conocer sus disposiciones al personal de salud y estableciendo un mecanismo para la vigilancia de la aplicación.

❖ CAPÍTULO III: VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Recomendaciones Consejo de Derechos Humanos⁴³⁴

9. Mantener su empeño y proseguir las actividades de consolidación del sistema democrático, sobre la base de la protección de los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos y la búsqueda de verdad, justicia y reparación por las violaciones cometidas en el pasado;

14. Establecer un mecanismo nacional de prevención eficaz dentro del plazo de un año estipulado en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y realizar cuanto antes consultas con la sociedad civil sobre el tipo de mecanismo que sería más apropiado;

22. Mejorar la situación de la mujer y aplicar las disposiciones legislativas específicas sobre la violencia contra la mujer y las que garantizan los derechos sexuales y reproductivos de la mujer;

23. Aprobar y aplicar leyes eficaces para prevenir y eliminar la discriminación contra la mujer y combatir la violencia doméstica; fortalecer las medidas; hacer nuevos esfuerzos y fijar metas específicas para reducir el número de casos de violencia doméstica, en particular por medio de mecanismos e instituciones que protejan a la mujer contra este tipo de violencia; promulgar la legislación pertinente para dar a las mujeres toda la protección necesaria y velar por su aplicación efectiva (Pakistán), difundir esta legislación entre la ciudadanía; registrar todos los casos de violencia e investigar sin demora todas las denuncias;

24. Cooperar con las ONG pertinentes en la creación de programas de formación para los agentes del orden, los jueces y otros sobre la violencia doméstica, problema grave que debe resolverse por conducto del sistema judicial y no permanecer oculto en la esfera doméstica;

32. Impulsar cada vez más la política de prevención, lucha y eliminación de la tortura, entre otras cosas mediante la adopción de una mejor definición de tortura conforme al artículo 1 de la Convención contra la Tortura;

36. Adoptar nuevas medidas para luchar contra la trata de seres humanos, como la promulgación de legislación específica y la realización de un estudio exhaustivo de las causas y la amplitud de la trata de personas, que contemple los países de origen, tránsito y destino;

Recomendaciones Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile⁴³⁵

15. A la vez que toma nota de las recientes iniciativas del Estado Parte para abordar el problema de la trata de mujeres y niñas, incluida la ratificación, en noviembre de 2004, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, al Comité le sigue preocupando la insuficiencia de la información acerca de las causas y el alcance de la trata en Chile como país de origen, de tránsito y de destino, la falta de legislación nacional y la ausencia de medidas adecuadas para combatir el fenómeno de la trata y la explotación de la prostitución.

⁴³⁴Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones, Tema 6 de la agenda, "EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, CHILE", A/HRC/12/10 4 de junio de 2009

⁴³⁵ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36º período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile", CEDAW/C/CHI/CO/4

16. El Comité exhorta al Estado Parte a que adopte una estrategia general contra la trata y un plan de acción para combatir este fenómeno. Esa estrategia debería incluir una investigación cualitativa y cuantitativa y la ejecución de programas preventivos y de protección, en particular medidas para la rehabilitación e integración social de las mujeres y las niñas que son víctimas de explotación sexual y de trata y para procesar a los traficantes. El Comité pide al Estado Parte que presente en su próximo informe datos e información generales sobre la trata de mujeres y niñas y sobre la prostitución, así como sobre las medidas en vigor para combatir estos fenómenos y sus repercusiones.

Recomendaciones Comité de derechos económicos, sociales y culturales⁴³⁶

46. El Comité recomienda al Estado Parte que adopte más medidas contra el abuso sexual y la explotación sexual comercial de los niños y que disponga la debida atención de las víctimas.

❖ CAPÍTULO IV: EDUCACIÓN

Recomendaciones Consejo de Derechos Humanos⁴³⁷

17. Fortalecer y desarrollar la experiencia que ya tiene en materia de reforma del sistema educativo promoviendo la cultura de derechos humanos mediante su integración en los programas escolares, en particular en las zonas rurales;

55. Seguir aumentando la asignación presupuestaria del sector educativo, concentrarse en mejorar la calidad general de la educación, en particular en las zonas rurales, y extender el programa intercultural bilingüe para los pueblos indígenas;

Recomendaciones del Comité para la eliminación de la todas las formas de discriminación contra la mujer⁴³⁸

17. El Comité toma nota de la meta del Estado Parte de reducir los embarazos de adolescentes en un 45% para el año 2015, y acoge con satisfacción las medidas adoptadas a este respecto sobre el particular, así como las medidas destinadas a garantizar el derecho a la educación de las jóvenes embarazadas y las madres jóvenes. No obstante, al Comité le siguen suscitando preocupación las altas tasas de embarazos de adolescentes y el aumento de los niveles embarazo de la primera etapa de la adolescencia, que sigue siendo la causa más importante de los abandonos escolares por parte de las niñas.

18. El Comité exhorta al Estado Parte a que fortalezca las medidas destinadas a prevenir los embarazos no deseados entre las adolescentes. Ello debería incluir medidas legales, en particular el enjuiciamiento de los hombres que mantienen relaciones sexuales con niñas menores de edad, así como medidas educativas para las niñas y los niños que favorezcan las uniones y la procreación responsables. El Comité también exhorta al Estado Parte a que adopte medidas adecuadas para la continuación de la educación de las madres jóvenes, así como su acceso a la escolaridad, y a que supervise la efectividad de estas medidas e informe sobre los resultados conseguidos en su próximo informe.

Recomendaciones del Comité derechos económicos, sociales y culturales⁴³⁹

⁴³⁶ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33º período de sesiones, 8 a 26 de noviembre de 2004, "Examen de los Informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Chile", 26/11/2004, E/C12/1/Add.105

⁴³⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones, Tema 6 de la agenda, "EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, CHILE", A/HRC/12/10 4 de junio de 2009

⁴³⁸ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36º período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile", CEDAW/C/CHI/CO/4

⁴³⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33º período de sesiones, 8 a 26 de noviembre de 2004, "Examen de los Informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Chile", 26/11/2004, E/C12/1/Add.105

28. Aunque tiene en cuenta los progresos realizados en la cobertura de educación, el Comité está preocupado por la calidad dispar de la educación que se imparte en las escuelas públicas y privadas, así como por las tasas de deserción relativamente altas, especialmente entre las adolescentes.

58. El Comité recomienda al Estado Parte que siga intensificando sus esfuerzos por mejorar la calidad de la educación en las escuelas públicas y que aborde la cuestión de la deserción, especialmente entre las adolescentes, por ejemplo prestando el apoyo adecuado a las madres adolescentes para que puedan seguir sus estudios.

60. El Comité alienta al Estado Parte a que imparta educación sobre los derechos humanos en las escuelas a todos los niveles y a que dé a conocer mejor los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, entre los funcionarios públicos, con inclusión de las fuerzas armadas, el personal encargado de hacer cumplir la ley y el poder judicial.

Recomendaciones del Comité de los derechos del niño⁴⁴⁰

La asignación de recursos

16. El Comité acoge complacido el aumento de las asignaciones destinadas a gastos sociales, en particular en las esferas de la educación y la salud, pero sigue preocupado por las consecuencias negativas que la distribución desigual de los fondos del Estado sigue teniendo para el bienestar de la infancia, consecuencias que afectan particularmente a los niños de los sectores más vulnerables de la sociedad, como las comunidades indígenas y los hogares en que la mujer es cabeza de familia.

29. El Comité reconoce las medidas de política adoptadas para contribuir a la aplicación del principio de la no discriminación, en particular en los servicios de salud, pero sigue preocupado porque algunos grupos vulnerables, incluidos los niños indígenas, los niños migrantes y refugiados, los niños con discapacidades, así como los niños de estratos socioeconómicos desfavorecidos y los que viven en zonas rurales siguen siendo víctimas de la discriminación, especialmente por su limitado acceso a la educación. El Comité toma nota asimismo de la amplitud de la discriminación basada en el género y de que el embarazo sigue siendo un motivo para excluir a las niñas de los establecimientos educativos pese a que existe la prohibición explícita de la discriminación por ese motivo. Además, preocupa al Comité que las relaciones homosexuales, inclusive entre personas menores de 18 años de edad, se sigan penalizando, lo que supone una discriminación sobre la base de la preferencia sexual.

30. El Comité recomienda que el Estado Parte intensifique sus esfuerzos para examinar, supervisar y hacer cumplir la legislación que garantice el principio de no discriminación y el pleno cumplimiento del artículo 2 de la Convención, y que adopte una estrategia proactiva e integral para eliminar la discriminación por motivos de género, étnicos, religiosos o por cualquier otro motivo, y contra todos los grupos vulnerables en todo el país.

61. El Comité celebra que haya aumentado la matrícula en todos los niveles del sistema educativo, que se hayan asignado considerables recursos presupuestarios a la educación, y que desde 2003 esté consagrada como derecho constitucional la educación gratuita durante los 12 años escolares. El Comité también acoge con satisfacción que se dé un alto grado de prioridad a la enseñanza preescolar. El Comité toma nota de las medidas adoptadas para mejorar la calidad de la educación con el fin de preparar a los niños para desempeñar el papel que les corresponde en una sociedad productiva y democrática y de la acción afirmativa realizada para garantizar la igualdad de acceso a la educación. No obstante, le preocupa que siga siendo insuficiente el acceso a la educación de los niños pertenecientes a grupos vulnerables, como los pueblos indígenas, los refugiados y los que viven en la pobreza y en las zonas rurales.

62. El Comité recomienda al Estado Parte que:

- a) Siga aumentando las asignaciones presupuestarias para el sector de la educación;
- b) Centre su atención en la mejora global de la calidad de la educación impartida, en particular en las zonas rurales;
- c) Vele por la expansión del programa intercultural bilingüe para los pueblos indígenas y mantenga consultas con las comunidades indígenas a fin de evaluar ese programa;

⁴⁴⁰ Comité de los Derechos del Niño, 44º período de sesiones, año 2007, “Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales. Chile”, CRC/C/CHL/CO/3.

- d) *Recopile datos estadísticos desglosados por zonas urbanas/rurales, grupos étnicos y sexo con el fin de determinar el impacto de las medidas contra la discriminación;*
- e) *Invierta nuevos recursos con el fin de incorporar la enseñanza de los derechos humanos en los planes de estudio escolares.*

64. *El Comité recomienda al Estado Parte que:*

- c) *Vele por que se garantice a los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes la tramitación expedita de sus documentos de registro e identidad y por que durante ese período no se vean privados de acceso a los servicios de salud y educación;*

63. *Aunque el Comité acoge con satisfacción las enmiendas a la Constitución que procuran eliminar la situación de apatridia de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, no deja de preocuparle que los hijos de extranjeros sin residencia legal en Chile sigan expuestos a la apatridia. Es más, el Comité lamenta que el Estado Parte aún no haya promulgado una legislación adecuada conforme con sus obligaciones internacionales de protección de los refugiados. También preocupa al Comité que los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes carezcan de acceso adecuado a los servicios de salud mientras se tramitan sus solicitudes en el sistema de registro nacional y que de hecho sufran discriminación al tratar de ejercer su derecho a la educación. Además, el Comité lamenta que ni en su informe ni en su respuesta a la lista de cuestiones el Estado Parte haya presentado suficiente información sobre la situación de los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes.*

74. *El Comité recomienda al Estado Parte que:*

- a) *Incorpore en la Constitución el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos;*
- b) *Ratifique el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes;*
- c) *Adopte medidas afirmativas para garantizar a los niños indígenas el disfrute de hecho de sus derechos, en particular en materia de educación y salud*

Recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación racial⁴⁴¹

24. *El Comité observa los esfuerzos emprendidos por el Estado parte en el combate a la pobreza. Sin embargo, le preocupa que los pueblos indígenas, particularmente el pueblo mapuche, continúan estando entre los grupos más pobres y marginalizados (Artículo 5 (e)).*

El Comité recomienda que el Estado parte tome las medidas necesarias para lograr una protección efectiva contra la discriminación en varias esferas, en particular con respecto al empleo, la vivienda, la salud y la educación. Igualmente solicita al Estado parte que incluya en su próximo informe información sobre el impacto de los programas destinados a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a la población indígena, así como datos estadísticos sobre los progresos realizados a este respecto.

❖ CAPÍTULO V: FAMILIA

Recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos⁴⁴²

26. *Continuar y profundizar el segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Agenda de Equidad de Género del Gobierno para eliminar completamente la discriminación contra la mujer en el trabajo, los cargos directivos, la administración de la propiedad conyugal y la sociedad en su conjunto;*

⁴⁴¹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75° período de sesiones, 3 al 28 de agosto de 2009, “Examen de los Informes presentados por los Estados partes de conformidad con el Artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CHILE”, CERD/C/CHL/CO/15-18, 13 de agosto de 2009.

⁴⁴² Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12° período de sesiones, Tema 6 de la agenda, “EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, CHILE”, A/HRC/12/10 4 de junio de 2009

51. Reformar el régimen patrimonial de sociedad conyugal para cumplir las diferentes obligaciones internacionales contraídas;

Recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer⁴⁴³

9. Al mismo tiempo que acoge con beneplácito las reformas legislativas realizadas desde 1999, y la voluntad política declarada del Estado Parte en el sentido de aplicar plenamente la Convención, al Comité le preocupa el lento progreso en la introducción de nuevas reformas legales, en particular el proyecto de ley por el que se establece un nuevo régimen patrimonial por el que se concede al marido y a la mujer iguales derechos y obligaciones, que ha estado pendiente desde 1995, y el proyecto de ley de cuotas presentado en 1997, destinado a promover el derecho de la mujer a participar en la vida pública nacional.

10. El Comité exhorta al Estado Parte a que asegure que el cambio sostenible hacia la plena igualdad de la mujer y el hombre en todos los aspectos de la vida pública y privada se alcance mediante una amplia reforma legal. El Comité insta a que se deroguen o se modifiquen sin dilaciones todas las disposiciones legislativas que constituyan discriminación contra la mujer, según se establece en el artículo 2 de la Convención, e insta al Estado Parte a que cubra las lagunas legislativas y sancione las demás leyes necesarias a fin de que el marco jurídico del país cumpla plenamente las disposiciones de la Convención y garantice la igualdad entre el hombre y la mujer, tal como se consagra en la Constitución de Chile. Alienta al Estado Parte a que establezca un calendario claro y a que aumente la concienciación de los legisladores y el público en general acerca de la urgente necesidad de dar prioridad a las reformas jurídicas a fin de lograr la igualdad de jure para la mujer. El Comité también insta al Estado Parte a que adopte medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y en la recomendación general 25 del Comité, en relación con todas las esferas de la Convención en que ello sea apropiado y necesario.

21. El Comité observa con preocupación que la nueva Ley de Matrimonio Civil, que ha estado en vigor desde noviembre de 2004, haya aumentado la edad mínima para contraer matrimonio, tanto de los niños como de las niñas, sólo hasta los 16 años de edad.

22. El Comité insta al Estado Parte a que siga revisando su legislación con vistas a aumentar la edad mínima legal para contraer matrimonio a los 18 años para ponerla en conformidad con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y con el párrafo 2 del artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la recomendación general 21 relativa a la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares.

23. El Comité lamenta la falta de datos suficientes, desglosados por sexos, en el informe y en las respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relacionadas con muchas de las disposiciones de la Convención.

24. El Comité pide al Estado Parte que incluya en su próximo informe datos estadísticos desglosados por sexos y análisis en relación con las disposiciones de la Convención, indicando los efectos de las medidas adoptadas y los resultados conseguidos en cuanto a la realización práctica de la igualdad de facto de la mujer.

25. El Comité exhorta al Estado Parte a que ratifique el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, junto con esfuerzos encaminados a realizar una campaña nacional que informe y eduque correctamente a los funcionarios de la administración pública y al público en general acerca de la Convención, su Protocolo Facultativo y el Comité.

Recomendaciones del Comité de derechos humanos⁴⁴⁴

⁴⁴³ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36º período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile", CEDAW/C/CHI/CO/4

⁴⁴⁴ Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Comité de Derechos Humanos, 89º período de sesiones Nueva Cork, 12-30 de marzo de 2007, "Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Chile", 17/04/2007, CCPR/C/CHL/CO/5.

17. Aún cuando el Comité toma nota del progreso normativo realizado para eliminar la discriminación de género, continúa preocupado por la persistencia de la legislación en materia familiar que discrimina a las mujeres en su capacidad de administrar su patrimonio, tales como el régimen supletorio de sociedad conyugal. (Artículos 3 y 26 del Pacto)

El Estado Parte debería acelerar la adopción por el senado de la ley que abrogue la sociedad conyugal como régimen legal supletorio y su sustitución por uno de comunidad en los gananciales.

Recomendaciones del Comité de derechos económicos, sociales y culturales⁴⁴⁵

45. El Comité recomienda al Estado Parte que enmiende el artículo 349 del Código de Comercio para garantizar que la mujer pueda ejercer sus actividades comerciales en igualdad de condiciones con el hombre.

50. El Comité insta al Estado Parte a que adopte medidas efectivas para promover el derecho a la vivienda, especialmente de los grupos desfavorecidos y marginados, y a que vele por que se ofrezca una protección adecuada a las personas que viven en asentamientos ilegales y pueden ser objeto de desalojos forzados. El Comité recuerda a este respecto sus Observaciones generales N° 4 (sobre el derecho a una vivienda adecuada) y N° 7 (sobre el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados), y pide al Estado Parte que proporcione más información sobre el número y la naturaleza de los desalojos forzados en su siguiente informe periódico.

51. El Comité pide al Estado Parte que en su próximo informe periódico facilite información acerca de la naturaleza y el alcance del problema de la falta de vivienda en el Estado Parte.

❖ CAPÍTULO VI: TRABAJO

Recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos⁴⁴⁶

25. Hacer nuevos esfuerzos para formular y aplicar medidas legislativas y administrativas apropiadas para dar iguales oportunidades de empleo a hombres y mujeres y superar la disparidad salarial; mejorar la situación de representación insuficiente de las mujeres, por ejemplo en el mercado de trabajo; adoptar medidas eficaces para eliminar los numerosos obstáculos que impiden a las mujeres entrar al mercado laboral, incorporar en la legislación el principio de igual remuneración por igual trabajo el requisito de que los empleadores lo cumplan escrupulosamente; promulgar legislación que prevea el derecho de las mujeres a igual remuneración y velar por su aplicación efectiva, y aumentar su participación en las decisiones públicas;

26. Continuar y profundizar el segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Agenda de Equidad de Género del Gobierno para eliminar completamente la discriminación contra la mujer en el trabajo, los cargos directivos, la administración de la propiedad conyugal y la sociedad en su conjunto;

Recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer⁴⁴⁷

11. Al Comité le preocupa la significativa diferencia salarial entre el hombre y la mujer, que aumenta con la edad de la mujer, su nivel de educación y las responsabilidades en el trabajo, observándose que las mujeres que desempeñan cargos directivos reciben como promedio un 50% menos que la remuneración percibida por los hombres. El Comité observa asimismo con preocupación el hecho que la mujer tiene tasas de desempleo superiores a las del hombre, pese a que la fuerza de trabajo femenina tiene un mayor nivel de educación. Además, si bien reconoce los esfuerzos

⁴⁴⁵ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33° período de sesiones, 8 a 26 de noviembre de 2004, “Examen de los Informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Chile”, 26/11/2004, E/C12/1/Add.105

⁴⁴⁶ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12° período de sesiones, Tema 6 de la agenda, “EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, CHILE”, A/HRC/12/10 4 de junio de 2009.

⁴⁴⁷ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36° período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile”, CEDAW/C/CHI/CO/4

realizados por el Estado Parte para mejorar las condiciones de trabajo y las oportunidades de las mujeres que realizan trabajos de temporada y ocasionales, incluido el establecimiento de guarderías, el Comité sigue preocupado por el hecho de que sólo el 39,7% de las mujeres trabajadoras de bajos ingresos tienen contrato de empleo, lo que representa una considerable desventaja en el marco del sistema de seguridad social.

12. El Comité recomienda que el Estado Parte lleve a cabo un estudio detallado sobre la participación de la mujer en el mercado de trabajo, y recopile datos desglosados por sexos, y en particular determine los factores que contribuyen a la situación desventajosa de la mujer en el mercado de trabajo, como se refleja en la diferencia salarial, las altas tasas de desempleo y el hecho de que pocas mujeres desempeñen cargos directivos. El Comité también pide al Estado Parte que establezca un sistema general para supervisar los contratos de las mujeres trabajadoras de carácter temporal y de temporada, y adopte medidas para eliminar las prácticas que crean una situación de desventaja para la mujer en el sistema de seguridad social. El Comité solicita al Estado Parte que facilite datos desglosados e información sobre la situación de la mujer en los mercados de trabajo estructurado y no estructurado. Esta información se debe desglosar en función de la edad de las mujeres, su nivel de aptitudes, educación y especialización, y sector de empleo, así como por zonas urbanas y rurales, y se deberá incluir en el próximo informe.

Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos⁴⁴⁸

18. Aunque observa el Código de conducta en el sector público, que ha sido adoptado, el Comité continúa preocupado por la discriminación contra las mujeres en el área laboral, especialmente en el sector privado. (Artículos 3 y 26 del Pacto)

El Estado parte debería redoblar sus esfuerzos para combatir la discriminación contra las mujeres, en el empleo, mediante medidas tales como la inversión de la carga de la prueba en causas de discriminación, a favor de las empleadas, de manera que se solicite al empleador la explicación de la existencia de los niveles bajos de empleo, de responsabilidad y de salario con respecto a la mujer.

Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁴⁹

35. El Comité recomienda al Estado Parte que intensifique aún más los esfuerzos para promover la igualdad de género en todas las esferas de la sociedad, entre otras cosas dotando al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) del apoyo y los recursos necesarios.

36. El Comité insta al Estado Parte a que adopte medidas efectivas contra las muchas barreras que impiden la participación de la mujer en el mercado laboral. En particular, debería fomentar condiciones de empleo que respeten la vida familiar y proporcionar suficientes recursos y apoyo a los programas que permiten a los progenitores conjugar la familia y el empleo, como las guarderías que tiene pensado crear el Servicio Nacional de la Mujer. También le recomienda que incorpore en su ordenamiento jurídico el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor para hombres y mujeres.

37. El Comité recomienda, de conformidad con las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos de la OIT en 2003 acerca del Convenio N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), que el Estado Parte revoque explícitamente las disposiciones del derecho laboral que ya no se aplican.

38. El Comité recomienda al Estado Parte que adopte medidas con el fin de asegurar que el salario mínimo sea suficiente para que los trabajadores y sus familias lleven una vida digna, y que en su próximo informe periódico proporcione información más detallada sobre la relación entre el salario mínimo y la canasta básica de alimentos.

⁴⁴⁸ Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Comité de Derechos Humanos, 89° período de sesiones Nueva York, 12-30 de marzo de 2007, "Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Chile", 17/04/2007, CCPR/C/CHL/CO/5.

⁴⁴⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33° período de sesiones, 8 a 26 de noviembre de 2004, "Examen de los Informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Chile", 26/11/2004, E/C12/1/Add.105

40. El Comité alienta al Estado Parte que ratifique los Convenios N° 81, 102, 117 y 118 de la OIT.

41. El Comité anima al Estado Parte a que vele por que no se restrinjan los derechos sindicales de las autoridades judiciales y los miembros de los partidos políticos establecidos en el artículo 8 del Pacto. Asimismo, lo alienta a que revise el artículo 381 del Código del Trabajo, que prevé la posibilidad de sustituir a los trabajadores en huelga, y el artículo 384, que contiene una definición demasiado poco precisa de los servicios esenciales en que la huelga está prohibida.

42. El Comité recomienda al Estado Parte que adopte medidas efectivas para que todos los trabajadores gocen de prestaciones de seguridad social adecuadas, con inclusión de medidas especiales para prestar asistencia a los grupos que actualmente no pueden hacer cotizaciones al régimen privado de seguridad social, prestando particular atención a la situación de desventaja de la mujer y del gran número de trabajadores temporales y de temporada y de trabajadores de la economía no estructurada.

44. El Comité recomienda al Estado Parte que acelere la aprobación del proyecto de ley que tipifica como delito el acoso sexual y lo sanciona.

Recomendaciones del Comité de los Derechos de los niños y las niñas⁴⁵⁰.

65. Aunque celebra las iniciativas del Estado Parte de combatir la explotación económica con el apoyo técnico del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT/IPEC), el Comité expresa su preocupación por el gran número de niños que son víctimas de explotación económica, y en particular su alarma ante el gran número de niños que están expuestos a trabajos peligrosos o degradantes.

66. El Comité recomienda al Estado Parte que prosiga y redoble los esfuerzos, en particular previendo las asignaciones presupuestarias necesarias, para prevenir y combatir la explotación económica de los niños mediante la ejecución efectiva del Plan de Acción Nacional, en colaboración con la OIT/IPEC y el UNICEF.

Recomendaciones Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer⁴⁵¹

11. Al Comité le preocupa la significativa diferencia salarial entre el hombre y la mujer, que aumenta con la edad de la mujer, su nivel de educación y las responsabilidades en el trabajo, observándose que las mujeres que desempeñan cargos directivos reciben como promedio un 50% menos que la remuneración percibida por los hombres. El Comité observa asimismo con preocupación el hecho que la mujer tiene tasas de desempleo superiores a las del hombre, pese a que la fuerza de trabajo femenina tiene un mayor nivel de educación. Además, si bien reconoce los esfuerzos realizados por el Estado Parte para mejorar las condiciones de trabajo y las oportunidades de las mujeres que realizan trabajos de temporada y ocasionales, incluido el establecimiento de guarderías, el Comité sigue preocupado por el hecho de que sólo el 39,7% de las mujeres trabajadoras de bajos ingresos tienen contrato de empleo, lo que representa una considerable desventaja en el marco del sistema de seguridad social.

12. El Comité recomienda que el Estado Parte lleve a cabo un estudio detallado sobre la participación de la mujer en el mercado de trabajo, y recopile datos desglosados por sexos, y en particular determine los factores que contribuyen a la situación desventajosa de la mujer en el mercado de trabajo, como se refleja en la diferencia salarial, las altas tasas de desempleo y el hecho de que pocas mujeres desempeñen cargos directivos. El Comité también pide al Estado Parte que establezca un sistema general para supervisar los contratos de las mujeres trabajadoras de carácter temporal y de temporada, y adopte medidas para eliminar las prácticas que crean una situación de desventaja para la mujer en el sistema de seguridad social. El Comité solicita al Estado Parte que facilite datos desglosados e información sobre la

⁴⁵⁰ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 44° período de sesiones, 15 de enero al 2 de febrero de 2007, "Examen De Los Informes Presentados Por Los Estados Partes Con Arreglo Al Artículo 44 De La Convención. Observaciones finales. Chile", 23/04/2007, CRC/C/CHL/CO/3.

⁴⁵¹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36° período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile", CEDAW/C/CHI/CO/4

situación de la mujer en los mercados de trabajo estructurado y no estructurado. Esta información se debe desglosar en función de la edad de las mujeres, su nivel de aptitudes, educación y especialización, y sector de empleo, así como por zonas urbanas y rurales, y se deberá incluir en el próximo informe.

Recomendaciones Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁵²

36. El Comité insta al Estado Parte a que adopte medidas efectivas contra las muchas barreras que impiden la participación de la mujer en el mercado laboral. En particular, debería fomentar condiciones de empleo que respeten la vida familiar y proporcionar suficientes recursos y apoyo a los programas que permiten a los progenitores conjugar la familia y el empleo, como las guarderías que tiene pensado crear el Servicio Nacional de la Mujer. También le recomienda que incorpore en su ordenamiento jurídico el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor para hombres y mujeres.

Recomendaciones Comité de los Derechos de los niños y las niñas⁴⁵³.

65. Aunque celebra las iniciativas del Estado Parte de combatir la explotación económica con el apoyo técnico del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT/IPEC), el Comité expresa su preocupación por el gran número de niños que son víctimas de explotación económica, y en particular su alarma ante el gran número de niños que están expuestos a trabajos peligrosos o degradantes.

66. El Comité recomienda al Estado Parte que prosiga y redoble los esfuerzos, en particular previendo las asignaciones presupuestarias necesarias, para prevenir y combatir la explotación económica de los niños mediante la ejecución efectiva del Plan de Acción Nacional, en colaboración con la OIT/IPEC y el UNICEF.

❖ VII. PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos⁴⁵⁴

62. Considerar la posibilidad de promover una participación más efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones políticas; hacer las reformas electorales y legislativas apropiadas para ampliar las posibilidades de representación política de los indígenas, en particular las mujeres; velar por que los grupos indígenas tengan más posibilidades de expresar sus opiniones y acceso a los procesos políticos y de decisión pertinentes, así como el apoyo necesario para poder participar de modo significativo en la resolución de las cuestiones que les concierna;

Recomendaciones Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴⁵⁵

13. Al mismo tiempo que acoge con satisfacción los recientes progresos en los puestos de adopción de decisiones en la vida pública, el Comité expresa su preocupación por el hecho de que la participación de la mujer en el Parlamento, en los municipios y en el servicio exterior, siga siendo escasa.

⁴⁵² Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33° período de sesiones, 8 a 26 de noviembre de 2004, "Examen de los Informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Chile", 26/11/2004, E/C12/1/Add.105

⁴⁵³ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 44° período de sesiones, 15 de enero al 2 de febrero de 2007, "Examen de los Informes presentados por los Estados Partes con arreglo al Artículo 44 de a Convención. Observaciones finales. Chile", 23/04/2007, CRC/C/CHL/CO/3.

⁴⁵⁴ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12° período de sesiones, Tema 6 de la agenda, "EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, CHILE", A/HRC/12/10 4 de junio de 2009

⁴⁵⁵ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36° período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile", CEDAW/C/CHI/CO/4

14. El Comité insta al Estado Parte a que intensifique sus esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal, que es desfavorable para la representación política de la mujer, y a que adopte medidas, en particular medidas especiales de carácter temporal, destinadas a acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política, particularmente en el Parlamento y los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité sobre las medidas especiales de carácter temporal, y la recomendación general 23 sobre la mujer en la vida pública. El Comité recomienda que el Estado Parte adopte medidas a fin de aumentar el número de mujeres que cursan estudios para seguir una carrera en el servicio exterior a fin de cumplir los compromisos relativos a la igualdad de género establecidos en el Programa de Mejoramiento de la Gestión y cumplir las obligaciones del Estado Parte en virtud del artículo 8 de la Convención.

Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos⁴⁵⁶

15. Aún cuando nota que se retiró de la Constitución la referencia al sistema binominal, el Comité observa con preocupación que, como lo indicó el Estado parte, el sistema de elección que impera en Chile puede impedir que todos los individuos tengan una representación parlamentaria efectiva. (Artículo 3 y 25 del Pacto).

El Estado parte debería acrecentar sus esfuerzos para superar los obstáculos políticos que impiden la reforma de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, a fin de garantizar en igualdad el derecho al sufragio universal, establecido en el artículo 25 del Pacto.

Recomendaciones Comité derechos económicos, sociales y culturales⁴⁵⁷

35. El Comité recomienda al estado Parte que intensifique aún más los esfuerzos para promover la igualdad de género en todas las esferas de la sociedad, entre otras cosas dotando al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) del apoyo y los recursos necesarios.

Recomendaciones Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.⁴⁵⁸

20. El Comité nota con preocupación la baja participación de los pueblos indígenas en la vida política y su escasa representación en el Parlamento (Artículo 5 (c)).

El Comité, tomando en cuenta su Recomendación general 23, apartado 4 d), recomienda que el Estado parte redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública.

❖ VIII. MUJERES INDÍGENAS

Recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos⁴⁵⁹.

19. Argelia recomendó a Chile otorgar particular atención a los pueblos indígenas en la ejecución de los programas de reducción y alivio de la pobreza y procurar eliminar las medidas discriminatorias de las que pudieran ser objeto. Así

⁴⁵⁶ Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Comité de Derechos Humanos, 89º período de sesiones Nueva Cork, 12-30 de marzo de 2007, “Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Chile”, 17/04/2007, CCPR/C/CHL/CO/5.

⁴⁵⁷ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33º período de sesiones, 8 a 26 de noviembre de 2004, “Examen de los Informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Chile”, 26/11/2004, E/C12/1/Add.105

⁴⁵⁸ Naciones Unidas. Comité para La Eliminación de la Discriminación Racial. 75º período de Sesiones 3 al 28 de agosto de 2009. Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial”. Chile. CERD/C/CHL/CO/15-18. 13 de agosto de 2009

⁴⁵⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal” A/HRC/12/10.

mismo pidió (al igual que Japón y Azerbaiyán) garantizar un acceso efectivo de todos los niños, especialmente de los niños de comunidades indígenas, a la educación y adoptar medidas eficaces para luchar contra los factores que los excluyen del sistema educativo.

21. Noruega recomendó intensificar la labor para mejorar la situación de la población indígena.

25. Los Países Bajos (al igual que Azerbaiyán y Suiza) proponen al gobierno de Chile que adopte las medidas necesarias para que la ley antiterrorista no menoscabe los derechos de los pueblos indígenas, no sea aplicada frente a actos vinculados con las reclamaciones de los pueblos indígenas e impida la penalización de actividades de protesta y las reivindicaciones sociales legítimas de las organizaciones y pueblos indígenas. En concreto se encarga examinar las opciones para modificar la Ley antiterrorista N°18.314 de conformidad con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos.

29. México (al igual que Noruega, Dinamarca y Austria) hizo referencia a la aplicación del convenio 169. En particular instó al gobierno de Chile a asegurar la participación de los pueblos indígenas en la esfera política; proceder a la demarcación, restitución y titularización de las tierras; así como celebrar consultas efectivas y amplias con las comunidades indígenas antes de conceder licencias para la explotación económica de las tierras en litigio (recomendación hecha por el Comité de Derechos Humanos en 2007).

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2009)⁴⁶⁰.

15. El Comité recomienda al Estado parte que: a) revise la Ley Antiterrorista 18314 y se asegure de que esta sea únicamente aplicada a los delitos de terrorismo que merezcan ser tratados como tales; b) se asegure de que la Ley Antiterrorista no sea aplicada a miembros de la comunidad Mapuche por actos de protesta o demanda social; c) ponga en práctica las recomendaciones formuladas en este sentido por el Comité de Derechos Humanos en 2007 y por los Relatores Especiales sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, con motivo de sus visitas a Chile en 2003 y en 2009.

El Comité señala a la atención del Estado parte su Recomendación general N° XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y funcionamiento de la justicia penal (párrafo 5, inciso e).

16. El Comité recomienda que el Estado parte: a) intensifique sus esfuerzos para acelerar el proceso de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y para tal fin, lleve a cabo una consulta efectiva con todos los pueblos indígenas, de conformidad con la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y con el Convenio N.º 169 de la OIT; b) tome las medidas necesarias para crear un clima de confianza propicio al diálogo con los pueblos indígenas; y c) tome medidas efectivas para que los pueblos indígenas participen en la elaboración del Plan de Acción de Derechos Humanos, y en todas las áreas, incluyendo proyectos legislativos, que pudieran afectar sus derechos.

18. El Comité recomienda al Estado parte: a) acelerar esfuerzos para adoptar el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación y que penaliza actos discriminatorios; b) intensificar sus esfuerzos para prevenir y combatir la xenofobia y los prejuicios raciales entre los diferentes grupos de la sociedad, así como para promover la tolerancia entre todos los grupos étnicos; c) presentar en su próximo informe periódico mayor información sobre las investigaciones, los procesamientos y las condenas relacionados con delitos de motivación racista, así como sobre las reparaciones obtenidas por las víctimas de tales actos.

19. El Comité recomienda que: a) el Estado parte investigue las quejas de abusos y violencia contra las personas pertenecientes a los pueblos indígenas cometidas por algunos miembros de las fuerzas armadas; b) que sean enjuiciadas y sancionadas las personas responsables de dichos actos y que una reparación sea otorgada a las víctimas o a los familiares de las víctimas. Asimismo, el Comité exhorta al estado parte a que tome las medidas oportunas para prevenir dichos actos y, a este respecto, le recomienda que refuerce la capacitación en derechos humanos a las fuerzas armadas del Estado, incluyendo las disposiciones contenidas en la Convención.

⁴⁶⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (septiembre 2009), Examen de los Informes presentados por los Estados, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Chile, 75º período de sesiones, CERD/C/CHL/CO/15-18

20. El Comité, tomando en cuenta el inciso d del párrafo 4 de su Recomendación general N.º XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, recomienda que el Estado parte redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública.

21. El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias para acelerar el proceso de restitución de las tierras ancestrales a los pueblos indígenas y que establezca un mecanismo específico para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales, de acuerdo con la Convención y demás normas internacionales relevantes. En particular, el Estado parte debería asegurarse de que las políticas de compra de tierras sean plenamente conformes con el Convenio N.º 169 de la OIT y considerar aumentar el presupuesto del CONADI para que este organismo esté en condiciones de realizar sus funciones adecuadamente.

22. El Comité exhorta al Estado parte a consultar de manera efectiva a los pueblos indígenas en todos los proyectos relacionados con sus tierras ancestrales y, a que obtenga su consentimiento informado antes de la ejecución de los proyectos de extracción de recursos naturales de conformidad con los estándares internacionales. El Comité señala a la atención del Estado parte su Recomendación general N.º XXIII.

23. El Comité exhorta al Estado parte a no escatimar esfuerzos tendientes desarrollar una política específica, conforme a los estándares internacionales, para solucionar los impactos ambientales que afecten a los pueblos indígenas. Para este fin, el Comité recomienda que se efectúen con regularidad estudios científicos de evaluación. El Comité recomienda también que el Estado parte revise su legislación sobre la tierra, el agua, las minas y otros sectores para evitar que puedan entrar en conflicto con las disposiciones de la Ley Indígena N.º 19253 y, a garantizar que primará el principio de protección de los derechos de los pueblos indígenas por encima de los intereses comerciales y económicos. El Comité exhorta al Estado parte a tomar medidas inmediatas para resolver el problema de los basurales que fueron instalados en las comunidades mapuche sin su consentimiento previo.

24. El Comité recomienda que el Estado parte tome las medidas necesarias para lograr una protección efectiva contra la discriminación en varias esferas, en particular con respecto al empleo, la vivienda, la salud y la educación. Igualmente solicita al Estado parte que incluya en su próximo informe información sobre el impacto de los programas destinados a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a la población indígena, así como datos estadísticos sobre los progresos realizados a este respecto.

27. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas apropiadas para combatir los prejuicios raciales que conduzcan a la discriminación racial. El Estado parte debería, en la esfera de la información, promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre los diversos grupos raciales existentes en el Estado parte. El Comité recomienda además que el Estado parte intensifique las campañas de información y los programas educativos sobre la Convención y sus disposiciones, y que refuerce las actividades de capacitación de la policía y de los funcionarios de la justicia penal sobre los mecanismos y procedimientos de la legislación nacional en el campo de la discriminación racial.

Comité Contra la Tortura (2009).⁴⁶¹

23. El Comité toma nota del texto de reforma constitucional que incluye el reconocimiento de los pueblos indígenas, actualmente en tramitación en el Congreso. Asimismo, el Comité celebra que se haya creado una Defensoría Penal Indígena especializada. Sin embargo, al Comité le preocupan las numerosas denuncias recibidas que apuntan a una persistencia de actuaciones abusivas por parte de los agentes policiales contra integrantes de pueblos indígenas, en particular, contra miembros del pueblo mapuche. Le preocupa al Comité especialmente que entre las víctimas de esas actuaciones se encuentren mujeres, niños, niñas y personas de avanzada edad. Asimismo, el Comité también nota con preocupación que, en ocasiones, el Estado parte ha aplicado la Ley Antiterrorista contra integrantes de pueblos indígenas en relación con actos de protesta social. (Artículo 16)

El Estado parte debe:

⁴⁶¹ Comité Contra la Tortura (mayo 2009), Examen de los Informes presentados por los Estados, Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Chile, 75º período de sesiones, CAT/C/CHL/CO/5.

a) Tomar todas las medidas necesarias para que se lleven a cabo investigaciones prontas y efectivas sobre abusos cometidos contra integrantes de pueblos indígenas, y se enjuicien y sancionen a los funcionarios de la policía que cometan este tipo de actos;

b) Proporcionar datos estadísticos pormenorizados y desglosados por edad, sexo y lugar geográfico de las denuncias interpuestas por actos de tortura y malos tratos cometidos por fuerzas del orden contra integrantes de pueblos indígenas, así como las investigaciones, el procesamiento y las condenas correspondientes.

c) Proporcionar datos detallados sobre los casos de aplicación de la Ley AntiTerrorista en que han estado involucradas personas indígenas.

Informe del Relator Especial James Anaya sobre la situación de los pueblos indígenas en Chile⁴⁶² (septiembre 2009)

49. El relator especial insta a todas las partes interesadas a seguir fortaleciendo y hacer efectivos mecanismos de interlocución y concertación entre el Estado y los pueblos indígenas. Enfatiza al Estado la necesidad de crear condiciones de confianza y garantías entre las partes y desarrollar un procedimiento efectivo de consulta, de acuerdo a los estándares internacionales obligatorios para el Estado. Los pueblos indígenas del país deberían consolidar sus propias instituciones, mediante sus propios procedimientos de toma de decisiones, para facilitar los procesos de consulta y concertación.

52. Enfatiza la necesidad de preparar a los gobiernos regionales y ministerios para la aplicación plena del artículo 7 del Convenio 169, en particular respecto a la participación de los pueblos indígenas “en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

53. Recomienda al Estado establecer un mecanismo efectivo para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales que se basan en la ocupación y uso tradicional o ancestral.

54. Enfatiza la necesidad de que el Estado desarrolle un máximo de esfuerzos en la adecuación de sus políticas públicas y de la legislación sectorial, de tierras, aguas, geotermia y medio ambiente. Recomienda reformar los procedimientos existentes del Fondo de Tierras y Aguas para adecuarlo a las normas contemporáneas de reconocimiento y restitución de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y recursos de ocupación y uso ancestral.

61. Reitera la importancia de reformar la Ley 18.314 y adoptar una definición más precisa de los delitos de terrorismo, de acuerdo con las recomendaciones pertinentes del Comité de Derechos Humanos y del Comité Para la Eliminación de la Discriminación Racial.

62. Hace un llamado a que las autoridades competentes investiguen las quejas de abusos y violencia contra las personas indígenas cometidas por miembros de la policía, a que sean enjuiciadas y sancionadas las personas responsables de dichos actos, y que se repare a las víctimas o a los familiares de las víctimas.

❖ X. MUJERES MIGRANTES

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer⁴⁶³

15. A la vez que toma nota de las recientes iniciativas del Estado Parte para abordar el problema de la trata de mujeres y niñas, incluida la ratificación, en noviembre de 2004, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la

⁴⁶² Consejo de Derechos Humanos, 12º Período de Sesiones “Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas” James Anaya. A/HRC/12/34/Add.6

⁴⁶³ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36º período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile”, CEDAW/C/CHI/CO/4

Delincuencia Organizada Transnacional, al Comité le sigue preocupando la insuficiencia de la información acerca de las causas y el alcance de la trata en Chile como país de origen, de tránsito y de destino, la falta de legislación nacional y la ausencia de medidas adecuadas para combatir el fenómeno de la trata y la explotación de la prostitución.

16. El Comité exhorta al Estado Parte a que adopte una estrategia general contra la trata y un plan de acción para combatir este fenómeno. Esa estrategia debería incluir una investigación cualitativa y cuantitativa y la ejecución de programas preventivos y de protección, en particular medidas para la rehabilitación e integración social de las mujeres y las niñas que son víctimas de explotación sexual y de trata y para procesar a los traficantes. El Comité pide al Estado Parte que presente en su próximo informe datos e información generales sobre la trata de mujeres y niñas y sobre la prostitución, así como sobre las medidas en vigor para combatir estos fenómenos y sus repercusiones.

Comité derechos económicos, sociales y culturales⁴⁶⁴

35. El Comité recomienda al Estado Parte que intensifique aún más los esfuerzos para promover la igualdad de género en todas las esferas de la sociedad, entre otras cosas dotando al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) del apoyo y los recursos necesarios.

39. El Comité alienta al Estado Parte a que ratifique la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

48. El Comité alienta al Estado Parte a que ratifique el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Comité de los derechos del niño⁴⁶⁵

63. Aunque el Comité acoge con satisfacción las enmiendas a la Constitución que procuran eliminar la situación de apatridia de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, no deja de preocuparle que los hijos de extranjeros sin residencia legal en Chile sigan expuestos a la apatridia. Es más, el Comité lamenta que el Estado Parte aún no haya promulgado una legislación adecuada conforme con sus obligaciones internacionales de protección de los refugiados. También preocupa al Comité que los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes carezcan de acceso adecuado a los servicios de salud mientras se tramitan sus solicitudes en el sistema de registro nacional y que de hecho sufran discriminación al tratar de ejercer su derecho a la educación. Además, el Comité lamenta que ni en su informe ni en su respuesta a la lista de cuestiones el Estado Parte haya presentado suficiente información sobre la situación de los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes.

64. El Comité recomienda al Estado Parte que:

- a) Ratifique la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia;*
- b) Vele por la pronta promulgación y aplicación de una legislación adecuada conforme con las obligaciones internacionales de protección de los refugiados;*

⁴⁶⁴ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33º período de sesiones, 8 a 26 de noviembre de 2004, "Examen de los Informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Chile", 26/11/2004, E/C12/1/Add.105

⁴⁶⁵ Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, 44º período de sesiones, año 2007, "Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales. Chile", CRC/C/CHL/CO/3.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁴⁶⁶

9. El Comité alienta al Estado parte a que se asegure de que el proyecto de ley sobre migración sea adoptado en un futuro cercano y que sea plenamente conforme con las normas internacionales de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares y, en particular, con las disposiciones de la Convención.

11. El Comité invita al Estado parte a considerar la posibilidad de retirar sus reservas al artículo 22, párrafo 5, y al artículo 48, párrafo 2, de la Convención.

13. El Comité alienta al Estado parte a que formule la declaración prevista en los artículos 76 y 77 de la Convención.

15. El Comité recomienda que el Estado parte adopte las medidas necesarias para:

- a) Velar por que el Instituto Nacional de Derechos Humanos sea acorde con los Principios de París;
- b) Ofrecer a este Instituto recursos suficientes y un mandato específico sobre trabajadores migratorios; y
- c) Procurar beneficiarse del apoyo del ACNUDH en este proceso cuando lo considere necesario.

17. El Comité recomienda que el Estado parte establezca un sistema de información nacional sobre migración. También recomienda que esta base de datos centralizada tenga en cuenta todos los aspectos de la Convención e incluya información detallada sobre trabajadores migratorios presentes en el Estado parte, sobre aquellos que se encuentran en tránsito y sobre emigrantes, y alienta al Estado parte a recopilar información y estadísticas desglosadas por sexo, edad y trabajo desempeñado. En los casos en que no sea posible obtener información precisa, como información sobre trabajadores migratorios en una situación irregular, el Comité agradecería recibir datos basados en estudios o estimaciones.

19. El Comité recomienda que el Estado parte adopte medidas positivas y refuerce las medidas ya adoptadas para combatir las actitudes discriminatorias y la estigmatización social, en particular mediante campañas de mejora de la concienciación dirigidas al público en general, así como a maestros, funcionarios de inmigración y profesionales de los medios de comunicación.

21. El Comité alienta al Estado parte a eliminar la práctica de reemplazar los documentos de identidad de los trabajadores migratorios por una Tarjeta de Extranjero Infractor en caso de violación de las leyes migratorias.

22. El Comité manifiesta su preocupación por los informes según los cuales algunos funcionarios de aduanas arbitrariamente se niegan a sellar los pasaportes cuando entran en el Estado parte, lo que a menudo se traduce en problemas cuando posteriormente desean regularizar su situación migratoria.

23. El Comité insta al Estado parte a que se asegure de que las prácticas utilizadas por los funcionarios encargados del control de las fronteras sean acordes con las disposiciones de la Convención.

25. El Comité insta al Estado parte a que examine sus disposiciones legales para asegurarse que todos los trabajadores migratorios, incluido aquellos que hayan sido sancionados por la autoridad administrativa en relación con una infracción del Decreto-Ley No. 1.904 puedan salir libremente del país, salvo que la restricción sea necesaria para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos, de conformidad con el artículo 8 de la Convención.

27. El Comité recomienda que el Estado parte:

- a) Presente información detallada en su próximo informe periódico sobre el número de inmigrantes detenidos por violar las leyes de migración, así como sobre las condiciones y duración de su detención; y
- b) Vele por que las condiciones de detención de los centros de internamiento de extranjeros se ajusten a las normas internacionales.

⁴⁶⁶ Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 15º período de sesiones, 12 a 23 de septiembre de 2011, "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 74 de la Convención. Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Chile", CMW/C/CHL/CO/1.

29. El Comité recomienda que el Estado parte adopte las medidas necesarias para que los trabajadores migratorios tengan oportunidad de interponer recursos de apelación contra las decisiones de expulsión, en particular la ampliación del plazo de presentación de recursos contra las decisiones de expulsión, y para que el marco jurídico que regula los procedimientos de expulsión/deportación se aplique adecuadamente.

31. El Comité recomienda que el Estado parte vele por la aplicación eficaz del Oficio Ordinario N° 3229, de 11 de junio de 2008, sobre el acceso a atención de la salud por los trabajadores migratorios, en particular dando a conocer sus disposiciones al personal de salud y estableciendo un mecanismo para la vigilancia de la aplicación del oficio ordinario.

33. El Comité alienta al Estado parte a conceder la nacionalidad a los niños nacidos en Chile de padres en situación irregular, cuando estos no les puedan transmitir su propia nacionalidad. También alienta al Estado parte a que se adhiera a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.

35. El Comité recomienda que el Estado parte vele por la aplicación efectiva del Oficio Ordinario N° 07/1008 (1531), de 2005 sobre el ingreso y la permanencia de los niños inmigrantes en situación irregular en los establecimientos escolares, en particular dándolo a conocer en todas las instituciones educativas y estableciendo un mecanismo para vigilar su aplicación.

37. El Comité recomienda que el Estado parte proteja a las mujeres trabajadoras domésticas migratorias, garantizando una mayor y más sistemática vigilancia de las condiciones laborales de estas por parte de los inspectores de trabajo, conforme a la Observación general N° 1 del Comité, sobre los trabajadores domésticos migratorios (2011). El Comité también insta al Estado parte a garantizar que esas trabajadoras migratorias tengan acceso efectivo a los mecanismos de presentación de denuncias contra sus empleadores y que todos los abusos, incluidos los malos tratos, sean investigados y, cuando proceda, sancionados.

39. El Comité recomienda que el Estado parte incorpore las disposiciones legales que regulan la reunificación familiar a la ley de migraciones, en consonancia con el artículo 44 de la Convención.

41. El Comité alienta al Estado parte a tomar medidas necesarias para garantizar que los trabajadores migratorios puedan transferir sus ingresos y ahorros desde Chile a sus Estados de origen o a otros de su elección.

43. El Comité recomienda que el Estado parte adopte un marco legal que garantice la concesión de permisos de residencia temporal a los familiares en caso de muerte o disolución del matrimonio de un trabajador migratorio, conforme al artículo 50 de la Convención.

45. El Comité recomienda que las restricciones al empleo de trabajadores migratorios en situación regular sólo se aplique: a) a los trabajadores migratorios con un permiso de trabajo válido por un período inferior a los cinco años; o b) únicamente a ciertas categorías laborales, funciones, servicios o actividades, cuando sea necesario en interés del Estado parte, de conformidad con el artículo 52 de la Convención.

47. El Comité recomienda que el Estado:

- a) Reúna de forma sistemática datos desglosados sobre la trata de personas;
- b) Garantice el cumplimiento de la Ley sobre la trata de personas, en particular asignando suficientes recursos financieros y humanos, y estableciendo un mecanismo para vigilar la aplicación de la ley;
- c) Prosiga sus campañas de prevención de la trata de personas;
- d) Siga impartiendo formación sistemática a la policía, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los jueces, los fiscales, los inspectores laborales, los profesores, el personal de atención de la salud y los funcionarios de las embajadas y los consulados de Chile;
- e) Vele por que se procese y sancione debidamente a los traficantes; y
- f) Siga brindando protección y asistencia jurídica y médica a todas las víctimas de la trata de personas, en particular concediendo permisos de residencia temporal, ofreciendo albergues y desarrollando proyectos con vistas a ayudar a las víctimas de la trata a reconstruir sus vidas.

49. El Comité alienta al Estado parte a retomar las iniciativas ya emprendidas con miras a permitir que los emigrantes chilenos que trabajan en el extranjero ejerzan su derecho de voto en las elecciones organizadas en el Estado parte.

51. El Comité aliente al Estado parte a revitalizar las medidas para facilitar el regreso voluntario de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias, así como su reintegración social y cultural duradera.