

INFORME INDH

COMITÉ PARA LA  
ELIMINACIÓN DE LA  
DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER  
2012

ESPAÑOL/ENGLISH/FRANÇAIS

## **QUINTO Y SEXTO INFORME PERIODICO COMBINADO DEL ESTADO DE CHILE ANTE EL COMITÉ DE LA CEDAW**

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

1. Los derechos humanos de las mujeres han sido preocupación del Estado de Chile, y en consecuencia en las últimas dos décadas se han reformado y adoptado leyes y normativas, e implementado políticas públicas dirigidas a garantizarlos. El informe del Estado da cuenta de estos avances durante el período 2006-2010. Aún cuando no forman parte de este período de examen del Comité, es relevante referir que en los dos últimos años se han concretado nuevas medidas, como la extensión del postnatal a 6 meses, y están en tramitación legislativa otras medidas como la reforma al régimen de sociedad conyugal que reflejan la voluntad del Estado de Chile para con los derechos humanos de las mujeres.

No obstante, aún se mantienen en la sociedad chilena normas, prácticas y discursos institucionales, sociales y culturales que reproducen el lugar de subordinación de las mujeres y la vulneración de sus derechos. Tanto en el ámbito de la intimidad y del mundo privado como en el espacio público, las mujeres siguen enfrentando barreras y obstáculos que limitan la autonomía de su proyecto vital y el pleno ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad con el hombre.

2. El Estado tiene el desafío de producir información suficiente y consistente desagregada por sexo y otras condiciones—como la edad, la etnia y la nacionalidad— que históricamente han sido fuente de discriminación; la carencia de información limita el cabal cumplimiento de sus obligaciones de promoción, respeto y garantía de los derechos de las mujeres en Chile, y dificulta la fiscalización de la implementación de normas y políticas que debieran resultar en la disminución de la brecha de desigualdad que afecta a las mujeres en el trabajo, la política, la salud, la educación y el mundo de la cultura.

3. Los planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres han guiado la política pública en pro de los derechos de las mujeres desde 1994 en adelante<sup>1</sup>. La pasada administración evaluó los resultados correspondientes al período 2001-2010 —cuyos avances forman parte del informe del Estado al Comité— y propuso un nuevo plan para el período 2011-2020 en torno a los principios de igualdad y no discriminación, autonomía, y corresponsabilidad social que deberían orientar la acción pública. Preocupa la eventual falta de continuidad a esta política y que hasta la fecha se desconozcan los objetivos, metas y resultados que buscan ser alcanzados en la década actual. La superación de la discriminación hacia las mujeres y el pleno ejercicio de derechos exigen la acción sostenida en el tiempo del Estado, y la formulación de políticas de largo plazo, con objetivos y metas medibles.

---

<sup>1</sup> Primer Plan de Igualdad de Oportunidades período 1994-1999; 2do Plan de Igualdad de Oportunidades período 2000-2010.

4. Los ejes de trabajo anunciados por el SERNAM para el período 2010-2014 son: i) emprendimiento femenino; ii) incorporación laboral femenina con equilibrio familiar; iii) disminución de la violencia intrafamiliar y evitar la destrucción de la familia; iv) promoción de la participación de la mujer en el ámbito público; y, v) fortalecimiento de la familia como base de la sociedad. Resulta positivo que el Servicio se proponga dar continuidad a programas que fortalecen la vinculación de las mujeres al mundo del trabajo, su participación en el ámbito público y la erradicación de la violencia en el espacio de la familia. Sin embargo, preocupa a este Instituto el particular acento en el rol preferencial de las mujeres en la familia, y que respecto de esta se privilegie su forma tradicional y no una noción plural. Son muchas las formas en las que las mujeres construyen sus espacios afectivos y familiares y todos merecen igual valoración y protección.

5. El informe del Estado da cuenta del impacto diferenciado de la legislación y las políticas públicas en la superación de la discriminación y el pleno ejercicio de derechos por parte de las mujeres. La pobreza, la residencia en zonas rurales, la pertenencia étnica y la nacionalidad, además de la edad y la opción e identidad sexual, entre otras condiciones y situaciones, inciden fuertemente en las reales oportunidades de las mujeres, y hacen más complejas y extensas las dimensiones de la discriminación y la violación de derechos humanos, como lo refleja el caso de Gabriela Blas. Ella es una pastora aymara que fue acusada de abandono con resultado de muerte de su hijo de tres años y condenada a 12 años de presidio mayor en su grado medio por los tribunales de Chile. En el Informe Anual 2011 Situación de los Derechos Humanos en Chile, elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, se señaló que este caso refleja cómo el sistema de justicia es el último eslabón en la relación de la acusada con el Estado que refuerza la exclusión social y la discriminación, constatado antes en otros ámbitos institucionales. Aunque se trata de un diagnóstico conocido –revelado por los perfiles epidemiológicos, los niveles salariales y de vinculación al mercado laboral, y la prevalencia del femicidio, entre otros datos- la acción estatal se muestra aún débil en la disminución de la discriminación hacia las mujeres en el ejercicio de derechos fundamentales.

## OBSERVACIONES AL INFORME INICIAL NACIONAL DE CUMPLIMIENTO DE LA CEDAW

### ***Igualdad y no discriminación***

6. **Reforma al régimen de sociedad conyugal.** Si bien no se inscribe formalmente dentro del período de análisis de este informe, es relevante adelantar como un avance la presentación por parte del Ejecutivo del proyecto de ley que *Modifica el Código Civil y otras leyes regulando el régimen patrimonial de sociedad conyugal*<sup>2</sup>, cuyo aporte central a la igualdad es que da plena capacidad a la mujer en la administración del propio patrimonio y de los haberes que produce la sociedad conyugal. No obstante, se mantienen en dicho proyecto disposiciones que pueden vulnerar el principio de igualdad, entre estas, la mantención de la sociedad conyugal como régimen supletorio y la designación por mutuo acuerdo del/la cónyuge administrador/a del patrimonio familiar. El Estado tiene la obligación de informar a quienes van a contraer matrimonio sobre las diversas alternativas de regulación patrimonial de manera que las personas puedan con pleno conocimiento decidir por cual optan; caso contrario, resulta arbitrario que ante el silencio de las partes -que bien puede deberse a desconocimiento- el Estado decida en su nombre por una

---

<sup>2</sup> Boletín Legislativo N°7567-07, abril de 2011.

opción en particular. En relación a la administración del patrimonio de la sociedad conyugal, el mutuo acuerdo que propone el proyecto no avanza hacia la igualdad real dados los roles de género imperantes en Chile, lo que si lograría la coadministración de los haberes conyugales que entrega poder de decisión y control a las mujeres.

**7. Medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto.** La acción afirmativa es un tipo de medida especial de carácter temporal reconocida en materia de derechos humanos que permite concretar una igualdad de oportunidades que hasta el momento solo es nominal o formal; el Estado está en mora en la adopción de medidas para avanzar en la igualdad sustantiva que se expresa en el igual goce de los derechos para mujeres y hombres. En el Parlamento se ha debatido la posibilidad de adoptar acciones afirmativas en particular en relación con la necesidad de avanzar hacia la representación política equilibrada de mujeres y varones<sup>3</sup>. El proyecto de ley no reporta a la fecha avances significativos. Chile enfrenta este año elecciones municipales, y el próximo, parlamentarias; los pronósticos muestran que el número de mujeres candidatas y las posibles elegidas no aumentarán sustancialmente. En su informe, el Estado anuncia que SERNAM trabajará por fomentar la participación política de las mujeres, e incluso señala esperar un 40% de aumento en el número de concejales para el 2015, pero no se señalan medidas específicas para avanzar en este propósito. Por otra parte, la adopción de medidas afirmativas fue eliminada del proyecto de ley antidiscriminación recientemente aprobado en el Congreso.<sup>4</sup>

### ***Autonomía económica y trabajo***

**8. Diferencia salarial.** Como un avance del período destaca la entrada en vigencia de la ley Nº 20.348 que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones, sin que el sexo sea un factor de discriminación<sup>5</sup>. Sin embargo, a mediados de 2011, la Superintendencia de Pensiones informó que la brecha salarial se habría incrementado en un 17%<sup>6</sup>. Un estudio de la Dirección del Trabajo realizado a un año de adoptada la norma comprueba “un grado bajo de cumplimiento de las obligaciones que la ley establece para el empleador”, además de la escasa promoción y capacitación sobre su implementación, con lo cual “la ley es poco conocida y los sindicatos consultados no saben bien como hacer valer este derecho”<sup>7</sup>. El Estado está llamado a adoptar herramientas adicionales, no solo normativas, destinadas a crear una cultura de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo. Ello es particularmente relevante cuando la ley deposita en las trabajadoras la iniciativa de denuncia de prácticas discriminatorias, en un contexto en que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2011 desarrollada por el INDH, el

---

<sup>3</sup> Boletín 5553-06, proyecto de ley que establece política equilibrada de hombres y mujeres en el acceso y ejercicio de cargos de elección popular, ingresado en diciembre 2007.

<sup>4</sup> Boletín 3815-07, proyecto de Ley que Establece Medidas contra la Discriminación, ingresado en marzo 2005.

<sup>5</sup> Ley Nº 20.348 que incorpora al Código del Trabajo el principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que ejecuten las mismas labores. Publicada en el Diario Oficial el 19 de junio de 2009.

<sup>6</sup> Emol.cl, Cifras de la Superintendencia de Pensiones: La brecha de sueldos entre hombres y mujeres crece y alcanza el 17%, 3 de septiembre de 2011. Las mujeres tienen una media salarial más baja que los hombres. La brecha aumenta con los años de calificación, alcanzando 31.9 puntos porcentuales sobre los 13 años de estudio (Informe de política social. MIDEPLAN 2011).

<sup>7</sup> Dirección del Trabajo (2011). “El derecho a ganar lo mismo. Ley Nº 20.348, igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres”. Temas laborales Nº 27.

66.4% de la sociedad chilena percibe que si defiende sus derechos laborales puede perder el puesto de trabajo<sup>8</sup>.

**9. Participación en el mercado laboral.** El Estado informa de los programas en marcha para aumentar la participación laboral de las mujeres, con especial acento en aquellas de los quintiles de mayor pobreza donde se registran menores índices de vinculación y mayores grados de desocupación<sup>9</sup>. De hecho, la participación laboral de las mujeres se ha incrementado en los últimos años: SERNAM da cuenta de 47.8% al cierre de 2011 -aún 26 puntos bajo la participación masculina- e informa que el 63% de los 211.000 empleos creados ese año fueron ocupados por mujeres. Sin embargo, preocupa que se trate principalmente de trabajo precario e inestable. En efecto, entidades especializadas advierten que 47% de estos empleos femeninos son por cuenta propia y 34 % corresponden a empleo asalariado: “El trabajo por cuenta propia que se observa en este período es principalmente precario, con alta presencia de jornada parcial y trabajadores de baja calificación”<sup>10</sup>. Por su parte, en la modalidad de ocupación salarial, el 100% responde a “subcontratación, servicios transitorios y suministro de personal y enganchadores, lo cual es una señal de mayor precarización e inestabilidad en el mundo del trabajo”<sup>11</sup>.

10. El Estado en su informe da cuenta de la aprobación de leyes e iniciativas de política pública como el Modelo Iguala y el código de buenas prácticas laborales sobre no discriminación. Los avances que ha expuesto muestran que estas medidas, aunque necesarias, resultan insuficientes para modificar los patrones culturales que limitan la participación laboral de las mujeres y para superar la discriminación que las relega a trabajos precarios, desprotegidos y mal remunerados. Muchas normas quedan sin difusión y fiscalización suficiente para hacer efectivos los cambios, como en el caso de la ley de igualdad salarial o la de acoso sexual.

**11. Contrato de trabajo y condiciones laborales.** El gobierno presentó en 2011 los resultados de la primera Encuesta Nacional de Empleo, Trabajo, Salud y Calidad de Vida de los Trabajadores y Trabajadoras en Chile 2009-2010. El INDH reconoce la aplicación de este instrumento que da cuenta del vínculo entre las condiciones de empleo, trabajo y salud. Sus resultados muestran que, en el sector privado, las mujeres acceden en menor proporción que los hombres a contratos escritos: 70% y 85.9% respectivamente. La desagregación del dato por nivel educativo evidencia que la falta de contrato se concentra en las mujeres con escasa escolaridad (49.6% de las que cuentan con educación básica incompleta tienen contrato, frente a 88.7% que han completado estudios universitarios). Transversalmente, las mujeres son las que presentan más frecuentemente contratos verbales, y esta práctica se concentra en ocupaciones de servicios y comercio (34%), es decir donde abunda el empleo femenino.

**12. Trabajo reproductivo y participación laboral.** Dada la fuerte incidencia del trabajo reproductivo y de cuidado de la familia en la baja tasa de participación laboral de las mujeres, el

---

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Derechos Humanos, Primera Encuesta Nacional de Derechos Humanos, 2011, disponible en [www.indh.cl](http://www.indh.cl)

<sup>9</sup> Al desagregar por quintil, la participación en el mercado de trabajo de las mujeres de los sectores de mayor pobreza es sustancialmente menor que en los sectores de mayor ingreso: la tasa es de 25.5 para el primero, de 35.1 en el segundo, de 43.3, en el tercero de 51.7 en el cuarto y de 58.7 en el quinto. Respecto de la desocupación, la desigualdad se reitera: 32,6% para el primer quintil y 5,6% para el quinto. (Casen 2009).

<sup>10</sup> Fundación Sol. Minuta de empleo nº 4. Julio – Septiembre 2011. Unidad Estadísticas del Trabajo *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Estado en su informe da cuenta de políticas públicas a efectos de hacer compatibles familia y trabajo<sup>12</sup>. Si bien en lo principal las políticas en esta materia han estado dirigidas exclusivamente hacia las mujeres, reforzando y reproduciendo con ello la marca cultural que delega en ellas la responsabilidad principal de la reproducción y el cuidado<sup>13</sup>, cabe señalar que se han introducido reformas destinadas a fomentar la corresponsabilidad<sup>14</sup>. No obstante, el escaso porcentaje de varones que opta por asumir las funciones de cuidado de acuerdo a dicha reforma -en los primeros tres meses de vigencia de la nueva ley de postnatal, sólo 0.6% de los padres ha hecho uso del permiso parental de hasta 7 semanas que la norma les otorga- dan cuenta de las resistencias culturales que enfrenta aún la sociedad chilena en estas materias. A ello se suma que, en general la legislación que otorga beneficios a los padres en las labores crianza y el cuidado se activan exclusivamente ante la ausencia de la madre.

**13. Trabajadoras de casa particular.** Se estima que alrededor de 300.000 mujeres trabajan en este rubro, entre ellas un número significativo de inmigrantes<sup>15</sup>. En su informe el Estado da cuenta de los avances legislativos en la modificación del salario mínimo, derecho a descanso en días festivos y fuero maternal, y la tramitación de un proyecto de ley que tiene por fin principal equiparar la jornada de las trabajadoras domésticas (hasta 72 horas semanales) a la regulación ordinaria (45 horas semanales). La eliminación de esta distinción arbitraria debe ser acompañada de la fiscalización efectiva del acatamiento de la norma más aún si se considera que el incumplimiento de la legislación, en muchos casos, se asocia con discriminaciones por nivel socioeconómico, origen étnico o nacionalidad, entre otras condiciones de las trabajadoras<sup>16</sup>.

### ***Salud y derechos sexuales y reproductivos***

**14. Embarazo adolescente.** En Chile, 48% de las madres adolescentes pertenecen al sector socioeconómico bajo el nivel de pobreza y el 74% de ellas, a los dos quintiles de menores ingresos<sup>17</sup>. De las madres de entre 15 y 19 años de edad, 54,5% pertenecen a las zonas rurales más pobres a nivel nacional<sup>18</sup>. El 80% del total de madres adolescentes deja sus estudios.

---

<sup>12</sup> Según la encuesta nacional de empleo del INE, la razón principal que esgrimen las mujeres para no estar vinculadas al mercado laboral es el trabajo doméstico de cuidado de niños/as y personas adultas mayores (36.7%); le siguen los estudios (19.2%). Encuesta Nacional de Empleo, trimestre móvil Ene-Mar2011, INE.

<sup>13</sup> El 83% de las mujeres señala ser las únicas que realizan el trabajo domestico, entre lo que se incluyen las tareas de cuidado y crianza de los niños y las niñas. PNUD: Desarrollo Humano en Chile 2010. Género los desafíos de la igualdad.

<sup>14</sup> Ley N° 20.545 que modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el permiso postnatal parental, adoptada en octubre de 2011. En lo sustancial, la nueva ley agrega al post natal de 3 meses un periodo adicional de 3 meses, al que denomina permiso parental. Con ello, las mujeres que así lo decidan y que cumplan con los requisitos de afiliación y un número determinado de cotizaciones pueden acceder a un período de 6 meses de postnatal. La ley también posibilita al padre acceder al permiso parental por un tiempo máximo de siete semanas, si es que la madre está de acuerdo.

<sup>15</sup> 70% de las mujeres peruanas se desempeña en trabajo doméstico en casa particulares. Núñez, Nuria y Torres, Carmen (2007), "Mujeres migrantes peruanas y salud reproductiva", UNFPA y Fundación Instituto de la Mujer, Santiago.

<sup>16</sup> Ver más información al respecto en <http://sintracapchile.cl>

<sup>17</sup> Normas Nacionales Sobre Regulación de la Fertilidad, en: [http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2006-10-03.7146246056/mas-documentos-sobre-embarazo-adolescente/NormasFertilidad%20MINSAL.pdf](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2006-10-03.7146246056/mas-documentos-sobre-embarazo-adolescente/NormasFertilidad%20MINSAL.pdf), p. 122.

<sup>18</sup> Ministerio de Salud (2009). Diagnóstico de la Situación del Embarazo en la adolescencia en Chile.

15. La reducción del embarazo adolescente fue objetivo sanitario para el período 2000-2010, con la meta de disminuir a 46 por mil nacidos vivos la tasa de fecundidad de las jóvenes entre 15 y 19 años y a 0, la de niñas entre 10 y 14 años<sup>19</sup>. La evaluación de cumplimiento muestra que para 2007, la de las jóvenes se mantenía en 53,4 por mil nacidos vivos y la de niñas no bajó más de 1,2 por mil nacidos vivos. Resulta oportuno que la autoridad sanitaria haya mantenido la reducción del embarazo adolescente como una de las metas en el Plan Nacional de Salud para el Logro de los Objetivos Sanitarios 2011-2020<sup>20</sup>.

16. Un avance del período es la promulgación, en febrero de 2010, de la Ley N° 20.418 que “Fija Normas sobre Información, Orientación y Prestaciones en Materia de Regulación de la Fertilidad”. Su adopción zanja un largo debate sobre la anticoncepción de emergencia y respecto de la edad límite de acceso autónomo de las adolescentes a la píldora<sup>21</sup>. A pesar de ello, las mujeres siguen enfrentando problemas en el acceso a anticonceptivos, y a la anticoncepción de emergencia en particular. La ley no cuenta con un reglamento y, por lo tanto, la acción de las distintas reparticiones públicas sigue con altos niveles de discrecionalidad en relación a su distribución gratuita, afectando el ejercicio de los derechos allí garantizados. De acuerdo con un estudio realizado por FLACSO<sup>22</sup> en 2010, un tercio de los consultorios de salud no entrega la PAE<sup>23</sup> a las usuarias que la necesitan<sup>24</sup>. El acceso oportuno e informado a métodos anticonceptivos resulta determinante para el efectivo goce y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. El Estado debe poner a disposición de la comunidad los recursos económicos y técnicos para el ejercicio de estos derechos, particularmente el acceso a la anticoncepción de emergencia.

17. En Chile el aborto en todas sus formas se sanciona penalmente a pesar de las recomendaciones realizadas por diferentes órganos encargados de la supervisión de tratados, incluido el comité de la CEDAW. No obstante el debate sobre el acceso al aborto en determinadas circunstancias se ha manifestado en varias coyunturas y a través de casos particulares, en la prensa. De hecho formó parte de los temas abordados en la última campaña electoral - particularmente en torno a la reposición del aborto terapéutico derogado en 1989-. En el parlamento se han presentado varios proyectos de ley que proponen reformas a la actual legislación para considerar la regulación del aborto en casos de riesgo para la vida y salud de la mujer, por razones de malformación grave incompatible con la vida y por violación; sin embargo

---

<sup>19</sup> Ministerio de Salud. Objetivos Sanitarios 2000-2010. Disponible en [www.epi.minsal.cl](http://www.epi.minsal.cl) Al comienzo de la década las tasas eran 65,4 y 1,7 por mil nacidos vivos, respectivamente.

<sup>20</sup> Ministerio de Salud. Objetivos estratégicos en salud, documento borrador de consulta. Revisión Final, 10 de noviembre 2010.

<sup>21</sup> Las Normas de Regulación de la Fertilidad permitieron su distribución en la red asistencial pública a solicitud de las mujeres que la necesitaran; luego, la resolución del Tribunal Constitucional (ROL 740-07-CDS) derogó la prestación y limitó su entrega a situaciones de violencia sexual. A continuación, el Ministerio de Salud dejó a discreción de las autoridades municipales –como órganos autónomos a cargo de los servicios de salud de su jurisdicción- facilitarla en otras situaciones. Posteriormente, la Contraloría dictaminó que los municipios no tenían esta facultad (Dictamen N° 31.356 del 16 de junio de 2009). Finalmente, la ley 20.418 repone la prestación y permite su distribución en los servicios de salud a requerimiento de las mujeres.

<sup>22</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

<sup>23</sup> Pastilla Anticonceptiva de Emergencia.

<sup>24</sup> Dides, Claudia et. al. Entrega de la píldora anticonceptiva de emergencia en el sistema de salud municipal de Chile. Estado de situación 2010. Flacso, Santiago.

los proyectos presentados no han logrado avanzar en el debate parlamentario habiéndose aprobado recientemente y respecto de tres propuestas la idea de no legislar en esta materia<sup>25</sup>.

### ***Derecho a una vida sin violencia***

#### **Trata**

18. Chile es país de origen, tránsito y destino de trata de hombres, mujeres, niñas y niños con fines específicos de explotación sexual y laboral. Si bien fuera del período bajo análisis en este informe, el INDH adelanta como un avance la nueva tipificación del delito de trata de personas adoptada por el país en abril de 2011, que además de la explotación sexual amplía el delito a trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o prácticas análogas a ésta, o extracción de órganos<sup>26</sup>. La reforma no incluye la trata interna de personas, aun cuando existen antecedentes de su ocurrencia en el país.

19. Aun cuando en su informe el Estado refiere la creación de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas cuyo objetivo es “coordinar acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, represión y sanción de la Trata de personas, especialmente mujeres y niños”, no ha sido posible conocer su plan de trabajo, acciones desarrolladas y sus resultados<sup>27</sup>. Persiste un serio problema de falta de producción y sistematización de información sobre la trata, que dificulta un diagnóstico más acucioso. El país no cuenta con un sistema de registro que permita conocer la magnitud del problema, el tipo de explotación e identificar los lugares en el país donde aparece con mayor frecuencia, las personas afectadas por sexo, nacionalidad y edad, además de otra información relevante para la prevención y atención del problema, y la protección de las víctimas. Se agrega que pocas reparticiones públicas – SENAME y Policía de Investigaciones- cuentan con programas de atención y personal capacitado.

20. En mayo de 2011 se conoció la denuncia de explotación laboral de ciudadanos/as paraguayos/as, caso ante el cual el INDH ha interpuesto una querrela criminal. Un grupo de personas fue captado, trasladado, transportado y recibido en Chile con el fin de realizar trabajos que pueden ser calificados como servicios forzados, o al menos una forma análoga de estos, en malas condiciones humanas y laborales. El proceso se encuentra suspendido, en la etapa de investigación, dado el estado de salud del principal implicado. El Estado en virtud de sus obligaciones en derechos humanos tiene el deber de investigar y sancionar con la debida diligencia a los responsables y dar protección y reparación a los y las ciudadanos/as paraguayos/as cuyos derechos fueron vulnerados. Durante 2012, el INDH ha interpuesto dos querrelas más – una por

---

<sup>25</sup> Los proyectos rechazados son: 1) Sobre interrupción terapéutica del embarazo (Boletín 6522-11) presentado por el senador Camilo Escalona en mayo de 2009; 2) Modifica el Código Sanitario señalando los casos en los cuales se podrá interrumpir un embarazo (Boletín 6591-11) presentado por los senadores Guido Girardi y Carlos Ominami en julio de 2009; 3) Despenaliza la interrupción del embarazo por razones médicas (boletín 7373-07) presentado por la senadora Evelyn Matthei y el senador Fulvio Rossi en diciembre de 2010.

<sup>26</sup> Ley N° 20.507, publicada el 8 de abril de 2011.

<sup>27</sup> Durante el 2011, el INDH envió al Ministerio del Interior dos oficios solicitando esta información (N° 196 y N° 493 del 4 de mayo y 16 de agosto respectivamente), hasta la fecha sin respuesta.

explotación sexual de mujeres de República Dominicana, y otra por explotación laboral de ciudadanos peruanos- actualmente en curso en los tribunales de justicia.

### ***Acceso a la justicia***

21. Erradicar la violencia y la discriminación contra las mujeres requiere políticas integrales, y en este sentido el Estado de Chile ha hecho esfuerzos, pero aún queda espacio para mejorar. La falta de conocimiento y capacitación en materia de género por parte de actores clave, las falencias en los procedimientos judiciales sumado al bajo número de mujeres en los cargos de poder de la administración de justicia<sup>28</sup> son algunos de las debilidades que tiene que superar el Estado de Chile para satisfacer la demanda de justicia en un sentido amplio.

22. Constituye un avance la promulgación de la ley 20.480 que amplía el delito de parricidio (incluyendo ex cónyuge y conviviente) y denomina al agresor como femicida. No obstante, el acceso a la justicia sigue siendo uno de los principales problemas para la protección de los derechos humanos de las mujeres.

23. El Estado aún no produce información y estadísticas que permitan conocer la magnitud del problema en el país. Sin embargo, estudios realizados por entidades públicas permiten inferir que al menos 1 de cada tres mujeres ha vivido violencia en sus relaciones de convivencia<sup>29</sup>, y las estadísticas de seguridad pública y del poder judicial muestran que el número de denuncias de hechos de violencia y de casos que se judicializan ha aumentado en forma sostenida en los últimos años<sup>30</sup>. El tratamiento judicial de los casos en sede penal muestra que la proporción de salidas no judiciales que arroja el sistema no se ha modificado sustancialmente, como tampoco lo ha hecho la relación entre sentencias condenatorias y suspensiones condicionales de la sentencia, marcando así un patrón sostenido de un tipo de procesamiento judicial que resulta preocupante<sup>31</sup>. Por su parte, en los tribunales de familia la información que proporciona la Corporación Administrativa

---

<sup>28</sup> Numerosos estudios dan cuenta de cómo, la diversidad de género en la composición de espacios de poder y toma de decisiones, tiene un impacto en el tipo de resoluciones que se toman y en los contenidos de las sentencias. En Chile, la cantidad de mujeres en los diferentes tribunales del país es la siguiente: la presencia de mujeres aumentó de 20% a 35% entre 1995 y 2009 (incluyendo Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y el Tribunal Constitucional); sin embargo, siguen constituyendo sólo 30% de los/as Ministras y 32% de los/as presidentes de Cortes. La primera mujer en llegar a la Corte Suprema fue María Antonia Morales en el año 2001. (PNUD. Desarrollo humano en Chile: género, los desafíos de la igualdad. Santiago, 2010). Situación similar se constata en el Ministerio Público: 28% de las fiscales son mujeres, y solo una fiscalía regional de las 18 está bajo la responsabilidad de una mujer. En la Defensoría Penal Pública, sólo una de las oficinas regionales está a cargo de una mujer. (Información tomada de las páginas web del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública en agosto de 2011).

<sup>29</sup> La Encuesta Nacional de Victimización del Ministerio del Interior de 2008 arroja que la prevalencia de violencia intrafamiliar para mujeres es de 35.7%. Los datos son para mujeres mayores de 15 años que han tenido una relación de convivencia; por tanto queda excluido de este universo la violencia que se produce en el pololeo, y la violencia sexual que proviene de integrantes de la familia. Disponible en: [http://www.seguridadpublica.gov.cl/files/presentacion\\_violencia\\_intrafamiliar\\_v2.pdf](http://www.seguridadpublica.gov.cl/files/presentacion_violencia_intrafamiliar_v2.pdf)

<sup>30</sup> El Ministerio del Interior reporta que la tasa de denuncias por violencia intrafamiliar ha pasado de 390,3 por cien mil habitantes en 2001, a 638,5 por cien mil habitantes en 2010. Por su parte, el Ministerio Público reportó el ingreso de 53.963 casos en 2007 frente a 117.145 en 2010.

<sup>31</sup> Las salidas judiciales fueron 50.6% en 2008 y 56,5% en 2010, de acuerdo con los datos del Ministerio Público. De ellas, las sentencias condenatorias fueron 9.5% y 9.9% respectivamente. Las salidas no judiciales han variado de 49.4% a 43.4% en esos mismo años.

del Poder Judicial no permite diferenciar entre sentencias condenatorias y suspensión condicional de la dictación de sentencia.

24. **Femicidio.** Los esfuerzos por parte del Poder Judicial y del Ministerio Público se han concentrado en otorgar medidas cautelares que protejan la vida e integridad de las mujeres que acuden a denunciar hechos de violencia con la mayor celeridad; por su parte, la política gubernamental se ha abocado a ampliar el número de centros de atención a las mujeres agredidas y la red de casas de acogida a nivel nacional. Estas disposiciones dan cuenta de una preocupación por mejorar la protección de la vida e integridad de las mujeres que viven violencia por parte de sus parejas o ex parejas. Sin embargo, el alto número de femicidios en el país<sup>32</sup> y la constatación que en varios casos las víctimas contaban con medidas de protección dan cuenta de una respuesta aún insuficiente frente a la magnitud y complejidad del fenómeno. A ello hay que agregar que no existe información –ni en sede penal ni en Juzgados de Familia- respecto al cumplimiento o incumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de las suspensiones, lo que dificulta el diseño adecuado de política y la necesaria evaluación de las mismas.

25. **Campañas y prevención.** La violencia contra las mujeres hace parte de un patrón cultural profundamente arraigado en la sociedad chilena. Para su erradicación se requiere tanto su prevención y atención en los servicios públicos, como la sanción a quienes la cometen. Estos tres elementos, que conforman una política integral para abordar el problema, se encuentran en Chile desagregados y con desigual desarrollo. La respuesta estatal se ha centrado, como en casi toda América Latina, en la dimensión judicial y de tipo penal, y por lo mismo resulta insuficiente para brindar la protección integral a la que se encuentra obligado el Estado para con sus ciudadanas. Se requiere de esfuerzo concertado y sostenido de la institucionalidad pública para el desarrollo de medidas de prevención que incluyan campañas permanentes y con enfoque de derechos.

### **Educación**

26. Los temas de cobertura del sistema educativo hace tiempo que dejaron de presentar brechas de género. Sin embargo, las razones de deserción o no asistencia educacional (Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional CASEN 2009), responden a patrones tradicionales de género: los hombres desertan por trabajo y las mujeres por funciones reproductivas y domésticas. Los déficits se concentran en grupos específicos de niñas y jóvenes, entre estas, las dificultades que enfrentan aquellas en situación migratoria irregular y las refugiadas para acceder al sistema educativo en razón de la carencia de documentación que dé cuenta de sus años de estudio. Aun cuando existe normativa del Ministerio de Educación sobre el particular, esta contiene disposiciones que no necesariamente atienden estas dificultades. Situación similar enfrentan las jóvenes privadas de libertad: varios centros de reclusión provisoria no cuentan con escuelas o programas de educación regular; sólo el 31% de las mujeres en internación provisoria acceden a procesos de reinserción escolar; y quienes están en regímenes semicerrados y que deben

---

<sup>32</sup> Según información Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, desde el año 2001 a la fecha se han producido, más de 500 asesinatos de mujeres por razones de género. Disponible en: [www.nomasviolenciacontramujeres.cl](http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl)

insertarse en establecimientos regulares de educación enfrentan segregación lo cual conlleva auto exclusión y una baja participación escolar, particularmente en el sistema regular<sup>33</sup>.

**27. Educación sexual.** Las visiones contrapuestas sobre cómo educar en este campo han hecho que la política educativa sea general, dejando la responsabilidad primaria en la familia, y dando “plena autonomía de los establecimientos para elaborar planes y programas propios de acuerdo a sus requerimientos y opciones de las comunidades educativas”. El Estado tiene roles indelegables de promoción y regulación que no puede transferir aludiendo a la libertad de enseñanza. En los siete programas que puso a disposición el Ministerio de Educación en acuerdo con SERNAM durante el año 2011, se constata que al menos dos de ellos no se ajustan a los estándares de derechos humanos que se derivan de la CEDAW y de otros tratados, ya que limitan sus contenidos de salud reproductiva a respuestas únicas (sin alternativas) de carácter heteronormativas -es decir, reafirman una única forma de familia basada en relaciones heterosexuales- lo que puede avalar situaciones de discriminación respecto a personas de preferencia sexual o identidad de género diversas<sup>34</sup>. Esta situación es preocupante, más aún si se considera que los programas no son gratuitos y que las escuelas deben concursar a fondos que cubren parcialmente sus costos.

**28. Barreras a la permanencia en el sistema escolar de adolescentes embarazadas.** En el 2010 hubo 4.806 casos de embarazo adolescente y 7.803 madres adolescentes registradas por el departamento de salud del estudiante de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), y 65 denuncias de no resguardo del derecho a educación en estudiantes embarazadas o madres, recepcionadas por el Ministerio de Educación. Durante el primer semestre de 2011 ingresaron 42 denuncias similares. El porcentaje de establecimientos en donde los padres y madres declaran conocer casos de expulsión o cancelación de matrícula por esta causa supera el 10% en los municipales, el 25% en los particulares subvencionados y sobre el 28% en los particulares pagados<sup>35</sup>. Esto evidencia que, pese a su prohibición expresa desde el año 2000<sup>36</sup>, hay escasa capacidad para fiscalizar y erradicar prácticas de discriminación, las que no logran ser eliminadas solo por la vía legal. El gobierno, en su informe al Comité, no da cuenta de avances significativos en la adopción de medidas para hacer efectiva la continuidad de estudios de estas adolescentes.

---

<sup>33</sup> Unidad de Gestión intersectorial del Depto de Justicia Juvenil de la Dirección Nacional Sename, enviada el 9 de septiembre de 2011, pero que da cuenta de la información registrada al 30/06/2011.

<sup>34</sup> Los programas tienen sus reseñas (no su contenido completo) en el sitio del Mineduc ([http://www.mineduc.cl/index1\\_int.php?id\\_portal=55&id\\_seccion=3354&id\\_contenido=13646](http://www.mineduc.cl/index1_int.php?id_portal=55&id_seccion=3354&id_contenido=13646)) y corresponden a: Aprendiendo a querer (Aliance for the family aff); Adolescencia: tiempo de decisiones (Centro de Medicina Reproductiva y Desarrollo Integral de la Adolescencia); Sexualidad, Autoestima y Prevención del Embarazo en la Adolescencia (Aprofa); Curso de Educación Sexual Integral (Centro de Educación Sexual Integral); Programa de Aprendizaje en Sexualidad y Afectividad (Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile); Programa de Educación en Valores, Afectividad y Sexualidad (Universidad San Sebastián), y Teen Star (Universidad Católica de Chile). Sobre la base de la información pública que consta de estos programas, y de la que disponen la escuelas para escoger uno u otro, el INDH constató que dos presentan falencias respecto a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de información sobre métodos anticonceptivos diversos y seguros, salud sexual y derechos reproductivos, y respeto y no discriminación a la diversidad sexual (Aprendiendo a querer; curso de educación sexual integral); y, otros dos no son claros en indicar si informan sobre métodos anticonceptivos y si trabajan respetuosamente en torno a la diversidad sexual e identidad de género (Programa de Educación en Valores, Afectividad y Sexualidad y Teen Star).

<sup>35</sup> Cuestionario censal a Padres de 2° medio, Simce 2010

<sup>36</sup> Ley N° 19.699, del 5 de agosto de 2000.

29. La igualdad de género es uno de los Objetivos de Aprendizaje Transversal (OAT) definidos en las bases curriculares<sup>37</sup>, pero no ha sido integrado de manera explícita en ninguno de los sectores ni se los integra en las actitudes a promover en el sector, salvo en Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Adicionalmente se ha eliminado el lenguaje inclusivo en las bases curriculares, señalando: “En el presente documento, se utilizan de manera inclusiva términos como “el docente”, “el estudiante”, “el profesor”, “el alumno”, “el compañero” y sus respectivos plurales (así como otras palabras equivalentes en el contexto educativo); es decir, se refieren a hombres y mujeres. Esta opción obedece a que no existe acuerdo universal respecto de cómo evitar la discriminación de géneros en el idioma español, salvo usando “o/a”, “los/las” u otras similares para referirse a ambos sexos en conjunto, y ese tipo de fórmulas supone una saturación gráfica que puede dificultar la comprensión de la lectura”.

### **CONVENIOS POR RATIFICAR**

- .- Protocolo CEDAW
- .- Convenio 189 OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011
- .- Convenio 183 OIT sobre protección de la maternidad, 2000
- .- Convenio 184 OIT sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001
- .- Protocolo San Salvador

---

<sup>37</sup> La Ley General de Educación (Ley N°20.370, del 2 de julio de 2010) establece que los objetivos de la educación deben expresarse en objetivos de aprendizaje, los que deben ser elaborados por el Ministerio de Educación y aprobados por el Consejo Nacional de Educación. Las nuevas bases curriculares fueron aprobadas en enero de 2012 (DS N°439/2012) y en ellas se reconocen dos tipos de objetivos de aprendizaje, los propios de cada disciplina y otros de carácter transversal que se “refieren al desarrollo personal y a la conducta moral y social de los estudiantes”.