

Los Derechos de la Mujer en Chile: Un Reporte Sombra

www.reproductiverights.org

LOS DERECHOS DE LA MUJER EN CHILE: UN REPORTE SOMBRA

Publicado por:

Centro Legal para Derechos Reproductivos
y Políticas Públicas

120 Wall Street
New York, NY 10005
U.S.A.

©1999 Centro Legal para Derechos Reproductivos

Cualquier parte de este informe puede ser copiada, traducida o adaptada con el permiso del CRLP, siempre que las copias sean distribuidas gratuitamente o al costo (sin ánimo de lucro) y que el CRLP sea reconocido como la organización autora. Cualquier reproducción comercial requiere previa autorización escrita del CRLP. CRLP apreciaría recibir la copia de cualquier material en que la información de este informe sea usada.

Contenido

Los Derechos de la Mujer en Chile: Un Reporte Sombra

	Página
Puntos Principales de Preocupación	4
Consideraciones Generales	6
Observaciones al III Informe Periódico del Gobierno de Chile	8
Artículos 1 y 2: Definición de discriminación y medidas encaminadas a eliminar la discriminación	8
1. El principio de igualdad	8
2. Creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Plan de Igualdad de Oportunidades	8
3. Proyecto sobre defensoría de los derechos de las mujeres	9
4. Proyecto de Ley sobre los Tribunales de Familia	9
Artículo 3: Medidas apropiadas para asegurar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales	10
1. Cumplimiento de compromisos adquiridos en conferencias mundiales	10
2. La Ley de Municipalidades	10
3. Reformas al Código Penal en materia de delitos sexuales	10
4. Programa de Habilitación Laboral	11
5. Capacitación y sensibilización de género para los funcionarios públicos	11
6. Ley sobre la violencia intrafamiliar	11
7. Acoso sexual	12
8. Derechos de las adolescentes embarazadas	12
9. Ley de filiación	12
Artículo 4: Medidas especiales de carácter temporal	12
Artículo 5: Medidas para eliminar la discriminación en la vida política y pública	12
Artículo 10: Derecho a la educación	13
1. La reforma educativa	13
2. La educación sexual	14

Contenido

	Página
Artículo 11: Derecho al trabajo	14
1. Participación de la mujer en el mercado laboral	14
2. Capacitación para el trabajo	15
3. Desigualdad en las remuneraciones	15
4. Cuidado infantil	15
5. Acoso sexual	15
6. Previsión	16
Artículo 12: Derecho a la salud	16
1. Cobertura y políticas de salud	16
2. Acceso a anticonceptivos	17
3. La salud reproductiva de los adolescentes	17
4. La esterilización femenina	17
5. Anticoncepción de emergencia	18
6. Aborto	18
7. VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual (ETS)	18
Artículos 15 y 16: Reconocimiento de la igualdad de las mujeres ante la ley y eliminación de normas discriminatorias en materia de matrimonio y familia	19
1. El matrimonio	19
2. Uniones de hecho	19
3. El divorcio	19
4. Las mujeres encarceladas	19

Introducción

La intención de este documento es la de convertirse en un “reporte sombra” del informe del gobierno chileno al Comité Para la Eliminación de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Ha sido recopilado y escrito por la Corporación de la Mujer La Morada, el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer (CLADEM), el Foro Abierto de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos y editado por el Center for Reproductive Law and Policy (CRLP) (Centro Legal para los Derechos Reproductivos y Políticas Públicas). Las miembros del CEDAW han determinado que las ONG, tales como las mencionadas arriba, pueden tener un papel esencial en el suministro de información independiente y confiable en lo que se refiere al estatus legal y a la vida cotidiana de las mujeres, así como en los esfuerzos hechos por los estados miembros para cumplir con lo estipulado en la Convención sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación Contra la Mujer (Convención de la Mujer). Además, si las recomendaciones del CEDAW están firmemente basadas en la realidad de la vida de las mujeres, las ONG las pueden usar para presionar a sus gobiernos en la promulgación o implementación de cambios en las leyes y las políticas.

La discriminación contra las mujeres existe en todas las sociedades y al respecto se requiere tomar medidas urgentes. El presente informe está enfocado particularmente sobre los derechos sexuales y reproductivos y el derecho a la igualdad y la no discriminación, reconocidos en conferencias recientes tales como la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, de El Cairo, en 1994, y la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer, de Beijing, en 1995. El informe discute las leyes y políticas públicas relacionadas con dichos derechos, y las realidades que afectan a los derechos de la mujer en Chile.

En Chile persisten normas, políticas y prácticas discriminatorias en todas las esferas de la vida, que afectan de manera decisiva la existencia de las mujeres, exponiéndolas a graves riesgos, daños y desventajas. Ante la persistencia de prejuicios culturales y normas legislativas que constriñen los derechos de las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado, las mujeres viven diariamente violaciones a sus derechos humanos. Las normas en Chile son muy discriminatorias en la educación, en el trabajo y la salud, en los términos del matrimonio y en los derechos sexuales y reproductivos.

Este informe ha sido escrito por Verónica Matus, de la Corporación de la Mujer La Morada; Carmen Antony, de CLADEM; y Josefina Hurtado del Foro Abierto de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, con la colaboración de Alejandra Valdés. Kathy Hall Martínez y Luisa Cabal, de CRLP, han editado el informe con la ayuda de Soledad Varela y Alison-Maria Bartolone.

mayo 1999

Puntos principales de preocupación

El Matrimonio, la sociedad conyugal y el divorcio (Artículo 16)

La inexistencia de una ley de divorcio vulnera los derechos de la mujer chilena, por las implicaciones que tiene para ésta el no poder terminar con un matrimonio. El régimen patrimonial de sociedad conyugal, bajo el cual el hombre es el jefe y representante legal de la misma, es discriminatorio, así como el hecho de que en ausencia de un acuerdo entre el padre y la madre, la patria potestad se dé al padre. En este sentido, se recomienda crear una ley de divorcio y modificar el régimen patrimonial de la sociedad conyugal y la normativa civil de patria potestad, que discriminan a la mujer.

La educación sexual (Artículo 10 y Artículo 12)

La institucionalización de programas de educación sexual en el sistema educativo es esencial para evitar los embarazos no deseados, especialmente el adolescente, y la transmisión de ETS y VIH/SIDA entre los y las adolescentes. La oposición de grupos conservadores y de la Iglesia Católica no deben obstaculizar el acceso efectivo de los adolescentes a la información y servicios de salud que les garanticen su salud sexual y reproductiva.

El aborto (Artículo 12)

La penalización del aborto en Chile, en todas las circunstancias, viola los derechos de la mujer, si se tiene en cuenta, además, las dimensiones del impacto del aborto clandestino; Chile cuenta con una de las tasas de aborto más altas de América Latina y el aborto inseguro constituye la primera causa de mortalidad materna. Más de un tercio de las muertes maternas entre las adolescentes de este país se producen como resultado de un aborto inseguro. Para garantizar la vida y la salud de las mujeres chilenas, es esencial que se despenalice el aborto.

En Chile, aproximadamente el 80% de las denuncias contra mujeres que se han practicado un aborto son realizadas por profesionales de la salud. La obligación que recae en ellos de denunciar a las mujeres que presentan estos signos, atenta contra los derechos de la mujer.

El acoso sexual (Artículo 11)

En la legislación chilena, el acoso sexual no está tipificado, de manera explícita, como una conducta ilícita. Se recomienda establecer que constituye una conducta ilícita y la adopción de una normativa que lo sancione en situaciones donde se dan relaciones de poder y es posible que se presente dicho fenómeno.

La educación (Artículo 10)

La discriminación que sufren las adolescentes embarazadas, dentro del sistema educativo, atenta contra su derecho a la educación. Ante esta problemática, una circular del Ministerio de Educación tan solo recomienda a los Directores que permitan que las alumnas embarazadas terminen sus estudios, pero no existe una norma que proteja y garantice su derecho a la educación. Por otro lado, los textos escolares son discriminatorios hacia la mujer, ya que reproducen el rol tradicional asignado a ésta en la sociedad chilena. Las medidas para cambiar estos aspectos en la educación no han sido suficientes.

La planificación familiar y la esterilización voluntaria (Artículo 12)

Solamente el 30% de las mujeres chilenas en edad fértil usan algún tipo de anticonceptivo, lo que indica una falta de información y de servicios adecuados. La edad reglamentaria para su uso es entre los 15 y 44 años, pero el sistema de salud pública solamente los ofrece después del primer embarazo. Esto

limita el acceso de las mujeres a la información y los servicios necesarios para ejercer sus derechos reproductivos.

La existencia de requerimientos tales como el consentimiento del cónyuge, para que pueda procesarse la solicitud de una mujer que quiere ser esterilizada, atenta contra el derecho de las mujeres chilenas a la autonomía reproductiva.

El SERNAM (Artículo 1 y Artículo 2)

El SERNAM, la institución gubernamental a cargo de los asuntos de la mujer ante el Ejecutivo, en la práctica se ve muy restringida en sus labores, ya que no cuenta con la legitimidad necesaria tanto en la institucionalidad del Estado como en la sociedad civil. A esta institución debe dársele un rol más activo y asignársele un mayor presupuesto para que pueda cumplir sus fines.

Ley sobre la violencia intrafamiliar (Artículos 3, 5 y 16)

Durante los cinco años de vigencia de esta nueva ley, se han detectado falencias y limitaciones. Dentro de estas últimas deben destacarse la falta de mecanismos para detectar el incumplimiento de las resoluciones y las medidas precautorias, y las limitaciones del juez para resolver un conflicto. Aunque la ley ha llevado a la luz pública este problema dentro de la sociedad chilena, sin las modificaciones necesarias no se podrá sentir el pleno impacto que aquella debería tener.

Consideraciones Generales

El III Informe del Gobierno de Chile, elaborado en 1999, a juicio de las ONG que elaboran este informe alternativo, requiere contextualizar el acontecer nacional.

1. El contexto político y económico chileno

La transición chilena a la democracia se sustenta en una negociación¹ entre actores políticos y el poder militar, quienes obtuvieron los consensos necesarios para dar curso a un proceso de democratización dentro del marco de la institucionalidad del gobierno autoritario², consagrado en la Constitución Política de 1980. Aun con la recuperación de las libertades públicas y la elección democrática de las autoridades, no se han modificado las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. El estilo de mediación de los partidos políticos, sobre la base de criterios pragmáticos, posterga a un segundo plano las necesidades de distintos sectores sociales, entre los que se encuentran las de las mujeres.

Para los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia³ los temas prioritarios han sido de orden político-institucional y macro económicos. La inserción internacional de la economía chilena y su vínculo con los mercados mundiales es una de las prioridades del gobierno. En este marco, se postergan demandas y reivindicaciones que son imprescindibles de abordar para profundizar y consolidar efectivamente el proceso democrático. Esta situación afecta a las mujeres, quienes por desenvolverse en el ámbito de la reproducción social están lejos y prácticamente excluidas del debate y de ser reconocidas en los temas de la agenda pública.

Aunque el país ha tenido una serie de importantes logros en el ámbito económico y social, experimentando entre otros, altas tasas de crecimiento y un aumento en los salarios reales, es apreciable la desigualdad en la distribución del empleo, donde los sectores más vulnerables sufren los mayores índices de desocupación⁴.

2. El papel de la sociedad civil

El importante papel que jugaron los movimientos sociales (de mujeres, derechos humanos, pobladores y trabajadores) en la recuperación de la democracia, contrasta con el rol secundario al que son relegados por los actores políticos de la transición. Los dos gobiernos de la transición los han dejado al margen del proceso político, por lo tanto tienen limitadas posibilidades de decidir y expresan un creciente malestar y/o apatía. En sus distintas expresiones, estos movimientos se movilizaron tras la recuperación de la democracia y subordinaron sus demandas específicas ante la expectativa de que una vez alcanzada ésta habría espacio para sus propias demandas y reivindicaciones. A raíz de esto, los movimientos resultan ser disfuncionales dentro de la lógica política de la coalición gobernante porque cuestionan el consenso e introducen temas ausentes de la agenda pública⁵.

Si bien la participación ciudadana es una necesidad para profundizar el proceso democrático, en Chile se ve una tendencia hacia la abstención en el derecho a voto de la población. Esto se refleja en que pocos jóvenes chilenos en edad de votar se inscriben en los registros electorales, otra parte de la población no concurre a las urnas o votan nulo o en blanco⁶.

Las ONG y los movimientos de las mujeres

Las ONG en Chile aún no cuentan con una legislación que les dé una institucionalización adecuada a sus fines⁷. El Estado dispone una relación con ellas como proveedoras de servicios, pero tras ello se oculta la ausencia de políticas generales destinadas a fortalecer la sociedad civil y un rechazo al diálogo que conlleve criterios de control ciudadano o de crítica de las políticas gubernamentales⁸.

El movimiento de mujeres fue un importante referente social y cultural en el movimiento de recuperación de la democracia. La consigna “democracia en el país y en la casa” da cuenta de su riqueza y lucidez, sin embargo, a corto andar, la transición dejó en evidencia los límites y la imposibilidad de su materialización. En efecto, el gobierno militar reconoció como interlocutores a los dirigentes de los partidos que en las negociaciones se adecuaron a los marcos institucionales autoritarios, y las propias fuerzas políticas no vieron en las mujeres un actor político significativo.

Las ONG de mujeres que cumplieron un rol político desde los años 90 en adelante, asumen crecientemente un papel técnico y en esa calidad ejecutan, asesoran o se relacionan con los organismos del Estado, en particular con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), un organismo ejecutivo. Esta estrecha relación con el Estado las ha obligado a que modifiquen sus labores y limiten su acción política.

Actualmente, existen veintiún ONG dedicadas al trabajo con mujeres⁹, de las cuales catorce están en la Región Metropolitana y siete en Regiones. También existen redes como el Foro de Salud y Derechos Reproductivos¹⁰, que coordina a más de veinte organizaciones de mujeres en el país, y la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual¹¹, que agrupa a doce organizaciones en las regiones más importantes. Las redes realizan su trabajo en condiciones de gran precariedad, no cuentan con recursos ni facilidades para realizar sus acciones.

Otra instancia de coordinación es el Grupo de Iniciativa ONG Chile de Beijing al 2000, que ha realizado acciones para el seguimiento de las obligaciones contraídas por el gobierno de Chile en la Plataforma de Acción de Beijing. No obstante la firma de un compromiso por parte del gobierno, el cumplimiento de los acuerdos suscritos es bastante limitado.

Observaciones al III Informe Periódico del Gobierno de Chile

Artículos 1 y 2: Definición de discriminación y medidas encaminadas a eliminar la discriminación

1. El principio de igualdad

La reforma recientemente aprobada por el Senado al artículo 1 de la Constitución¹², señala textualmente que “las personas nacen libres e iguales”, consagrando así el principio de igualdad¹³. También es importante destacar la reforma al artículo 19 N° 2 de la Constitución Política, que consagra la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, dando lugar a la presentación de recursos de protección¹⁴, que abren un mecanismo para hacer cumplir el derecho de las mujeres a la igualdad.

El concepto de no discriminación establecido en el artículo 1° de la CEDAW no ha sido recogido en la Constitución ni en la legislación chilena¹⁵. CEDAW ha sido adoptada por Chile y tiene estatus de ley teóricamente¹⁶, pero en realidad no se aplica. Aunque haya igualdad ante la ley para los hombres y las mujeres, en la práctica sigue habiendo discriminación en contra de la mujer. Para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres es indispensable que operen ambos principios conjuntamente, el de igualdad y el de no discriminación. En este contexto, sería necesaria su incorporación expresa en la Constitución y en la Legislación chilena.

Cabe resaltar, asimismo, que los instrumentos internacionales, entre ellos la CEDAW, no han sido suficientemente divulgados y por lo tanto no son conocidos ni por los funcionarios públicos ni por los/las ciudadanos/as; por ende, difícilmente puede darse por incorporada la definición de discriminación del artículo 1° de la CEDAW.

2. Creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), y el Plan de Igualdad de Oportunidades

El SERNAM, creado en 1991, “es el organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país, respetando la naturaleza y la especificidad de la mujer que emanan de la diversidad de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de familia”¹⁷.

Su directora tiene rango ministerial, sin embargo, SERNAM no es un ministerio sino un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y dependiente del Ministerio de Planificación. El presupuesto global del Ministerio de Planificación para 1999 equivale a un 8,4% del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa. El presupuesto de SERNAM es un 7% del total del Ministerio de Planificación, lo que representa un 0,59% respecto del asignado a Defensa, lo que en la práctica lo limita en su capacidad de operación¹⁸.

Limitaciones del SERNAM

El SERNAM se plantea, por una parte, efectuar reformas legales que sitúen a las mujeres en un plano de igualdad y, por otra, focalizar sus programas en los sectores de extrema pobreza. Así, ha llevado a cabo su misión a través de programas específicos y del Plan de Igualdad de Oportunidades.

Los Programas están orientados, principalmente, a las mujeres de escasos recursos; los de violencia, embarazo precoz y jefas de hogar, conciben a la mujer en crisis respecto de sus roles tradicionales y de su

familia. Así, las mujeres son consideradas recurrentemente en su función reproductiva, concordante con la visión tradicional que el Estado ha tenido de ellas.

El Primer Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, formulado para el período 1990-1994, es asumido como programa del segundo Gobierno de la Concertación (1994-1999). Se ha planteado como una estrategia coherente efectivamente orientada a mejorar la condición de las mujeres, pero por desgracia no ha contado con legitimidad, tanto en la institucionalidad del Estado como en la sociedad civil.

Asimismo, la instalación del SERNAM en el aparato del Estado ha sido difícil y ambigua¹⁹ porque, por una parte, es un organismo especializado en asuntos de mujeres y, por otra, debe legitimar su acción en una institucionalidad que carece de una perspectiva de género y no tiene las condiciones adecuadas para realizar su misión. La debilidad del SERNAM se refleja en la descoordinación entre las políticas generales del gobierno y las políticas específicas hacia las mujeres, quedando éstas como medidas parciales y aisladas. A ello se suma la inexistencia de mecanismos de seguimiento de los planes o evaluación de los programas impulsados y el limitado presupuesto que se le asigna.

La heterogeneidad de las acciones consignadas en el informe gubernamental ponen al mismo nivel reformas legales, planes y programas, sin indicar cómo se inscriben en las políticas generales, reflejando la carencia de estrategias. Esta es una de las mayores limitaciones, tanto de los programas que desarrolla, como del Plan de Igualdad de Oportunidades.

Un papel esencial que debe realizar el SERNAM es el desarrollo de gestiones ante el Ejecutivo, para contribuir a dar carácter de urgencia a la tramitación de proyectos de ley que afecten los derechos de la mujer, lo cual no se ha dado en la práctica²⁰.

3 Proyecto sobre defensoría de los derechos de las mujeres

El informe gubernamental se refiere a un proyecto sobre defensoría de los derechos de las mujeres, cuyo texto es desconocido aun cuando ha sido elaborado, pues no ha sido puesto en circulación ni debatido con las organizaciones de mujeres ni ingresado al Parlamento para su tramitación. En efecto, un organismo de estas características contribuiría al ejercicio de los derechos de las mujeres, pero debería ser autónomo y contar con asignaciones presupuestarias que permitan su funcionamiento.

4 Proyecto de Ley sobre los Tribunales de Familia

El proyecto de ley sobre los Tribunales de Familia es una iniciativa importante. Este fue enviado al Congreso para el inicio de su tramitación, en 1997, y aún está en debate en el Parlamento. Se inscribe en el proceso de modernización de la administración de justicia y crea los tribunales de familia como una jurisdicción especializada. Introduce la mediación y la conciliación, y otorga a las partes instancias para llegar a soluciones cooperativas a la vez que privilegia las vías no controversiales de resolución de conflictos²¹.

Si bien esta iniciativa es en general positiva, el hecho de instituir la mediación en los problemas de la violencia intrafamiliar resulta discutible. La difusión del proyecto ha sido escasa, por lo cual se recomienda una más amplia divulgación del mismo.

Artículo 3: Medidas apropiadas para asegurar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales

1. Cumplimiento de compromisos adquiridos en conferencias mundiales

El gobierno de Chile ha participado en las distintas Conferencias Internacionales de Naciones Unidas, que se han efectuado en los últimos años²², de las cuales han emanado recomendaciones muy precisas para los estados, a fin de avanzar en la vigencia de los derechos humanos de las mujeres.

Sin embargo, el informe no consigna cómo se ha dado cumplimiento a los compromisos adquiridos. Si bien señala que “el Plan de Igualdad de Oportunidades es una herramienta de política pública a través de la cual se cumplen los acuerdos de la Plataforma de Acción Mundial, aprobados en Beijing”, prácticamente no hace mención de los acuerdos de la Conferencia de El Cairo ni ha asumido su proceso de seguimiento, con lo cual excluye de su agenda materias tales como la salud sexual y reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos.

2. La Ley de Municipalidades

El Informe Gubernamental se refiere a la reforma a la ley de Municipalidades como un avance, por el hecho de incluir entre las funciones del Municipio “la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”²³. Esta es una función del Municipio que no se materializa en acciones concretas, sino que queda supeditada a los recursos disponibles en los municipios y/o a la voluntad política de los alcaldes. Asimismo, es necesario aclarar que las Oficinas de la Mujer que actualmente funcionan en los Municipios han sido creadas por decisión del Alcalde y su sola creación no garantiza que sus acciones estén orientadas a mejorar la condición de las mujeres y/o que tengan una perspectiva de género²⁴.

3 Reformas al Código Penal en materia de delitos sexuales

Actualmente, está por publicarse la ley que modifica las normas del Código Penal y Procesal Penal respecto de los delitos sexuales, como respuesta a esta problemática de grandes dimensiones en Chile. Cabe mencionar que en la legislación actual (y hasta que se publique la nueva ley) aún subsisten términos casi medievales para describir a la mujer, haciendo referencia a su estrato y reputación social²⁵.

El abuso sexual de las niñas es de magnitud desconocida en el país, aunque se estima un total anual de veinte mil delitos de abuso sexual (uno cada seis minutos); el 10% es denunciado ante los tribunales y tan solo un 3% recibe sentencia judicial. El patrón de las víctimas corresponde a niñas y niños entre 6 y 10 años; el agresor es conocido en el 50% de los casos; la violación y el incesto son más frecuentes en niñas entre 11 y 15 años. Datos del Servicio Médico Legal señalan que en el 37% de los casos perpetrados contra menores, el agresor es el padrastro y similares; el 16%, familiares; el 11,3%, vecinos o conocidos; y en el 7,2% de los casos, el padre²⁶.

Es importante destacar que esta nueva ley introduce el concepto de violación sin distinción de sexo e incorpora el concepto de acceso carnal por las vías vaginal, anal o bucal, y despenaliza la sodomía entre adultos. Deroga la suspensión del procedimiento o remisión de la pena en el caso que el ofensor se case con la víctima, en los delitos de raptó y violación. Además, por primera vez, se incluyen medidas tendientes a proteger a la víctima, como la supresión del careo obligatorio y dar garantías de la privacidad.

La expedición de esta ley es un avance, aunque también es de suma importancia cambiar la ley que prohíbe el aborto en Chile. La prohibición total del aborto sigue significando la aplicación de sanciones

drásticas contra las mujeres, principalmente las de escasos recursos que son las más expuestas a ser penalizadas. (Véase el artículo 12, punto 6, abajo)

4 Programa de Habilitación Laboral

El informe destaca el Programa de Habilitación Laboral para las mujeres de escasos recursos, preferentemente jefas de hogar, como un programa prioritario de focalización de políticas ejecutadas por los Municipios, Ministerios de Trabajo, Salud y Educación²⁷. Sin embargo, su cobertura es limitada.

5. Capacitación y sensibilización de género para los funcionarios públicos

La acción del SERNAM en la capacitación y la sensibilización de género de funcionarios públicos no puede medirse por el número de participantes, sino por su impacto. El programa no es permanente y no se aplica a todos los niveles. En el nivel federal, la modernización del Estado está a cargo de oficinas especiales del Ministerio y Secretaría General de la Presidencia, y del Ministerio del Interior en el ámbito de los Municipios; sus prioridades no tienen relación directa con las actividades de capacitación del SERNAM.

6. Ley sobre la violencia intrafamiliar

La ley 19.325 sobre violencia intrafamiliar entró en vigencia en 1994. Desde entonces y hasta la fecha, uno de sus principales logros es la concepción de la violencia intrafamiliar como un problema social. No obstante, en su aplicación se evidencian falencias que deben ser corregidas:

a. La competencia de los juzgados civiles para conocer estas causas, ante la inexistencia de tribunales de familia, ha originado problemas, tanto por la congestión como por las dificultades para atender una nueva materia. Existe desconocimiento en cuanto a los contenidos de la ley, por parte de los funcionarios y profesionales que intervienen y de las mismas mujeres.

b. En cuanto al procedimiento, se debe anotar que existe una deficiente atención por parte de carabineros y funcionarios policiales, que suelen no tomar todos los datos indispensables para llevar a cabo las denuncias. Los plazos legales no se cumplen y se produce una demora excesiva en las notificaciones. Asimismo, hacen falta espacios físicos que permitan la privacidad necesaria y un trato adecuado de las víctimas por parte de los funcionarios encargados de tomar los comparendos, que son quienes lo hacen en lugar de los jueces, como dispone la ley.

c. El resultado de los juicios se traduce en un 65% de avenimientos, que no constituyen solución puesto que no hay el debido seguimiento. En la mayoría de los casos se privilegia la terapia como sanción, muy pocas sentencias contemplan multas y prácticamente nunca encarcelamiento.

d. No se han creado los mecanismos a través de los cuales se pueda detectar el incumplimiento de resoluciones, medidas precautorias, avenimientos judiciales y sentencias, por lo que en la mayoría de los casos éstas se tornan ineficaces.

e. Se hace necesario modificar la ley para paliar estos inconvenientes y dictar un reglamento que entregue las herramientas necesarias para resolver los problemas prácticos ya detectados en los cinco años de aplicación de la ley²⁸. Es fundamental acelerar el trámite de la ley que crea los tribunales de familia, para resolver los problemas de aplicación de la ley de violencia intrafamiliar en cuanto a la competencia, la disgregación de los procesos, la escasez de recursos humanos, técnicos y de infraestructura; ello facilitaría la coordinación de las acciones con las instituciones que tienen relación con la aplicación de la ley.

7. Acoso sexual

El Proyecto de Ley que tipifica el acoso sexual fue archivado en el Parlamento en 1997²⁹; en Chile no existe una norma legal que lo sancione explícitamente, aparte del artículo 147 del Código Penal que condena indirectamente el acoso sexual realizado por un funcionario público³⁰. En estos momentos se encuentra en trámite un proyecto que define el acoso sexual en el trabajo, pero no existe una propuesta que lo castigue en otras situaciones donde hay relaciones de poder. (Véase el artículo 11, punto 5, abajo)

8. Derechos de las adolescentes embarazadas

Cada año nacen 40,000 niños de madres adolescentes. La discriminación de las adolescentes embarazadas se produce en todos los niveles del sistema educacional y no se han tomado medidas concretas para erradicarla. Tan solo fue expedida una Circular del Ministerio de Educación que *recomienda* a los Directores de los establecimientos que mantengan a las alumnas embarazadas hasta el final de los estudios. También se encuentra en trámite un proyecto de ley que sanciona estas conductas, pero hasta la fecha no se ha avanzado significativamente. (Véase artículo 12, punto 3, abajo)

9 Ley de filiación

Entre las medidas más importantes a destacar en este periodo está la aprobación de la ley de filiación, N° 19585, de 1998, que pone término a la discriminación entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio e introduce la libre investigación de la paternidad, incluyendo la prueba de ADN.

Artículo 4: Medidas especiales de carácter temporal

Hoy en día, en Chile, no existen medidas especiales para enfrentar la discriminación en contra de la mujer. Por esta razón, la aprobación de una Ley de Cuotas es una necesidad y una tarea pendiente por parte del Estado con las mujeres. Desde 1998 se encuentra en proceso de tramitación en la Cámara de Diputados, hallándose pendiente, el Primer Informe de la Comisión. Cabe resaltar que no cuenta con el carácter de urgencia para su tramitación. En este sentido, el SERNAM podría haber contribuido a acelerar la tramitación a través de lobby con el Ejecutivo, para darle el carácter de urgencia.

Algunos partidos han establecido la acción positiva, sin embargo, el número de mujeres en las directivas partidarias más altas no supera el 27,2%; tal es el caso de la dirección del Partido Socialista y le sigue el 22% del Partido por la Democracia. En la Democracia Cristiana, que es el partido más numeroso, las mujeres en cargos directivos alcanzan apenas el 12,5 %.

Artículo 5: Medidas para eliminar la discriminación en la vida política y pública

Las mujeres están subrepresentadas en los cargos directivos, tanto públicos como de las organizaciones políticas, sindicales y gremiales. En la Cámara de Diputados, tan solo el 10% de los diputados son mujeres y en el Senado solo hay dos senadoras, lo que significa que las mujeres representan el 4% de los cargos elegidos³¹. En 1996, el 9,3% de las autoridades electas para alcaldías municipales fueron mujeres³². Actualmente, en el gobierno, de 23 ministros solo dos son mujeres³³.

De acuerdo con cifras de comienzos de la década, ninguna mujer era Ministra de la Corte Suprema ni participaba como abogada integrante en la misma³⁴. En las Cortes de Apelaciones, las mujeres tan

solo representan el 17% de los magistrados integrantes³⁵.

En las directivas sindicales, en distintas ramas de la actividad económica³⁶, la participación de las mujeres también ha aumentando levemente; así, en 1995, fue de un 14,7%; en 1996, de un 14,9%; y en 1997, de un 15,4%. El número más alto de mujeres en cargos directivos en los sindicatos se concentra en el sector de servicios, de comercio y de los establecimientos financieros³⁷. En las organizaciones empresariales, 2,1% de mujeres participan en directorios; en el sector de servicios, en industrias, 1,6%, en producción y comercio, 1,7%³⁸.

Artículo 10: Derecho a la Educación

1. La Reforma Educativa

La Constitución, en su artículo 19 N° 10, consagra: “La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona humana en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos.” El Estado otorga un valor preferencial a este derecho en su protección y consagra la educación básica obligatoria, asegurando el acceso a ella de toda la población. Respecto de los otros niveles de educación, la responsabilidad que asume el Estado es de promoción más que de garantía. También comparte con la comunidad el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación, dejando en claro su rol subsidiario. El texto constitucional admite la existencia de necesidades diversas en relación con los ciclos educativos, aunque no reconoce el principio de la no discriminación de género como parámetro para la educación de hombres y mujeres³⁹ y se conforma con consagrar solo el acceso a la educación.

El informe gubernamental no consigna los datos más recientes⁴⁰ sobre escolaridad de las mujeres: el promedio de años de estudio en la población femenina de más de 15 años alcanza a 9,3 años, es decir, muy cerca de los 9,6 que presentan los hombres⁴¹. El promedio de escolaridad de las mujeres en el sector urbano es de 9,8 años y de 6,3, en el sector rural. Las cifras de analfabetismo, en zonas rurales, son de un 17% y en zonas urbanas, de un 6%⁴².

Dicho informe no se refiere a la brecha que existe entre la educación pública subvencionada, estatal y municipalizada (7%), y la educación privada (93%). Cabe destacar que el traspaso de la educación centralizada a los municipios genera la territorialización de la gestión educativa en el nivel local y de esta manera se convierte en un proceso que contribuye a la segmentación social, debido a los recursos diferenciados con que cuenta cada municipio para invertir en educación⁴³.

El cambio curricular que propone la Reforma Educativa en la educación básica y media supone “la promoción de conversaciones que orienten y formen a los jóvenes en torno a temas nuevos... tales como el medio ambiente, los derechos humanos, las discriminaciones de género...”, entre otros⁴⁴. Sin embargo, estos no se han traducido en materias de género y no existen directrices que determinen una real incorporación de la perspectiva de género en todos los niveles del desarrollo curricular, ya que es discrecional de cada establecimiento escolar el asumirla.

Los textos escolares reproducen la discriminación hacia las mujeres, privilegian las jerarquías y no cuestionan el rol asignado a las mujeres y a los hombres tradicionalmente ni problematizan sobre los cambios experimentados⁴⁵. Las medidas para cambiarlos son insuficientes y aun cuando en el ámbito ministerial se ha iniciado una política de mejoramiento de los textos escolares y se cuenta con algunos estudios y acciones de sensibilización realizados por SERNAM, no se materializan todavía y forman

parte de un trabajo de propuesta hacia el sector educación.

Otro aspecto discriminatorio dentro del sistema escolar es que las adolescentes embarazadas se ven obligadas a abandonar sus estudios aunque el Ministerio de Educación haya difundido una circular recomendando que se les permita quedarse para terminar.

En el plano de la Educación Superior, los distintos Programas de Estudios de la Mujer y Género, no obstante su instalación en la institucionalidad universitaria, encuentran serios problemas para influir en el conjunto de la misma. Las docentes tienen dificultades para acceder a la toma de decisiones en las distintas instancias. En las Facultades tradicionales, como derecho y medicina, las docentes son una minoría, así, en la Universidad de Chile las mujeres representan el 22,2%, y en la Universidad de Antofagasta, el 11%⁴⁶.

2. La educación sexual

Una de las causas del abandono escolar es el embarazo adolescente. Cada año nacen 40.000 hijos de madres adolescentes y el 18% de ellos tiene también un padre adolescente. El 80% de estas maternidades no son deseadas y los adolescentes involucrados no tienen la madurez para enfrentar sus consecuencias biológicas, psicológicas, sociales ni económicas. En 1996, el 63,7% de las embarazadas de edades entre 13 y 19 años pertenecía al sector de menores ingresos del país⁴⁷.

Esta realidad es indicativa de la ausencia de contenidos sobre la educación sexual y un tratamiento sesgado de la sexualidad, pues no se entrega información ni educa, dejando expuestas a las jóvenes a los embarazos prematuros, VIH-SIDA, otras enfermedades transmitidas sexualmente (ETS) y a abortos clandestinos.

La única iniciativa en el ámbito de educación sexual fue la impulsada por la Comisión Interministerial para la Prevención del Embarazo Adolescente del SERNAM, conocida como Jornadas Comunitarias sobre Afectividad y Sexualidad (JOCAS), a partir del año 1996⁴⁸, cuyos alcances han sido limitados por la oposición de movimientos conservadores y la falta de compromiso gubernamental.

Las JOCAS constituyen un modelo educativo de diálogo entre jóvenes y adultos sobre la afectividad y la sexualidad, que puede ser impulsado por la comunidad escolar o el municipio. Entre sus logros está el de haber abierto el debate entre distintos sectores acerca de la sexualidad de los adolescentes y evidenciar que se trata de un problema social. Sin embargo, se encuentra con los obstáculos de la ausencia de una normativa institucional que la incorpore como política estatal, la oposición de grupos conservadores y de la Iglesia Católica, que han entorpecido su desarrollo, a lo que se suma una cultura escolar que resiste la innovación educativa⁴⁹.

Artículo 11: Derecho al Trabajo

1. Participación de la mujer en el mercado laboral

El artículo 19 N° 16 de la Constitución Política no consagra el derecho al trabajo como tal entre las garantías constitucionales, sino que establece que “toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal...” La única norma que existe de forma expresa sobre la no discriminación se encuentra en el Código Laboral⁵⁰.

La masiva y creciente incorporación de mujeres al mercado del trabajo se realiza en condiciones de

precariedad. La participación de la mujer en la fuerza de trabajo alcanza un 35%⁵¹ y las mujeres acceden al mercado laboral principalmente en el sector de servicios, al que le sigue en importancia el sector de finanzas y comercio⁵². La estructura del empleo en Chile manifiesta una tendencia hacia el mercado informal⁵³. La participación de la mujer en este mercado de trabajo tiene consecuencias que repercuten en los integrantes de sus familias. Muchas veces llegan acompañadas de sus hijos que trabajan como ayudantes, una consecuencia de esta práctica es la deserción escolar.

2. Capacitación para el trabajo

Debido a los estudios incompletos de los jóvenes, la mayoría de los que buscan capacitarse para entrar al mercado de trabajo tienen entre 8 o 10 años de escolaridad promedio. En los programas de capacitación laboral para mujeres jóvenes se observa discriminación en el acceso, solamente el 34,8% accede a becas de capacitación laboral⁵⁴.

Aunque las mujeres constituyen un 33% de la fuerza de trabajo, en 1998 tan solo 19,2% de éstas tuvo posibilidades de capacitación laboral⁵⁵.

3. Desigualdad en las remuneraciones

La disparidad salarial entre hombres y mujeres en todos los niveles y sectores de trabajo es evidente. En términos generales, el ingreso promedio de la Población Económicamente Activa (PEA) femenina es equivalente al 70% del ingreso promedio del trabajo de la PEA masculina. A mayores remuneraciones la brecha entre ingresos de hombres y mujeres aumenta, siendo el ingreso de las mujeres el 54% del de los hombres en el mismo nivel de ingreso⁵⁶. A pesar de que Chile ratificó el Convenio N° 100 de la OIT, el año 1951, que recomienda el cumplimiento del principio "igual pago por igual trabajo", no lo cumple y ni lo traduce en mecanismos legales.

4. Cuidado infantil

El artículo 203 del Código del Trabajo obliga a las empresas que contratan a más de veinte mujeres a que tengan una sala de cuna o que se le reembolse el costo a la trabajadora⁵⁷, pero es un derecho con un alto nivel de incumplimiento. Los propios empleadores reconocen que en el 30,9% de las empresas con veinte trabajadoras o más, no se proporciona sala cuna, ni el reembolso⁵⁸. Esto significa que tres de cada diez empleadores reconocen no cumplir con esta obligación, y que cuatro de cada diez trabajadoras informan que no se les otorga este derecho⁵⁹.

La Ley N° 19.505, de julio de 1997, otorga permiso especial a las/los trabajadoras/es ante problemas de salud de sus hijas/os, por un máximo de diez días al año. Sin embargo, la propia ley señala que el trabajador/a debe restituirlos como horas extras o vacaciones, lo que limita el uso de este derecho. También se señala como un avance la Ley N° 19.250, publicada el 30 de setiembre de 1993, que otorga permisos al padre por un nacimiento, una enfermedad del hijo/a menor de un año y el traspaso del posnatal al padre en caso de la muerte de la madre. No hay estadísticas al respecto porque las licencias de cuidado de menores no son registradas por sexo, además es muy difícil obtener la información en los sistemas privado y público, debido a la inexistencia de un sistema único de registro que permita cuantificar las personas que tomaron licencia.

5. Acoso Sexual

Actualmente, el acoso sexual es solamente reconocido en el ámbito administrativo, no teniendo su debida correspondencia en la legislación laboral vigente ni en la práctica de los tribunales. En estos momentos se encuentra en trámite un Proyecto de ley de 1997 que define el acoso sexual en el trabajo. Esta práctica no se encuentra tipificada como delito y tampoco aparece señalada explícitamente en la legislación laboral como una causal de término de las relaciones laborales. En la práctica, el seguimien-

to del acoso sexual queda reducido a la labor fiscalizadora realizada por la Dirección del Trabajo⁶⁰ y señala que frente a las denuncias se debe actuar a través de la fiscalización de la materia denunciada, debiéndose aplicar sanción solo ante reincidencia o persistencia de la conducta. La orden de servicio hace presente que las trabajadoras no denuncian estos actos debido a las trabas que la propia administración coloca a las potenciales denunciadas.

6. Previsión

En lo que se refiere a seguridad social, la Constitución Política, en su artículo 19 N° 18, establece el derecho de todas las personas al goce de prestaciones básicas uniformes de la seguridad social, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas, debiendo vigilar el adecuado ejercicio de este derecho.

Las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia se conceden a través del sistema público, (Instituto de Normalización Previsional INP) y a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)⁶¹. Dentro del sistema privado cada trabajador hace una contribución a su cuenta individual para su pensión. Se discrimina abiertamente en el cálculo de la pensión de vejez sobre la esperanza de vida de los hombres y las mujeres, al tener menores salarios su capacidad de ahorro es inferior, y por el hecho de que las mujeres asumen el rol de cuidar a los hijos, la cantidad de años de ahorro es también menor⁶². Todos estos elementos resultan en que la mujer tenga una pensión muy inferior a la de los hombres.

El derecho a la protección de la salud discrimina en base al género. El acceso a la salud privada (Instituciones de Salud Previsional - Isapre) se hace muy costosa para la mujer. Las cuotas mensuales de los contratos de salud de las Isapres son mucho más altas para las mujeres durante su vida reproductiva y terminan pagando más por más tiempo por su mayor longevidad. Por otro lado, el sistema público de salud dispone de cuotas notablemente homogéneas de cobertura por cada grupo de acuerdo a la edad y al sexo⁶³.

Es importante destacar que aunque existen sistemas de pensiones y de protección de salud públicas y privadas, cerca del 35% de los trabajadores están desprotegidos, entre los cuales figura una cifra significativa de mujeres, por su participación en la economía informal⁶⁴.

Artículo 12: Derecho a la salud

1. Cobertura y políticas de salud

La cobertura del sistema público concentra a los sectores de menores ingresos y abarca el 64,7% de la población nacional, a diferencia del sistema privado que cubre el 46,44%. La cobertura del sistema público es del 84% de los hogares más pobres y tan solo de un 25% de los estratos de mayores ingresos⁶⁵. Algunas encuestas demuestran la insatisfacción de los usuarios al evaluar negativamente el sistema de salud⁶⁶.

El Programa de Salud de la Mujer del Ministerio de Salud incluye avances en términos de incorporación de una perspectiva integral y de género. Sin embargo, el discurso programático dista de su concreción efectiva en programas y acciones concretas⁶⁷.

2. Acceso a anticonceptivos

Según algunos estudios, el 31,3% de la población femenina en edad fértil es usuaria de algún método de anticoncepción⁶⁸. El 55,6% de estas mujeres vive en áreas urbanas y el 53,6% en áreas rurales⁶⁹.

La cobertura de anticonceptivos a través de los servicios estatales solo alcanza al 20,1% de las mujeres en edad fértil⁷⁰. Otras instituciones privadas proveen la demanda de las demás mujeres para los anticonceptivos⁷¹. La oferta efectiva de métodos anticonceptivos, a través de estos servicios estatales, consiste en anticonceptivos hormonales orales, dispositivos intrauterinos (T de cobre) y, en menor medida, condones, que se destinan preferentemente a grupos de alto riesgo. Esta oferta restringida limita el derecho a la elección de las usuarias de los servicios de salud.

La edad reglamentaria para obtener los anticonceptivos es entre los 15 y los 44 años, pero en realidad el sistema de salud pública ofrece anticonceptivos solo después del primer embarazo⁷². Este hecho limita el acceso efectivo de todas las mujeres en edad reproductiva a la información y los servicios que les permitan ejercer de manera plena sus derechos reproductivos.

3 La salud reproductiva de los adolescentes

Los adolescentes representan un 25,8% de la población total chilena⁷³. Una encuesta desarrollada en 1993, por la Universidad de Santiago, muestra que un 57% de los adolescentes encuestados tienen una vida sexual activa, 54,3% de éstos no usan ningún método anticonceptivo y 26,5% de ellos nunca había usado anticonceptivos⁷⁴.

Durante el año 1996 el embarazo adolescente alcanzó un 15% con relación al total de nacidos vivos, cifra que se eleva 1,2 puntos porcentuales por sobre el porcentaje del año 1992. Asimismo, el porcentaje de nacidos fuera del matrimonio entre madres de 15 a 19 años, en 1996, es de 91%⁷⁵. El porcentaje más alto de nacidos de madres menores de 20 años, 20,5%, aparece en el nivel educacional básico, no registrándose nacimientos de madres menores de 20 con educación superior⁷⁶.

El Programa del Adolescente del Ministerio de Salud funciona a través de los consultorios de salud, los que no cuentan con suficientes recursos para implementar el Programa y así abordar el problema de manera consistente. En 1997, a este programa se le asignó solo un 0,002% del presupuesto de salud. A ello se suma el hecho de que el gobierno chileno no ha institucionalizado un programa coherente de educación sexual que atienda las necesidades en materia de salud sexual y reproductiva para los adolescentes⁷⁷.

4 La esterilización femenina

En la actualidad existe la posibilidad de la esterilización voluntaria femenina, la cual está clasificada en las Normas de Paternidad Responsable del Ministerio de Salud como un método anticonceptivo irreversible⁷⁸, que requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos para su obtención: haber parido cuatro hijos vivos, edad mínima de 32 años y consentimiento de la pareja. La solicitud de tales requisitos ha traído como consecuencia la obstaculización del acceso a este servicio, atentando contra los derechos reproductivos de las mujeres chilenas.

Se encuentra en estudio una propuesta de reforma a dicha normativa, la cual fue elaborada por una comisión impulsada por una ONG y en la que participaron representantes de servicios estatales y organizaciones de la sociedad civil. En este documento se plantea derogar el requerimiento del consentimiento de la pareja, que no se supedita a la edad de la persona, la paridad, ni a la influencia médica la aplicación de la vasectomía y la consejería. La aprobación de esta nueva normativa ha sido dilatada.

5. Anticoncepción de emergencia

La anticoncepción de emergencia como método anticonceptivo está regulada en las normas sobre paternidad responsable del Ministerio de Salud como píldora poscoital. Sin embargo, no se han redactado directivas al interior del Ministerio para que esta norma se realice en la práctica y para que así las mujeres puedan acceder de manera efectiva a este método, más aún si se tiene en cuenta la dimensión de

la violencia sexual en Chile⁷⁹.

6. Aborto

El aborto en Chile está penalizado en cualquiera de sus formas⁸⁰. Por esta razón es difícil estimar las dimensiones del aborto, el cual se practica en la clandestinidad y, en la mayoría de los casos, en condiciones que ponen en riesgo la vida y la salud de la mujer. Aunque los abortos en Chile son subvalorados en los registros, se calcula que se realizan aproximadamente 160.000 al año, de los cuales solo un porcentaje llega al sistema hospitalario⁸¹; asimismo, se estima que un 35% de los embarazos terminan en aborto⁸² y un 40% de las mujeres que abortan son menores de 18 años⁸³.

Algunos estudios también demuestran que uno de cada tres abortos requiere de hospitalización por complicaciones externas⁸⁴ y se calcula que las complicaciones derivadas de éste representan alrededor del 30%⁸⁵ de las muertes maternas, constituyendo la primera causa de mortalidad materna⁸⁶. Las mujeres pobres son las más afectadas por las leyes restrictivas, dado que al no contar con los medios para acceder a un aborto en condiciones seguras, deben acudir a maniobras abortivas de alto riesgo que, por lo general, terminan en complicaciones para la salud o en la muerte⁸⁷.

Si bien el Programa de Salud de la Mujer tiene entre sus objetivos otorgar tratamiento oportuno y adecuado y evitar las complicaciones por el aborto, el hecho de que los hospitales públicos contribuyen con el 80% de las denuncias de mujeres a la justicia demuestra que los organismos estatales, lejos de darle un trato humanizado a las mujeres que sufren complicaciones por haberse practicado un aborto, contribuyen al maltrato que sufren las mujeres que han pasado por este trance⁸⁸.

Es importante resaltar que el Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones al informe presentado por el gobierno chileno en marzo de 1999, estableció que la penalización del aborto plantea problemas serios al poner en peligro las vidas de las mujeres⁸⁹. En este sentido recomendó al gobierno chileno “adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida de todas las personas, incluidas las mujeres embarazadas que deciden interrumpir su embarazo”, mediante la revisión de la legislación en torno al aborto⁹⁰.

7. VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual (ETS)

De acuerdo con algunos estudios, en 1997 el 85% de los casos de SIDA fue detectado en personas entre los 15 y los 49 años, 91% de los cuales se dio por transmisión sexual⁹¹. Estos mismos estudios también indican que están aumentando los casos por transmisión heterosexual y, principalmente, las más afectadas son las mujeres, de las cuales las que poseen un menor nivel educacional y las que se hallan en una unión estable, es decir, que son por lo general monógamas.

Artículos 15 y 16:

Reconocimiento de la igualdad de las mujeres ante la ley y eliminación de normas discriminatorias en materia de matrimonio y familia

1. El matrimonio

Al casarse la pareja puede elegir tres regímenes matrimoniales: la sociedad conyugal, la participación en los gananciales⁹² y la separación de bienes. De las tres, la sociedad conyugal es la más discriminatoria para la mujer. En general, hay desconocimiento sobre los tres regímenes en la población chilena, especialmente entre las mujeres de escasos recursos. Esto resulta en que un gran número de mujeres chilenas y sus esposos elijan la sociedad conyugal sin entender las posibles repercusiones para la mujer en el futuro. La mujer casada bajo el régimen de sociedad conyugal está limitada, ya que el marido es el

administrador de esa sociedad conyugal⁹³. Recorta sus derechos en materia de propiedad, compras, gestión, administración, el goce y la disposición de los bienes de la pareja.

Otro aspecto discriminatorio dentro del matrimonio se encuentra en el Derecho de la Familia, cuando vulnera la igualdad de los cónyuges al entregar la patria potestad al padre si los miembros de la pareja no son capaces al llegar a un acuerdo⁹⁴.

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas manifestó expresamente su preocupación por la existencia de estas disposiciones en el régimen matrimonial, que abiertamente discrimina a la mujer⁹⁵. Aclara que si bien es opcional para la pareja el escoger el régimen patrimonial matrimonial, la existencia de esta figura dentro de un régimen jurídico es discriminatoria y debe ser abolida, así como aquella relacionada con la patria potestad⁹⁶.

2. Uniones de hecho

La falta de regulación de las uniones de hecho constituye una barrera infranqueable para las mujeres. El concubinato o la unión de hecho no está reconocido expresamente en la legislación civil y sólo se menciona específicamente en la ley indígena y en la ley de violencia intrafamiliar, hecho que es discriminatorio, pues el no reconocimiento expreso de las uniones de hecho trae graves consecuencias respecto de los bienes adquiridos durante los años de convivencia.

3 El divorcio

Una situación de abierta discriminación contra la mujer es la inexistencia de una ley de divorcio. Chile es el único país occidental, con una población predominantemente cristiana, a excepción de Filipinas, que no la tiene. En el caso de querer terminar con el vínculo matrimonial, la pareja se ve obligada a recurrir a la nulidad, que transforma la terminación del matrimonio en un fraude. Por su alto costo y la dificultad de su obtención el proceso se encuentra solamente al alcance del segmento más adinerado de la población chilena, convirtiéndolo así en prohibitivo para las mujeres de escasos recursos. La mayor parte de la población chilena es partidaria de la disolución legal del matrimonio⁹⁷.

El 23 de enero de 1997, la Cámara de Diputados rechazó una moción parlamentaria que ampliaría y regularía las causas de la nulidad matrimonial⁹⁸. Ese mismo día también se votó a favor de la idea de legislar sobre una ley de divorcio⁹⁹. Aunque existe un acuerdo general de todos los sectores políticos en Chile acerca de que es necesario modificar la Ley de Matrimonio Civil, para terminar con las causas de nulidad y que, por ende, es necesario legislar sobre el divorcio, hasta la fecha aún no se ha vuelto a presentar un nuevo proyecto de ley.

4 Las mujeres encarceladas

El caso de las mujeres encarceladas tiene que ver con una situación específica de discriminación y violencia. No tienen el derecho a las visitas conyugales, que sí gozan los hombres reclusos. Se les permite mantener a sus hijos menores hasta los 4 años, pero no reciben atención especial salvo algunas guarderías habilitadas precariamente. Las reclusas embarazadas carecen de servicios médicos y de la alimentación adecuada, y frecuentemente sufren requisas vejatorias y humillantes. La atención jurídica estatal es deficiente y se han reportado casos de maltratos sexuales por parte de la gendarmería, especialmente contra las prostitutas. Las prisioneras por delitos relacionados con la droga, que constituyen un 60% del total de las detenidas, las mujeres indígenas, extranjeras, pobres y de mayor edad son las más vulnerables¹⁰⁰.

Notas

¹ “Uno de los aspectos más relevantes de tal pacto tiene relación con los problemas pendientes en materia de violaciones a los derechos humanos, donde la justicia, al parecer, ha sido sacrificada en aras de una pretendida estabilidad del proceso”. Chile, Derechos Humanos 1998, Balance de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas.

² La Constitución Política de 1980 [de aquí en adelante, Constitución Política] es obra del gobierno autoritario del General Augusto Pinochet y consagra su diseño institucional. Establece un número de nueve senadores designados, cuatro de los cuales son los Comandantes en Jefe de la Armada, Ejército, Fuerza Aérea y Carabineros. Véase art. 45.

³ Coalición de partidos gobernantes.

⁴ En 1996, la población adulta (entre 45 y 64 años) sufría un desempleo de un poco más del 3%, en los jóvenes de 20 a 24 años era del 14%, y muy concentrada en los jóvenes de más bajos ingresos. Las mujeres pobres padecen el mayor índice de desocupación, superior a un 26%. Véase Oscar Muñoz, *La economía chilena en 1997*, Santiago de Chile, FLACSO, 1998.

⁵ El informe del Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) de 1998, recoge este sentimiento: “el malestar expresado por los ciudadanos obligaría a reflexionar en el sentido que tienen el orden democrático y la política en el nuevo contexto. Por una parte, la política se inserta en el proceso de modernización y opera como un sistema político autoreferido y con una lógica funcional específica; por la otra, invoca difusamente la constitución de sujetos individuales y colectivos en una comunidad de ciudadanos. Así, entre política institucional y política ciudadana la brecha (inevitable) pareciera aumentar.” *Ibid.*

⁶ Si en 1988 el 92% de los chilenos en edad de votar estaban inscritos en los Registros Electorales, en 1997 bajó al 85,6%. 1,400,000 chilenos, principalmente jóvenes, no están inscritos; el nivel de no concurrencia a las votaciones es de 13,7%, a nivel nacional, y el 17,8% vota nulo o en blanco. Véase Patricio Navia, *Tendencias de Participación, Chile 97*, Santiago de Chile, FLACSO, 1998.

⁷ La gran mayoría de las ONG se constituyeron como sociedades de profesionales (equivalentes a las sociedades comerciales); en este período algunas se han constituido en Corporaciones sin fines de lucro, de acuerdo a normas generales.

⁸ En 1994, la Oficina de Enlace ONG-Gobierno registra 450 ONG a lo largo de Chile. Al año siguiente, de 100 a 150 se vieron obligadas a cerrar por falta de aportes de la Cooperación Internacional y la ausencia de políticas gubernamentales, tanto financieras como normativas.

⁹ El Directorio Nacional de Servicios y Recursos para la Mujer, elaborado en 1992 por el CEDEM, registraba 38 ONG de mujeres (Fuente: Guía Silber, 1998).

¹⁰ El Foro impulsa el proceso de seguimiento de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, El Cairo 1994, y lleva una Campaña por la Maternidad Voluntaria.

¹¹ La Red concentra su acción en la sensibilización permanente y la capacitación de las mujeres con la finalidad de que conozcan la ley para que la sepan y puedan usar. Información de Integrantes de la Coordinadora de la Red.

¹² Aún no ha sido publicada en el Diario Oficial y por tanto no entra en vigencia

¹³ Cabe señalar que la primera propuesta de reforma, planteada en 1991, explicitaba “los hombres y las mujeres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

¹⁴ El recurso de protección (Constitución Política, art. 20) puede ser interpuesto por cualquiera que sufra una privación, perturbación o amenaza de sus derechos consagrados en la Constitución Política.

¹⁵ El art. 55 del Código Civil, al que se refiere el informe gubernamental, define quiénes son personas y data de 1855. Además, no hace mención a la discriminación de acuerdo a lo estipulado en el art. 1º de la CEDAW.

¹⁶ Véase *Encarceladas: Leyes contra el aborto en Chile. Un análisis desde los derechos humanos*. Centro Legal para los derechos reproductivos y políticas públicas (Nueva York) y Foro Abierto de Salud y DDSS y RR. Santiago de Chile,

1998 (citando a Cecilia Medina Quiroga, “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en *Constitución, Tratados, y Derechos Esenciales* (1994) y otros).

¹⁷ Ley 19023 de 1991. Sus principales funciones, entre otras, son: diseñar políticas públicas orientadas a las mujeres; coordinar políticas nacionales y acciones con los distintos ministerios; evaluar el cumplimiento de las políticas, planes y programas aprobados, a fin de garantizar el cumplimiento de la CEDAW; y realizar y promover estudios destinados a diagnosticar la situación de la mujer y la familia.

¹⁸ El III Informe Periódico del Gobierno Chileno no da cuenta del presupuesto asignado el año 1999 para el Fortalecimiento del PIO en las comunas, \$28.026.000 a los que se suma un aporte de donaciones externas de \$32.075.000 pesos chilenos. Ley de Presupuestos del Sector Público, año 1999, República de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos 1999. El promedio del dólar en 1999 es de \$480, aproximadamente.

¹⁹ La discusión parlamentaria en torno a la creación del SERNAM estuvo cruzada por visiones distintas. El proyecto original, ante la presión política de la derecha, fue modificado por la propia Concertación, intentando mantener su perfil sin restarle atribuciones. Finalmente, su Directora se incorpora al Gabinete Ministerial como la primera y única mujer Ministra del Primer Gobierno de la Transición. Cabe destacar que se trata de un rango ministerial, dependiente del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN. Si bien había acuerdo en la creación de una oficina gubernamental, no ocurría lo mismo respecto a sus funciones, si éstas se orientan a la mujer o a la familia. Estas diferencias no han sido resueltas y se manifiestan hasta el presente en el que hacer del Servicio y al interior de la propia coalición de gobierno.

²⁰ Un ejemplo de ello fue lo ocurrido con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belén do Pará, que tardó cuatro años en ser promulgada y publicada en el Diario Oficial, sin mayores explicaciones sobre la tardanza.

²¹ Mensaje del Proyecto de Ley. Boletín 2118-18 de la Cámara de Diputados.

²² Chile participó en la IV Conferencia Mundial de Mujeres, celebrada en Beijing en 1995, en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, en 1994, y en la Cumbre Mundial de Desarrollo, Copenhague, en 1995.

²³ Ley Orgánica de Municipalidades 18.695, art.4, letra K.

²⁴ En muchos municipios éstas han sido un recurso electoral de los alcaldes para obtener el voto de las mujeres.

²⁵ Aún se usan conceptos como “doncellez” al sancionar el estupro de una doncella mayor de 12 años y menor de 18. Véase rapto de doncella, art.359; “buena fama”, art. 358 que sanciona el rapto de una mujer de buena fama, con una pena superior al rapto de una mujer que no goza de buena fama. Otro aspecto problemático del código actual es que se sigue suspendiendo el procedimiento o se remite la pena cuando el ofensor se casa con la ofendida en casos de violación o rapto. Véase art. 369(3).

²⁶ Centro de Atención a las Víctimas de Abuso Sexual, de la Policía de Investigaciones (CAVAS).

²⁷ La definición de jefatura de hogar se refiere a mujeres solas, excluyendo a aquellas con pareja y que sí son cabezas de familia.

²⁸ SERNAM, *Estudio seguimiento de la ley de VIF 1995*. SERNAM Estudio doctrinario de la ley 1996.

²⁹ Boletín 583-07 de la Cámara de Diputados.

³⁰ Casas, Lidia y Zavala, Ximena, *Presentación sobre Chile al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, Santiago, CORSAPS, enero de 1999.

³¹ *Ibíd.*

³² Servicio Electoral 1998.

³³ En el mes de abril renunció una tercera Ministra del Gabinete de Frei.

³⁴ Casas, Lidia y Zavala, Ximena, *op. cit.*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Incluye: agricultura, minería, industria, electricidad, construcción, comercio, transporte, financieros, servicios y otros. Ministerio del Trabajo y Previsión Social Dirección del Trabajo, 1997.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Guía Silber, 1997.

³⁹ Actas Constitucionales, sesiones 122, 132, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 143, 146, 147, 148, 151, 152, 154 y 155.

⁴⁰ *Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), 1996.*

⁴¹ Este promedio esconde un número importante de mujeres con estudios incompletos, que se desagrega en un 4,5% de mujeres sin educación formal, 20% con educación básica incompleta, 12 % con básica completa, 25% con media incompleta, 22% con 12 años de estudios completos, lo que se relaciona directamente con la inserción socioeconómica. El promedio de escolaridad de las mujeres en el sector urbano es de 9,8 años y de 6,3, en el sector rural.

⁴² El informe tampoco se refiere al déficit de alfabetización, de 5,57%, cifra que no recoge el analfabetismo funcional; cuando se analiza el número de personas que acceden al Programa de Alfabetización, en los años 1996 y 1997, observamos que cubre sólo un 0,8% del déficit, lo cual es una respuesta menor a la demanda potencial, tanto para hombres como para mujeres. Véase *CASEN 1996*, op. cit.

⁴³ Los resultados de las pruebas de medición de rendimiento para evaluar la calidad de la educación (Prueba SIMCE) muestran la diferencia de rendimiento: 58% entre alumnos de escuelas públicas frente al 76% de los alumnos de escuelas privadas. Estas cifras marcan las diferencias en el acceso a la educación secundaria.

⁴⁴ Ministerio de Educación, *Objetivos Fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la Educación Media.* Santiago de Chile, 1997.

⁴⁵ Corporación de Desarrollo La Morada - Programa de la Mujer, Ministerio de Educación, Informe del Seminario Taller Productores de Textos Escolares, Santiago, 1996.

⁴⁶ Antony, Carmen. *Papel de la mujer abogada, reflexiones preliminares sobre un tema invisible.* Universidad de Antofagasta, Facultad de Ciencias Jurídicas, 1998.

⁴⁷ Jornadas de Conversación sobre afectividad y sexualidad (JOCAS). Proyecto Intersectorial para la prevención del embarazo adolescente: Experiencia del gobierno chileno. Rodrigo Vera, Santiago, Equipo de Apoyo Técnico de UNFPA para América Latina y del Caribe, junio de 1997.

⁴⁸ Este proyecto se lleva a cabo con el apoyo de UNFPA, Fondo de Población, y es ejecutado de manera intersectorial por SERNAM, Ministerio de Educación e Instituto Nacional de la Juventud.

⁴⁹ JOCAS, op. cit.

⁵⁰ Artículo 2º, nº2 "Son contrarias a las leyes laborales las discriminaciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, sindicación, opinión política, nacionalidad y origen social. En consecuencia, ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadores a esas circunstancias". Véase el Código del Trabajo, 1997. En cuanto el derecho a las mismas oportunidades de empleo y en relación a los criterios de selección, se observa una discriminación de las mujeres en lo que se refiere a oferta y demanda de servicios solicitados a través de la prensa, en los que se exige y se ofrece una "buena presencia", lo que ha redundado en que las propias mujeres ofrezcan acreditar tal cualidad en sus oferta de trabajo. Véase el Diario La Tercera, 19 de marzo de 1999

⁵¹ Departamento de Estudios Dirección del Trabajo. *Encuesta laboral 98.* Santiago de Chile, noviembre, 1998.

⁵² En servicios, el 48% y en el sector de finanzas y comercio, el 24,2%. *Ibíd.*

⁵³ Esta creció desde un 26,6%, en 1986, a un 34,7%, en 1996. La categoría de ocupación que explica en gran medida esta tendencia hacia la informalidad es la de los trabajadores por cuenta propia, que creció entre 1986 y 1996 en casi 400,000 personas, representando el 28% de los nuevos puestos de empleo.

⁵⁴ Servicio Nacional de Capacitación, Boletín Estadístico, 1997.

⁵⁵ SENCE, Servicio Nacional Capacitación y Empleo, 1998

⁵⁶ SERNAM, Documento N°63, *Seguimiento de la situación de la mujer sobre la base de la encuesta CASEN 1996.*

⁵⁷ *Presentación sobre Chile al comité de derechos Humanos de Naciones Unidas*, op. cit.

⁵⁸ Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, *Encla 98, Encuesta Laboral*, Santiago, 1998.

⁵⁹ Mundo del Trabajo. *Suplemento Informativo de la Dirección del Trabajo*, Año 2, diciembre, 1998. La existencia de

un sindicato incide en el cumplimiento, de hecho éste se verifica solo en el 12,5% de las empresas que cuentan con sindicato, frente al 48% en las empresas que no lo tienen.

⁶⁰ El acoso sexual queda definido como “todo comportamiento de carácter sexual no deseado por la persona afectada, que incida negativamente en su situación laboral, provocándole un perjuicio”. Se define el “acoso jerárquico y el horizontal”. Jerárquico o vertical es aquel que se produce cuando superiores jerárquicos acosan a la afectada, y horizontal cuando el acosador es del mismo rango jerárquico de la afectada.

⁶¹ El sistema privado de salud es un sistema previsional que no cumple con los requisitos y principios de la previsión en salud, ya que depende la magnitud de las prestaciones del ingreso del beneficiario. Las Isapres son entidades privadas que funcionan bajo el criterio de la libre opción del proveedor de salud y es obligatoria en el caso de los trabajadores dependientes y voluntaria en el caso de los independientes. Persiguen su rentabilidad bajo el criterio de alcanzar el margen más alto por riesgo asumido; tres son los elementos que inciden en la calidad de la cobertura: sexo, edad e ingresos del cotizante.

⁶² *Presentación sobre Chile al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, op. cit.

⁶³ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1998*.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *CASEN 1996*.

⁶⁶ Informe de Desarrollo Humano en Chile, 1998, op. cit. Las Paradojas de la Modernización. Marzo, 1998. Véase también “Calidad de atención en salud reproductiva desde un enfoque de género”, una encuesta desarrollada en 1994 por M. Matamala, F. Berlagosky, G. Salazar y L. Nuñez en la revista *Hechos de Salud*, febrero de 1996.

⁶⁷ Destinado a beneficiar a 4.000.000 de mujeres, en la práctica solo se ha implementado la atención preconcepcional, la salud mental para abordar la depresión y atención de la mujer en el climaterio. Esto muestra que no ha logrado ser puesto en práctica de manera masiva. Otro aspecto importante del Programa lo constituye la Consejería de Salud Sexual y Reproductiva, que entrega información a las mujeres sobre salud sexual y reproductiva, planificación familiar y métodos anticonceptivos. Si bien éste se encuentra en todos los servicios de salud del país, consideramos que su cobertura es limitada

⁶⁸ Valdés, Teresa y Faundez, Alejandra. *Diagnóstico de Salud Reproductiva en Chile*. Santiago, Foro Abierto de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, 1997, p. 54.

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ *Ibíd.*, pp. 54-55.

⁷² *Ibíd.*, p. 53.

⁷³ *Hechos de Salud*, revista producida por la Corporación de Salud y Políticas Sociales (CORSAPS). Santiago, Año II, N° 6, septiembre de 1996.

⁷⁴ *Ibíd.* Según otra encuesta desarrollada por el Instituto Nacional de la Juventud en el mismo año, 32,5% de los adolescentes mantienen una vida sexual activa; 58,8% reportan que tienen relaciones sexuales una vez por mes, por lo menos.

⁷⁵ INE, Boletín Demográfico. Base de Datos SERNAM 1998.

⁷⁶ *Diagnóstico*, op. cit., p. 46.

⁷⁷ Instituto de la Mujer, Veredas por Cruzar, octubre de 1997, pp. 58-59.

⁷⁸ Según datos de 1990, 10,4% de mujeres que viven en área urbana, y un 16,6% de mujeres de áreas rurales se han sometido a ligadura de trompas. *Diagnóstico*, p. 57.

⁷⁹ Casas, Lidia y Zavala, Ximena, op. cit., p. 4.

⁸⁰ Chile cuenta con una de las legislaciones penales más severas en el mundo con relación al aborto, el cual está penalizado en todas las circunstancias. Las leyes contra el aborto se encuentran en el Código Penal en los artículos 342 a 345, bajo el título de “Crímenes y Delitos contra el orden Familiar y la Moralidad Pública,” pero no lo define explícitamente. En 1963, una sentencia de la Corte Suprema definió el aborto como la interrupción maliciosa del embarazo con el propósito de evitar el nacimiento del feto o detener el curso natural del embarazo.

- 81 The Alan Guttmacher Institute. *El Aborto Clandestino: Una realidad Latinoamericana*. New York, 1994. En 1990, la tasa anual de abortos llegó a 159650; 4374 al día. Véase *Diagnóstico*, op. cit., p. 96.
- 82 *El Aborto Clandestino: Una realidad Latinoamericana*, op. cit.
- 83 Portillo.
- 84 Palma, Irma y Quilodrán, Cecilia. "Adolescent Pregnancy in Chile Today: From Marriage to Abortion", en *Reproductive Health Matters*, N° 5, mayo de 1995.
- 85 Otros estudios atribuyen 36% de las muertes maternas al aborto. Véase *Adolescents: The Challenge of the Future* 54:7 *Women's Health Journal*, enero de 1995.
- 86 Casas, Lidia y Núñez, Nuria, *Aborto: Argumentos para una discusión necesaria*, Santiago, Instituto de la Mujer, 1998, p. 12.
- 87 *Ibíd.*
- 88 *Encarceladas: Leyes contra el aborto en Chile. Un análisis desde los derechos humanos*, op. cit.
- 89 Comité de Derechos Humanos ante las Naciones Unidas. *Examen de los informes presentados por los Estados Parte*, en virtud del artículo 40 del Pacto, 30 de marzo de 1999, CCPR/c/79/Add.104, p. 3.
- 90 *Ibíd.*
- 91 Veredas por cruzar, op. cit, p.71.
- 92 En 1991, se presentó el Proyecto de Ley para reemplazar el Régimen de Sociedad Conyugal tradicional por el de Participación en los Gananciales. El Proyecto fue rechazado por el Senado y éste quedó como una fórmula alternativa, igual que el de separación de bienes.
- 93 "El marido es el jefe de la sociedad conyugal, y como tal administra los bienes sociales y los de la mujer; sujeto, empero, a las obligaciones y limitaciones que por el presente título se le imponen y a las que haya contraído por las capitulaciones matrimoniales ..." Artículo 1749 del Código Civil.
- 94 *Ibíd*, artículo 240.
- 95 Comité de Derechos Humanos ante las Naciones Unidas, op. cit.
- 96 *Ibíd.*
- 97 El 70% de la población está de acuerdo con una ley de divorcio. Encuesta de Quantas, enero de 1999.
- 98 El voto fue 53 a favor y 32 en contra.
- 99 El voto fue 53 a favor y 40 en contra.
- 100 UNICRIM, SERNAM y Ministerio de Justicia. *Mujeres en conflicto con el sistema penal*