

Mujeres y Pandemia



*La situación de las mujeres en
pandemia: de la crisis sanitaria
al recrudecimiento de las
desigualdades*



LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN PANDEMIA: DE LA CRISIS SANITARIA AL RECRUECIMIENTO DE LAS DESIGUALDADES

ANTECEDENTES

La llegada del Covid-19 ha significado un cambio radical en la vida de las personas y ha enfrentado a los sistemas de salud a una gran presión frente una nueva y desconocida enfermedad que, hasta septiembre de 2021, ha dejado 4.685.658 de muertes a nivel mundial.⁵⁰

Una pandemia que ha golpeado a todas y a todos, ha sido aún más severa con los sectores más vulnerables de la población; entre ellos, las mujeres. Al respecto, ONU Mujeres ha señalado que las mujeres y las niñas se han llevado la peor parte de las consecuencias de la pandemia de coronavirus, pues “los impactos de las crisis nunca son neutrales en cuanto a género se refiere. Y la crisis por el Covid-19 no es la excepción”.⁵¹

Así también, la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos ha señalado que “la emergencia derivada del Covid-19 está provocando impactos específicos sobre las mujeres y profundizando las desigualdades de género existentes, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, en los hospitales y centros sanitarios, en el trabajo y también en la política” y agregó que las mujeres pobres y marginadas enfrentan un riesgo aún mayor de transmisión de Covid-19 y muertes, pérdida de sus medios de vida y aumento de la violencia (CIM - OEA, 2020, p. 4).

Además, desde que comenzó la pandemia, la violencia contra las mujeres y las niñas se ha intensificado en países de todo el mundo. Las medidas de confinamiento han ayudado a evitar la propagación del virus, pero las mujeres y las niñas que sufren violencia se encuentran cada vez más aisladas de las personas o instituciones que pueden ayudarlas, como se demostrará a lo largo de este capítulo.

Por otra parte, más mujeres han perdido su empleo durante la crisis por coronavirus. El segmento femenino es un grupo que históricamente ha tenido problemas para ingresar al mercado laboral, muestra una tasa de desempleo mayor y una significativa brecha salarial,

⁵⁰ <https://www.paho.org/es/documentos/actualizacion-epidemiologica-enfermedad-por-coronavirus-covid-19-27-septiembre-2021>

⁵¹ En <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/24/seis-maneras-en-las-que-la-pandemia-de-coronavirus-ha-afectado-mas-a-las-mujeres-que-a-los-hombres/>

así como también una informalidad más elevada. Pero en ciclos económicos recesivos, y en particular en el ocasionado por la crisis sanitaria, las consecuencias sobre este grupo se han dado con mayor fuerza. El Covid-19 borró 10 años de avance de inserción laboral femenina en Chile, disminuyendo en casi 10 puntos porcentuales la participación femenina en el mercado laboral.⁵² Específicamente, una de cada cuatro mujeres salió del campo ocupacional con respecto al mismo trimestre de 2019 (CEPAL, 2020); es decir un aumento de 18.000 mujeres desocupadas (Centro de Políticas Públicas UC, 2020).

Además, las mujeres han enfrentado un mayor aumento en el trabajo no remunerado durante la pandemia. Debido a las cuarentenas en todo el mundo, desde marzo de 2020, el cuidado infantil y de adultos mayores, las labores domésticas y las labores educativas por el cierre de las escuelas, han recaído sobre todo en mujeres.

Otro aspecto a relevar lo constituyen las atenciones en salud sexual y reproductiva.⁵³ Dichas prestaciones se vieron fuertemente afectadas en los primeros meses de la pandemia. La entrega de métodos anticonceptivos se suspendió en la mayoría de los consultorios de atención primaria, así como el control prenatal de la mujer gestante y el control de las puérperas. Esto implicó un alto riesgo de que las mujeres enfrentaran un embarazo no planificado, así como riesgos para la salud de las mujeres embarazadas y puérperas.

Frente a este panorama, ONU Mujeres ha señalado que las consecuencias de la pandemia no desaparecerán cuando esta acabe. Según el organismo, en los años que siguen “Es probable que las mujeres experimenten retrocesos en cuanto a la participación en la fuerza de trabajo y los ingresos”.⁵⁴

⁵² <https://www.latercera.com/pulso/noticia/covid-borra-10-anos-de-avance-de-insercion-laboral-femenina-y-amenaza-con-ir-por-mas/PPUADKWPCJEQBLC3IC4I7CR7WY/>

⁵³ “Entre marzo y junio de 2020, la Corporación Miles realizó a través de redes sociales la encuesta ‘Acceso a la salud sexual y reproductiva en tiempos de pandemia’. Esta fue contestada por 1.084 personas, que se pueden caracterizar de la siguiente manera: 94% género femenino, 25 años promedio, 62% habitantes de la Región Metropolitana. Los resultados mostraron que 45,8% de las encuestadas enfrentaron alguna barrera para acceder a servicios relacionados con salud sexual y reproductiva (principalmente entrega de métodos anticonceptivos). Ello, por las siguientes razones: suspensión de atenciones ginecológicas, falta de distribución de métodos anticonceptivos en consultorios, falta de confianza por anticonceptivos defectuosos y falta de poder adquisitivo. La encuesta develó también que un 80% no recibió atención al intentar consultar por síntomas de infecciones de transmisión sexual (ITS)”. Fuente: <https://www.ciperchile.cl/2021/05/01/brecha-de-genero-en-tiempos-de-pandemia-como-el-covid-impacta-en-la-deteccion-de-canceres-que-afectan-a-las-mujeres/>.

⁵⁴ https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook

Es así que una pregunta central surge al analizar este retroceso que han experimentado los derechos de las mujeres durante la pandemia: ¿Cuál es la razón que frente a esta crisis sanitaria, social y económica las mujeres sean uno de los grupos más afectados?

La respuesta apunta a la fragilidad de los cambios encaminados a la igualdad de derechos de las mujeres en Chile y en la mayoría de los países del mundo. Varias décadas de conquistas en el ámbito de la no discriminación y de la lucha contra la violencia de género se han visto resquebrajadas. Esta situación plantea la necesidad de situarnos en las desigualdades estructurales de género que se mantienen en nuestra sociedad, o sea, en las condiciones institucionales, políticas y culturales, de carácter sistémico y persistente, que existen en la sociedad y que de algún modo constriñen las posibilidades de acción y decisión de las mujeres (Salomé, 2017). Se define desigualdades estructurales como “una serie de dinámicas sociales reiteradas que conducen a la persistencia de subordinación y resultados sistemáticamente desventajosos para ciertos grupos, incluso en ausencia de motivos discriminatorios explícitos” (Torbisco, 2005).

El informe *Trabajo Decente e Igualdad de Género* (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT, 2013) plantea que las desigualdades de género son consecuencia directa de las perspectivas tradicionales sobre el lugar y el papel que deben ocupar las mujeres en la sociedad, basadas en prejuicios y discriminaciones. Señala, además, que se crean sistemas de roles y patrones de comportamiento distintos para hombres y mujeres, es decir, prescripciones sobre lo que deben hacer y sobre cómo deben actuar, en función de su sexo, dando origen a determinaciones y limitaciones tanto para unos como para otras en todos los aspectos de la vida. A partir de esos elementos, el concepto de desigualdad estructural permitiría evidenciar la forma compleja, y muchas veces sutil, en que se configura la discriminación hacia las mujeres y la violencia de género.

Además, la falta de políticas y acciones afirmativas que posicionen a hombres y mujeres en condición de igualdad frente a las decisiones y responsabilidades que deben asumir en las distintas esferas de la vida, ya sea la doméstica, familiar, conyugal, laboral, social u otra, también impide el ejercicio pleno de sus derechos, no solo porque muchas veces parten de oportunidades en grado y número muy distintos, sino también porque en varias circunstancias se les priva del derecho de decidir qué rol quieren ocupar, tanto en el ámbito privado como en el público.

A la luz de estos antecedentes, el objetivo del presente capítulo es analizar la violencia y discriminación contra mujeres y niñas, abordando sus causas estructurales y, asimismo, las circunstancias particulares relacionadas a la pandemia Covid-19; e indicando la relación

entre esas causas, la violencia y discriminación contra mujeres y niñas, y la agudización de la situación de vulnerabilidad de estos grupos en ese contexto. Para ellos, se presentarán los estándares internacionales en materia de prevención, protección y reparación en situaciones de violencia y discriminación contra mujeres y niñas, y su grado de cumplimiento por el Estado chileno; se analizará el rol de las mujeres en las labores intrafamiliares de cuidado en pandemia y sus consecuencias; y se presentarán y discutirán las repercusiones de la pandemia en la empleabilidad femenina.⁵⁵

MARCO CONCEPTUAL Y ESTANDARES INTERNACIONALES

Pese a los diversos esfuerzos realizados por parte de los organismos internacionales de derechos humanos, la realidad sigue mostrando un panorama de desigualdad social y obstáculos en el ejercicio de esos derechos, particularmente para los grupos más vulnerables de la población.

Para Naciones Unidas, la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres ha sido una de las tareas más importantes y sostenidas en el tiempo. Desde la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, que consagró el derecho de las mujeres al voto, a ser elegidas y a participar en los asuntos públicos, se han sucedido numerosas iniciativas internacionales. En noviembre de 1967, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (DEDAW, por su sigla en inglés). Así también, la Asamblea General declaró 1975 como el Año Internacional de la Mujer y organizó la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Ciudad de México.

Un hito relevante lo constituyó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 1979. Dicha Convención define en su artículo 1° que:

⁵⁵ El presente capítulo ha sido elaborado a partir del análisis de información de carácter primario y secundario. Así también, se ofició al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, al Ministerio de Economía y Ministerio de Desarrollo Social y Familia para obtener información relativa a las medidas adoptadas para paliar las situaciones enfrentadas por las mujeres en materia de violencia y trabajo. Finalmente, se realizaron entrevistas a personas que por su experiencia o experticia pudieran proporcionar información y opiniones relativas a la situación que han vivido las mujeres en el contexto de la pandemia. Se entrevistó a Verónica Molina, dirigente de la organización Mujeres en Red Zona Sur y de la Asamblea Territorial San Miguel; Teresa Valdés, directora del Observatorio de Género y Equidad; Renato Gálvez del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género y a Valentina Pantoja, encargada de género del Colegio Médico y a Carmen Domínguez, directora del Departamento de Derecho Civil de la Universidad Católica.

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

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que constituye un programa en favor del empoderamiento de la mujer y, de acuerdo a ONU Mujeres, el plan más progresista que jamás había existido para promover los derechos de este grupo.⁵⁶

Con relación a la violencia hacia la mujer, cumple destacar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belém do Pará”, del año 1994. En el Preámbulo de esta Convención se identifica la violencia contra la mujer no solamente como una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales, sino que como una “ofensa a la dignidad humana” y una “manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres”.

En el marco de estas convenciones, de la lucha de las organizaciones feministas y de los organismos internacionales, el trabajo en pos de la igualdad de derechos ha continuado desarrollando iniciativas tendientes a que las mujeres logren una vida libre de discriminaciones y violencia.

En este sentido, se han ido incorporando una serie de conceptos que permiten lograr una mejor comprensión del fenómeno de la discriminación y la violencia de género. En el *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos 2018* del INDH, nos referimos al concepto de interseccionalidad, que hace referencia a las múltiples barreras que deben enfrentar las mujeres y las niñas para ejercer sus derechos y libertades y que muchas veces se entrecruzan para volver la situación aún más compleja. El *Informe* de 2018 cita la Observación General N° 28 del Comité CEDAW (2010), donde se señala que “La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad

⁵⁶ <https://beijing20.unwomen.org/es/about>

de género”. Así, la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados frente a esta multiplicidad de elementos entrelazados de discriminación.

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2019, p. 11) ha entendido que:

[...] la superposición de varias capas de discriminación –la interseccionalidad– lleva o expone a una o varias formas de discriminación agravada que se expresan en experiencias cuyos impactos son manifestados con diferencia entre mujeres. Lo anterior, se ve reflejado en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará; dicho texto expresa la obligación de los Estados de tomar especial atención en la adopción de medidas para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia, de “la situación de vulnerabilidad de la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada”.

De acuerdo a Zota Bernal (2015), el concepto de interseccionalidad ha permitido –en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos– superar un análisis unidimensional (sobre solo un factor) para introducir una interpretación múltiple de la discriminación y de las interacciones y fusiones dinámicas y contextualizadas entre distintos ejes que intervienen en este fenómeno.

La discriminación estructural o sistémica y los estándares de derechos humanos

Así también como la interseccionalidad, el concepto de discriminación estructural o sistémica es otro de los conceptos que permite ampliar la mirada hacia los factores subyacentes que impiden el pleno ejercicio de derechos para las mujeres y niñas. El desarrollo de este concepto permitirá colocar el concepto de discriminación ya no solo como situaciones que vivencian individuos, sino que como actos que afectan a grupos sociales en cuanto tales.

Para María José Añón (2013), la expresión “discriminación estructural” (o sistémica) da cuenta del tipo de desigualdad que deriva de la influencia de los valores sociales dominantes. Para esta autora la discriminación está articulada por procesos sociales difíciles de erradicar, arraigados en nuestros sistemas de socialización y con una gran

capacidad de mutación y adaptación al medio que facilita su invisibilidad. Agrega, además, que:

[...] los rasgos característicos de la discriminación estructural muestran que se trata de procesos sociales difusos, sistémicos –al margen de la intencionalidad o voluntad de las personas individualmente consideradas–, que se reproducen institucionalmente por cuanto atraviesan o se proyectan en todas las dimensiones de la existencia, tanto en el ámbito público y social como privado doméstico [...]” (p. 148).

Sobre la violencia y discriminación estructural que sufren mujeres y niñas de América Latina, la CIDH (2019) ha señalado que:

[...] en la región las mujeres continúan enfrentando serios desafíos para lograr el pleno respeto y la protección de sus derechos fundamentales, en un contexto de violencia y discriminación estructural y endémica contra ellas. En particular, ha indicado que el registro de altas tasas de homicidios por razón de género, desapariciones, acoso y violencia sexual, entre otras formas de violencia, así como la subsistencia de serios obstáculos, les impiden tener un acceso oportuno y sin discriminación a la justicia y a una reparación y protección integral frente a estos actos. Al mismo tiempo, las mujeres también enfrentan barreras para obtener un debido acceso a educación, información y servicios de salud sexual y reproductiva, de manera imparcial, oportuna y culturalmente adecuada. La discriminación contra las mujeres también impide que las mujeres tengan acceso a la igualdad de oportunidades de trabajo y condiciones de empleo, en particular, a igual remuneración que sus colegas varones por un trabajo idéntico, y a un lugar de trabajo libre de acoso sexual.

De manera complementaria, la CEPAL y el Observatorio de Igualdad de Género (2020) señalan que la violencia de género se basa en el preconceito de inferioridad de las mujeres, que sustenta la cultura de desigualdad y discriminación que rige a la mayoría de las sociedades de la región. Por otra parte, Salomé (2017) destaca que la dimensión

estructural del concepto de discriminación viene a relevar su faceta o dimensión colectiva o grupal y que, por lo tanto, no se trata de actos puramente individuales.

Este concepto se ha incorporado al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En este sentido, el artículo 5.a de la citada Convención establece lo siguiente:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los *patrones socioculturales de conducta* de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las *prácticas consuetudinarias* y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (destacamos).

De manera similar, la Convención de Belém do Pará considera la violencia contra la mujer como “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”. En el artículo 8.b de esta Convención, se llama a los Estados a adoptar medidas específicas para (destacamos):

[...] modificar los *patrones socioculturales* de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar *prejuicios y costumbres* y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

Por otra parte, el Comité CEDAW, en varias de sus recomendaciones, ha reiterado el concepto para indicar la importancia de relevar las características estructurales de la discriminación y la violencia. Así, en la Recomendación General N° 19, sobre la violencia contra la mujer (1992), se señala:

Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación [...]

En la Recomendación General N° 30 (2013) el Comité CEDAW señaló que “las obligaciones de los Estados Parte en virtud de la Convención les exigen ocuparse de todas las violaciones de los derechos de la mujer, además de la discriminación estructural subyacente por razón de sexo y género que sustentó dichas violaciones”. Este concepto se reitera en la Recomendación General N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia (2015), donde el Comité CEDAW se refirió a los obstáculos y restricciones que impiden a las mujeres acceder a la justicia en pie de igualdad. La recomendación establece: “Esos obstáculos se producen en un contexto estructural de discriminación y desigualdad, debido a factores como los estereotipos de género, las leyes discriminatorias, los procedimientos interseccionales o compuestos de discriminación y las prácticas y los requisitos en materia probatoria [...]”.⁵⁷

Salomé (2017) señala que esta visión ha permitido dar paso a una perspectiva que toma en cuenta la forma en que la sociedad está organizada para entender cómo y por qué la discriminación y la violencia se encuentran tan arraigadas en la mayoría de los países del mundo. Destaca, además, que para combatir la discriminación es importante hacer frente a una serie de preconcepciones y generalizaciones que se asignan a las personas debido a su pertenencia a determinados grupos sociales.

De esta manera, el aporte central del concepto es que sitúa la discriminación como un fenómeno que afecta a grupos y no solo a personas, en razón de estereotipos, preconcepciones y prejuicios que se asientan en la sociedad, su cultura y en creencias instaladas a través de los siglos, que propician su naturalización e invisibilización.

Así también, este concepto releva el rol de los Estados en la tarea de eliminar la discriminación y la violencia de género, pues son ellos los principales responsables y

⁵⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 33. Sobre el acceso de las mujeres a la justicia, 2015, párr. 3.

encargados de generar políticas sociales y leyes que favorezcan la igualdad y de modificar las estructuras institucionales que perpetúan los estereotipos de género y las discriminaciones asociadas.

VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Para la Comisión Interamericana de Mujeres (2020) el Covid-19 evidenció la forma en que las grandes desigualdades estructurales afectan de manera diferenciada a las mujeres y a las niñas de América Latina. La Comisión hace especial hincapié en que el más grave de los signos de esta desigualdad ha sido la violencia contra las mujeres por razones de género.

Si bien las medidas de confinamiento han ayudado a evitar la propagación del virus, las cuarentenas y las restricciones de movilidad aumentaron el aislamiento de las mujeres en sus hogares y la convivencia obligada con sus parejas y agresores. En este sentido, organismos internacionales y organizaciones feministas (ONU Mujeres, CEPAL, CIM-OEA, Comunidad Mujer, Observatorio de Género y Equidad) alertaron, de manera inmediata, que la violencia contra las niñas y las mujeres aumentaba en el contexto de la crisis sanitaria. Señalaban que mientras los países dictaban medidas sanitarias para proteger la salud de las personas, cientos de mujeres y niñas encontraron en estas medidas una declaratoria de riesgo inminente en sus vidas y, en una cantidad significativa, una declaratoria de riesgo de muerte.

A nivel mundial, antes que comenzara la pandemia, una de cada tres mujeres sufría violencia física o sexual, en su mayoría, por parte de su pareja.⁵⁸ Desde que se desató el brote de Covid-19, los nuevos datos e informes que realiza ONU Mujeres revelan que se ha intensificado todo tipo de violencia contra las mujeres y las niñas, sobre todo la violencia doméstica, y se han incrementado de manera significativa las llamadas a las líneas de atención de casos de violencia en el hogar.

Además, la Comisión Interamericana de Mujeres alertó específicamente que: “El encierro de niñas genera un aumento de la violencia sexual en su contra y mayores complicaciones

⁵⁸ <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>

para mantenerse en procesos de escolarización. El confinamiento hace que las niñas estén más expuestas al abuso y la violencia, a lo que se adiciona el riesgo de abandono y exclusión escolar post pandemia” (CIM-OEA, 2020).

Chile no ha estado ajeno a esta situación. En relación a la violencia hacia las mujeres, la situación sigue siendo preocupante, particularmente con relación al aumento de los femicidios frustrados en el contexto de la crisis sanitaria. De acuerdo a datos del INE (2021),⁵⁹ entre el año 2010 y el 2019 la tasa de femicidios se ha mantenido constante y la tasa de femicidios frustrados muestra un aumento constante en la última década. En el año 2019, se registraron 46 femicidios y 109 femicidios frustrados; en 2020 hubo 43 femicidios consumados y 151 femicidios frustrados. Esto implica que los femicidios consumados han permanecido en la misma lógica de los últimos 10 años, y el número de femicidios frustrados crece, registrándose 42 casos más en el año 2020, comparado con lo ocurrido en 2019.

Sin embargo, el aumento más significativo se relaciona con las denuncias de violencia efectuadas por mujeres. Estas denuncias se han recepcionado en los teléfonos de ayuda tanto de Carabineros como del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Publicación del Instituto Milenio para el Estudio de Imperfecciones del Mercado y Políticas Públicas⁶⁰ señala que antes de marzo de 2020 se recibían aproximadamente de 1000-1500 llamadas por mes relativas a violencia intrafamiliar. A partir de marzo de 2020 esta cantidad aumentó a alrededor de 2.000 a 5.000 llamadas por mes. Esto se traduce en que los llamados al Fono Familia #149 de Carabineros sumaron 24.806 entre enero y septiembre de 2020, marcando un aumento de 43,8%, en relación al mismo período del año 2019. El *peak* de llamadas de auxilio al #149 se alcanzó en mayo, con un 314% más de llamadas a nivel nacional. Pero, de acuerdo a este estudio, el incremento es mucho mayor cuando se analizan solo las 14 comunas que efectivamente se sometieron a cuarentena, o sea, a la restricción de circulación que llevó las personas a mantenerse encerradas en sus domicilios. La “línea base” a nivel nacional es de cinco llamadas cada 100 mil habitantes, pero en estas comunas hubo 12,7 llamadas por 100 mil habitantes. Esto supone, en los primeros tres meses de cuarentenas, un aumento del 66%. Este incremento varía de acuerdo a los meses de confinamiento, que va escalando de 10 llamadas para el cuarto mes y 50 para el sexto mes, en consonancia con los impactos de aislamiento social,

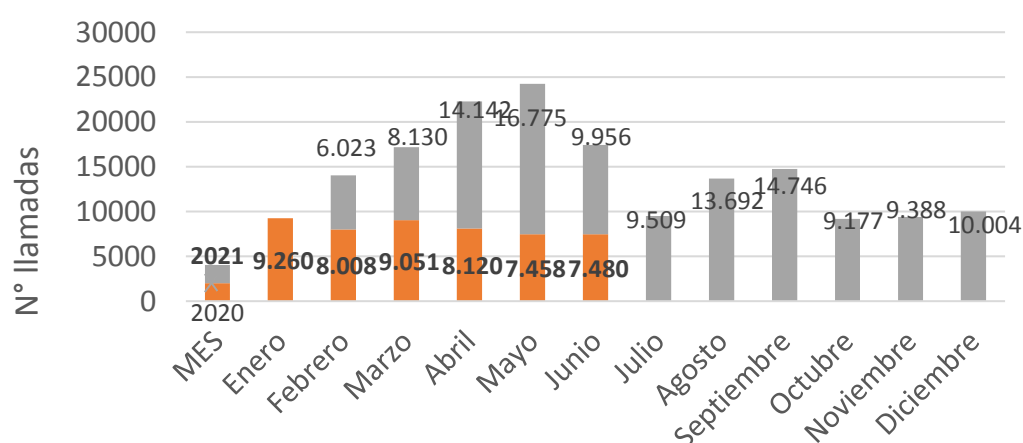
⁵⁹ <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/genero>

⁶⁰ El Estudio fue solicitado por el INDH al Instituto Milenio para el Estudio de Imperfecciones del Mercado y Políticas Públicas, que tuvo la gentileza de hacerlo llegar al Instituto, aún antes de su publicación.

pérdidas de ingresos o incertidumbre sobre los ingresos que se acumulan con la duración de las cuarentenas.

En el caso del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SernamEG) y su Fono Ayuda (#1455), durante el año 2020 las llamadas a nivel nacional aumentaron 149%, registrándose 126.645 contactos telefónicos. El mayor número se verificó en mayo (16.775) y luego en septiembre (14.746). De acuerdo a este mismo estudio, del total de llamados recibidos por el fono de SernamEG, el 32,5% (39.647) corresponde a pedidos de auxilio por situaciones de violencia; las otras fueron derivaciones a instituciones gubernamentales (50%) y pitanzas. También hubo llamadas en blanco, que son aquellas que se interrumpieron o donde el interlocutor guarda silencio o no contesta. Respecto a las llamadas que refieren a agresiones, un 52% de ellas es por violencia grave, un 38,8% por un inicio de violencia y un 5% por violencia con riesgo de muerte.

Figura 1. Llamadas recepcionadas por el Fono Ayuda (#1455)⁶¹ de SernamEG, 2020-2021.



Fuente: SernamEG, 2021.

⁶¹ Corresponde al número de la línea telefónica de SernamEG que recibe las llamadas por situaciones de violencia de género.

Figura 2. Servicio de atención telefónica y telemática (SATT) regiones del país, año 2020.

REGIÓN	SATT A JUNIO 2021			Total componente asistencia remota	SATT
	1455	Llamadas de emergencia	Seguimiento partes policiales		Seguimiento medidas cautelares
Tarapacá	151	9	504	664	-
Antofagasta	286	18	474	778	-
Atacama	82	44	110	236	-
Coquimbo	394	48	639	1081	-
Valparaíso	1.134	203	1.648	2985	-
O'Higgins	432	138	1.036	1606	-
Mauile	440	291	1.236	1967	-
Bío-Bío	710	189	1.901	2800	-
Araucanía	339	126	1.470	1935	-
Los Lagos	319	65	1.215	1599	-
Aysén	21	22	146	189	-
Magallanes	144	34	164	342	-
RM	5.368	889	2.738	8995	1.446
Los Ríos	127	16	538	681	-
Arica y Parinacota	124	88	268	480	-
Ñuble	289	82	622	993	-
No declara región	39.017	1.432	-	40449	-
Totales	49.377	3.694	14.709	67.780	1.446

Fuente: SernamEG, 2021.

Por otra parte, las denuncias formales –presentadas ante las policías o el Ministerio Público– realizadas por violencia contra la mujer, también se vieron afectadas por la pandemia. La restricción de movimiento derivó en que las mujeres denunciaran menos en los meses de encierro total durante el año 2020, en relación a años anteriores. Las denuncias ante las policías y fiscalías fueron 65.466 entre enero y septiembre de 2020, lo que corresponde a un 9,6% menos que en el mismo lapso de 2019. El mínimo de denuncias se registró en abril, con 5.985. Tras el fin del confinamiento estas cifras

aumentaron en índices levemente superiores a la tendencia previa a la cuarentena. Si bien Fiscalía dispuso una página web para realizar denuncias, ya que no se atendía presencialmente, muchas mujeres desconocían su existencia o no tenían acceso a internet para poder efectuarla, lo que podría llevar a la conclusión de que la falta de denuncias sería atribuible a las medidas de confinamiento sumada la dificultad de acceder a la atención virtual.

En la misma línea, la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres (2021) consignó que la pandemia también incidió en un aumento de las solicitudes de ayuda relacionadas a violencia sexual, pero que las denuncias disminuyeron. Durante el primer semestre de 2020 se registró un aumento de 68,8% en las llamadas relativas a delitos sexuales perpetrados contra mujeres mediante el Fono Familia #149 de Carabineros de Chile. Sin embargo, los casos conocidos por las policías (denuncias formales) experimentaron una disminución de un 10,4%. Por ejemplo, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) informó durante 2020 una disminución promedio de 52% de denuncias sobre delitos sexuales entre marzo y junio, cuyo mínimo fue alcanzado en abril de aquel año con una disminución del 75%.

En este sentido, Carmen Domínguez, directora del Centro de Familia de la Universidad Católica de Chile, señala que las denuncias de las mujeres, por diversos canales, han sido una constante durante el período de aislamiento derivado de la emergencia sanitaria en toda América Latina (2020).

A partir de las denuncias y las alertas de organizaciones en defensa de los derechos de las mujeres en Chile, el gobierno implementó un Plan de Contingencia por Coronavirus,⁶² que incluye las siguientes medidas:

1. Fono de atención #1455 de orientación y ayuda para las mujeres que experimentan violencia. Si bien este fono de ayuda existe desde enero de 2019,⁶³ se complementó con un chat web 1455, al cual se puede acceder a través del portal del SernamEG, como un mecanismo silencioso para aquellas mujeres en situación de peligro inminente que no pueden hacer llamadas telefónicas.

⁶² Información proporcionada al INDH por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, mediante Oficio 560.

⁶³ El fono para víctimas de violencia existe hace varios años, pero en 2019 adquiere ese nuevo número.

2. El Ministerio de la Mujer trabaja en coordinación con Carabineros de Chile y el Ministerio Público, abordando materias como la revisión de nudos críticos⁶⁴ que enfrentan las mujeres al momento de denunciar, para trabajar en un plan de acción que garantice la protección de las víctimas.
3. Con el propósito de seguir ampliando la red de ayuda, se establecieron alianzas colaborativas con la Confederación de la Producción y del Comercio, promoviendo que las empresas se comprometan en la lucha contra la violencia hacia las mujeres; también Banco Estado, a través de las Cajas Vecinas, para difundir canales de atención, orientación y ayuda. En la misma línea se trabaja con COPEC, Walmart y Jet Smart.
4. En conjunto con el Ministerio Secretaría General de Gobierno se trabajó para reforzar el vínculo con la sociedad civil, generando espacios de diálogo con dirigentes sociales, incluyendo capacitaciones a estos actores en la materia y compartiendo información preventiva sobre la violencia.
5. El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género integró la Mesa Social Covid-19, a fin de considerar la perspectiva de género ante la crisis sanitaria y social.
6. Continuidad de atención en Centros de la Mujer y Centros de Violencia Sexual.
7. Continuidad de atención en casas de acogida.
8. Lanzamiento “Mascarilla 19”.⁶⁵
9. Lanzamiento de campaña “Hazlo por ellas”.⁶⁶

⁶⁴ El oficio enviado por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género no especifica cuáles son los nudos críticos que se abordaron en la reunión de dicho ministerio con Carabineros de Chile.

⁶⁵ Palabra clave “Mascarilla 19”, Funcionamiento: La mujer va a la farmacia más cercana, dice la palabra clave y el personal que atiende sabrá inmediatamente que se trata de una situación de violencia. Le pedirán sus datos personales y luego llamarán al fono 1455 de Orientación de Violencia contra la Mujer y en un caso más grave con el fono 149 de Carabineros.

⁶⁶ Esta campaña busca sensibilizar y comprometer al entorno de las mujeres que sufren de violencia, haciendo un llamado a denunciar y actuar en caso de ser testigos de violencia intrafamiliar. Informa también a la víctima y a la comunidad de las diferentes formas que están disponibles para denunciar y buscar orientación.

Con relación a la violencia de género y a las medidas adoptadas por el gobierno, Verónica Molina,⁶⁷ dirigente de la organización Mujeres en Red Zona Sur y de la Asamblea Territorial San Miguel, señala que uno de los graves problemas que enfrentaron las mujeres de la región fue el aumento de la violencia de género. En este sentido, relata que debieron organizarse para enfrentarlo:

Frente a ese problema, nosotros hicimos una red de apoyo altiro porque sentíamos que... Primero sentir que no había política pública, y segundo que las acciones del Ministerio de la Mujer llegaron muy tarde y muy descontextualizadas y muy no en sintonía con la vida de las mujeres. [Además] en Carabineros la mayoría de las comisarías estaban dedicadas 100% al tema de la pandemia a controlar el toque de queda, hacer labores administrativas frente al estado de excepción, es decir, los permisos, los viajes. Entonces no nos ayudaba.

Con relación a la clave “Mascarilla 19” (punto 8 del Plan de contingencia por Coronavirus), como forma de pedir ayuda de una mujer –en una farmacia– en caso de estar viviendo violencia, la dirigente indicó que:

La “mascarilla Covid-19” estaba lejos de la población, o sea, la política absolutamente desconectada. Lo que pasa es que una mujer que es víctima de agresión para empezar no puede salir de su casa porque la tiene controlada el agresor. La política, entre comillas “pública” porque no es política pública para nosotros, decía que la mujer tenía que ir a la farmacia y decir “Quiero la mascarilla Covid-19”, y en ese momento la asistente farmacéutica le pedía el teléfono y la conectaba a una central donde a ella la iban a llamar por teléfono y le iban a dar contención, atención. Pero primero la mujer no podía salir; segundo, la mujer no estaba cerca de una farmacia que tuviera porque estas eran cadenas Salcobrand, farmacia Ahumada y Cruz Verde, y en las poblaciones no hay esas farmacias, esas están en lugares centrales, entonces no nos servía.

A su vez, en relación a la red de protección autogestionada relata:

⁶⁷ En entrevista realizada por el INDH, con fecha 2 de agosto de 2021.

Nosotros frente a ese problema creamos una red de protección a las mujeres que sufrían violencia intrafamiliar. Primero dimos algunos tips que le llegaban al celular que solo podía ver ella. ¿Qué era? Ten una muda de ropa armada, ten una persona, una vecina, una amiga a la que tú le pinches cuando tengas un problema con una clave que tú digas, por ejemplo, “está lloviendo”, entonces esa persona sabe que tiene que hacer algo, ir llamar a los Carabineros, ir con otros vecinos, etcétera... Después entrábamos nosotros en la primera acogida que se creó... el material que elaboramos nosotros, que era el taller de primera acogida; entonces yo acojo a la víctima. Segundo, ver si podía ir a una residencia, ubicarle, nosotros hacemos el acompañamiento, buscarle una residencia, ver si tenía que salir de la casa del agresor.

Con relación a la mesa de trabajo del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género con Carabineros, creada en el contexto de la pandemia, resultaría importante que esta trascienda el período de crisis sanitaria. La denuncia de las mujeres víctimas de violencia enfrenta una serie de dificultades, entre las cuales cabe destacar: los prejuicios de los funcionarios de Carabineros al momento de recepcionar la denuncia (minimización del hecho, cuestionamiento a la mujer por su “posible responsabilidad” en el maltrato, etc.), lentitud en tomar medidas frente a la denuncia y escaso control y seguimiento de las medidas adoptadas para la protección de la víctima; así como las dificultades que enfrentan las mujeres rurales por la lejanía de retenes de Carabineros. Se suma a ello las dificultades de las mujeres indígenas –particularmente en la zona del conflicto mapuche– para denunciar, por la desconfianza que tienen hacia la institución de Carabineros de Chile.⁶⁸ Todos estos nudos críticos requieren ser abordados en una mesa de trabajo que no solo se limite a los problemas surgidos en tiempos de pandemia.

Por otra parte, Teresa Valdés, directora del Observatorio de Género y Equidad, opina, con relación a las políticas de Estado para abordar el incremento de la violencia en pandemia:

⁶⁸ Los temas de las dificultades para denunciar y acceder a la justicia tanto de mujeres rurales, como de mujeres indígenas rurales fueron desarrollados en extenso en el *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos 2018* del INDH.

Yo te diría que en el caso *de* violencia, probablemente, es en el que ha habido mucha palabra y poca respuesta, pero porque es previo; o sea, si los temas que se han enfrentado son porque vienen de crisis previas, todo viene de crisis previas, lo que pasa es que se agudiza.

¿Qué se ha hecho? Poner recursos para que haya más personas respondiendo el teléfono del Ministerio de la Mujer, entonces... pero para acompañamiento, porque cuando tú tienes a las mujeres encerradas con los niños no tienes ninguna posibilidad de sacarlas de la casa. El modelo de atención a mujeres víctimas de violencia es un modelo que está absolutamente fracasado, diría yo, porque no ha... No logra responder a las necesidades afectivas. O sea, empiezas a ver la realidad de lo que pasaba, que ahora es mucho más grave, entonces, la ministra, ¿qué es lo que dice? Dice: “No, si han hecho unas campañas por redes para que las mujeres llamen”. Y esta idea de la Mascarilla 19 que, obviamente, es imposible que resultara; o sea, voladores de luces, ¿ves? Voladores de luces y una tan baja comprensión de que se requiere ir hacia otros modelos de atención. No están en las poblaciones, entonces es ridículo, entonces es volador de luces, entonces parece un show, una cuestión que parece muy inteligente, pero eso es copiado de otros países en que las farmacias son, digamos, una red que, efectivamente, funciona, que está en toda la ciudad; obviamente que no funciona para los sectores rurales, ni qué decir el estado de abandono de las mujeres en sectores rurales; están en condiciones muchísimo más difíciles.

Por otra parte, como referido anteriormente, de la interseccionalidad que se conjuga con la violencia de género deviene en que algunas mujeres se vean más propensas a sufrir el maltrato y no dispongan de recursos para su denuncia. A título de ejemplo, de acuerdo a la encuesta CASEN 2017, un 20,1% es decir, una de cada cinco de las mujeres en Chile se encuentra en pobreza multidimensional. Al respecto, Verónica Molina señala: “Las mujeres pobladoras durante la pandemia han sufrido los efectos de la falta de una política pública para hacer frente a la violencia en la vida de las mujeres que tome en cuenta las condicionantes y determinantes sociales que les afectan y que las hacen más vulnerables a la violencia”.

El siguiente testimonio es ejemplo de la situación que enfrentan las mujeres pobladoras:⁶⁹

[...] ya el [nombre de la pareja] se quedó dormido y no me pegó, como le he contado, me pega por todo, se desquita conmigo del mal día de la pega, o porque no le gusta la comida, es que en el comedor solidario nos dan porotos con harta verdura, pero a él le gusta la carne. Le dije que tenemos que acostumbrarnos a comer así. Se enojó y me dio una cachetada.

Así también, las mujeres migrantes, especialmente aquellas que se encuentran en situación de ilegalidad, son particularmente vulnerables a la discriminación y la violencia ya que la mayoría de ellas carece de redes de apoyo y teme denunciar las agresiones que viven, dada su condición y el consecuente temor a ser deportadas a sus países de origen. Como ya lo señalábamos en el *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos 2018*, el aislamiento geográfico que viven las mujeres rurales e indígenas rurales hace que la violencia que experimentan por parte de sus parejas sea difícilmente denunciada.

En una reflexión más global del problema de la violencia de género, Valdés indica que el modelo de políticas que se ha seguido a nivel nacional e internacional para la temática ha demostrado ser ineficaz en avanzar hacia la solución este problema.

Ni en Chile ni en el resto del mundo [se ha logrado avanzar], seguimos con las mismas cifras de hace 40 años, cosa que a mí me indigna, y cada vez que digo esto y dicen “tenemos que mirar críticamente”, estuve, a propósito de los 25 años de Beijing, todas estas cosas que hizo ONU-Mujeres estuve en una mesa, precisamente, sobre violencia, y les dije que no es aceptable que desde los años setenta seguimos dando las mismas cifras, seguimos con las mismas cifras de mujeres, ¿no es cierto? Entonces, o repensamos qué estamos haciendo mal; o vamos a seguir lamentando. Entonces, no hemos logrado... las políticas no se han centrado donde deben, si ese es el problema.

⁶⁹ Verónica Molina facilitó este testimonio de mujeres con las que trabaja su organización, quienes autorizaron que fueran compartidos con el INDH, pero manteniendo su anonimato.

En este sentido, y sin restar importancia a las políticas que buscan ayudar a las mujeres víctimas de violencia, según ONU Mujeres (2019), son las políticas de prevención las más apropiadas cuando se piensa en una solución estructural del problema de la violencia. Al respecto, este organismo precisa que la prevención debe comenzar en las primeras etapas de la vida, mediante la educación de los niños y niñas que promueva las relaciones de respeto y la igualdad de género.

Cabe señalar que en Chile hasta antes del año 2015 no existía un programa específico de prevención de la violencia, sino que el accionar del antiguo SERNAM se había concentrado principalmente en las respuestas y servicios para las mujeres víctimas de violencia (agresiones físicas, femicidios y femicidios frustrados) y los programas de prevención constituían un acápite menor dentro de la lógica de enfrentar el problema de la violencia hacia la mujer. Si bien el Programa de Prevención Integral de Violencias contra las Mujeres comienza a implementarse en el año 2015, al 2019 el presupuesto de dicho programa alcanzaba a 1.148.419 mil millones de pesos, representando aproximadamente el 2,38% del presupuesto de la cartera ministerial.⁷⁰

Lo limitado del presupuesto asignado para la magnitud de la tarea a implementar condiciona una intervención muy restringida en cuanto cobertura y diversidad de las tareas a realizar; tanto así que abarca solo 188 de las 346 comunas del país.

Así también, una de las principales tareas definidas en el programa de prevención del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género es la capacitación para la prevención de violencia contra las mujeres, que incluye la formación de monitoras comunitarias. Dado lo acotado del presupuesto, se ha podido capacitar a un número muy limitado de agentes comunitarios.⁷¹ Asimismo, el programa no contempla el seguimiento y refuerzo de los aprendizajes en las monitoras, por lo cual no es posible determinar si las personas capacitadas continuaron desarrollando actividades de prevención de la violencia en sus comunidades, como tampoco es evaluable la calidad de ellas. Además, una falencia importante de este programa es que no dan cuenta de la diversidad de la población de nuestro país, al no tener un enfoque interseccional. Esto quiere decir que el mismo contenido del programa es impartido en todas las regiones, sin considerar las realidades diversas de las mujeres, tales como ruralidad, condición de mujeres indígenas, mujeres migrantes y mujeres de la diversidad sexual.

⁷⁰ Información proporcionada al INDH por el Programa de Violencia hacia la Mujer, en entrevista realizada a Mitzi Figueroa en 2019.

⁷¹ Las monitoras capacitadas entre 2015 y 2018 fueron 7.850 a lo largo del país, en ocho encuentros (de dos horas cada uno) más una práctica comunitaria.

Por otra parte, además de los problemas ya descritos en relación a la violencia de género, el SernamEG no desagrega la información para poder identificar la situación de las mujeres rurales e indígenas rurales, así como de las mujeres migrantes. Como ya señalábamos en el *Informe Anual 2018*, la temática de la violencia hacia las mujeres oculta las realidades muy diversas que viven las mujeres de nuestro país porque, dado que no se desagrega la información sobre violencia, no se posee información específica de la situación de la diversidad de condiciones a que están sometidas. Esto implica que continúa el tratamiento del problema de la violencia abordándola de una manera que homogeniza la situación de discriminación y violencia que sufren, lo que impide diseñar políticas públicas capaces de responder a las distintas necesidades que enfrentan.

Por todo lo anterior, la Comisión Interamericana de Mujeres (2020) ha concluido que las medidas establecidas para eliminar los riesgos de contagio durante la pandemia han agravado la discriminación estructural y han sobrepuesto a las mujeres y a las niñas a la violencia, ensanchando la brecha de desigualdad en todos los ámbitos.

En palabras de Teresa Valdés: “Si se examina de dónde vienen esas violencias, te das cuenta que son personas que están viviendo sometidas a otras violencias; entonces, la violencia contra las mujeres no es una violencia aislada, por eso decimos que es una violencia estructural”.

EL TRABAJO DE LAS MUJERES EN PANDEMIA

La pandemia por el Covid-19 no solo ha implicado una crisis sanitaria a nivel mundial, sino que también trajo aparejada una de las mayores crisis económica de las últimas décadas, que ha impactado el mercado del trabajo de una manera muy relevante. Han disminuido las actividades productivas y de servicios, o se han suspendido en el contexto de medidas de confinamiento y cuarentena.

Según evaluaciones de impacto realizadas por la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los sectores económicos más afectados en términos del volumen de la producción y del empleo como consecuencia de las medidas adoptadas para frenar los contagios⁷² son el comercio, los restaurantes y hoteles, el turismo, actividades inmobiliarias y la industria manufacturera, mientras que el trabajo en sector agropecuario

⁷² <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>

(indispensable para la subsistencia general) experimentó un decrecimiento medio-bajo (CEPAL, OIT, 2020) (Centro de Políticas Públicas UC, 2020).

Entre las categorías de ocupación ha sido el trabajo independiente el que más se contrajo, lo que indica que, en este caso, a diferencia de una crisis económica común, el trabajo informal no es una alternativa para generar ingresos frente a una reducción del empleo asalariado (CEPAL, 2020b). En nuestro país, esta crisis se ha reflejado en una disminución de casi dos millones de personas ocupadas durante el año 2020; cifra que, se anticipaba, seguiría profundizándose el año 2021 (Centro de Políticas Públicas UC, 2020).

Si bien esta crisis económica ha sido de nivel global, no ha afectado en la misma forma y magnitud a hombres y mujeres. Históricamente las mujeres han tenido una inserción laboral menor y más precarizada que los hombres. En 2010, los hombres tenían una participación en el mercado laboral promedio de 74,2%, mientras que la de las mujeres llegaba a un 46,8%. Esto se traduce en una brecha de género equivalente a -27,40 puntos porcentuales (pp.). En la última década, las mujeres han aumentado progresivamente su participación en el trabajo remunerado superando el umbral del 50% a finales del año 2013. En el trimestre noviembre 2019 a enero 2020, previo al inicio de la pandemia en Chile, la participación laboral femenina alcanzó su valor máximo, 53,3%, lo que permitió reducir la brecha de género a -20,6 pp. (INE, 2021).

De acuerdo a la CEPAL, si las mujeres ya enfrentaban una situación desigual y más precaria que los hombres, la pandemia del Covid-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en América Latina.⁷³ Las desigualdades estructurales han afectado la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y se manifiestan a través de aspectos tales como los siguientes:⁷⁴

- Mayor presencia en micro, pequeñas y medianas empresas;
- Mayores barreras para acceder a financiamiento, emprender y exportar;
- Concentración en sectores y ocupaciones de menor productividad;
- Sobrerrepresentación en el empleo informal;
- Menores niveles de ingresos;
- Menor acceso a la seguridad y la protección social;

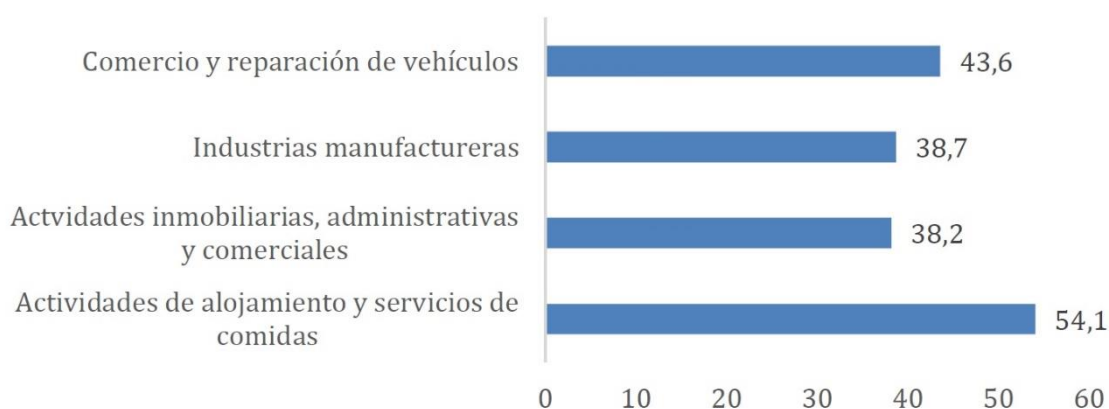
⁷³ <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>

⁷⁴ <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>

- Sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados.

En este sentido, cabe destacar que las actividades económicas donde se observa una mayor ocupación femenina fueron las más perjudicadas. Los puestos de trabajo de quienes se dedicaban a alojamiento y servicios de comida, comercio y actividades en los hogares en calidad de dependientes, es decir, trabajadoras de casa particular, fueron los que proporcionalmente disminuyeron más (INE, 2021).

Figura 3. Proporción de mujeres que trabajan en sectores de la economía en donde la repercusión de la crisis sobre la producción ha sido "Alta"



Fuente: Centro de Estudios Financieros, Universidad de los Andes, 2021.

Al analizar la situación del empleo formal de manera global, si se compara la proporción de ocupados en el año 2019 (trimestre móvil abril-junio), en el 2020 se observa una caída en la proporción de ocupados, de 17,3% en el grupo de los hombres, y de 23,5% en el de las mujeres. La tasa de participación laboral masculina (promedio anual) sufrió un descenso de 73,5% en 2019 a 68,8% en 2020, mientras que la femenina cayó desde 52,5% a 47,3% en el mismo período (INE, 2021). Así, la crisis llevó a una pérdida de aproximadamente 900.000 puestos de trabajo femenino, que implica que solo 4 de cada

10 mujeres en edad de trabajar estaban ocupadas, mientras que entre los hombres eran 6 de cada 10 (Valenzuela & Wendel, 2021).

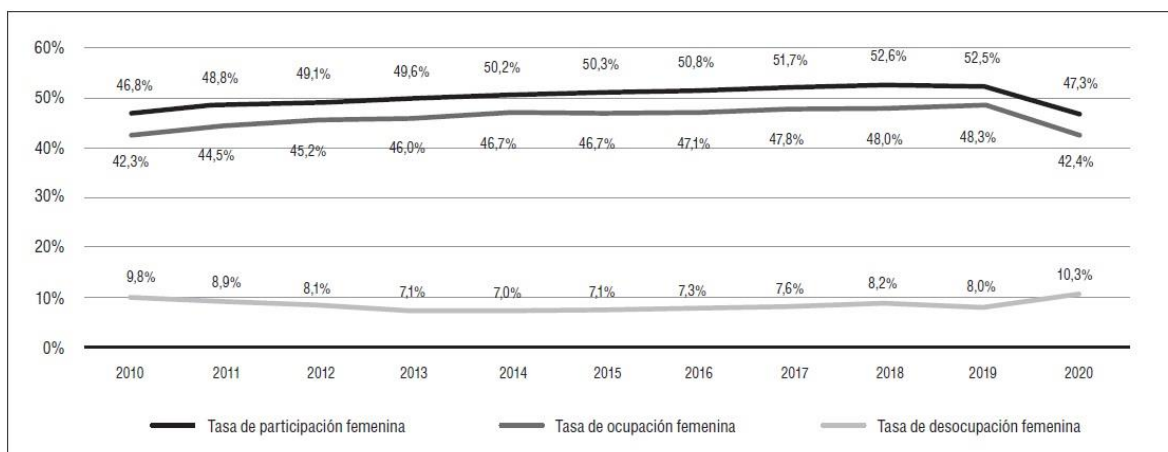
A esto se debe agregar la disminución significativa del trabajo informal, como consecuencia de las medidas de confinamiento. Esto ha tenido un especial impacto en las mujeres, ya que son ellas las que desempeñan mayoritariamente este tipo de trabajo. La pérdida de ocupación laboral de las trabajadoras informales alcanza un 55%, casi el triple de lo que ocurre con las trabajadoras formales o que cotizan en la seguridad social (Valenzuela & Wendel, 2021). Un testimonio ejemplifica la realidad que han debido afrontar las mujeres que trabajan en el sector informal:

Hoy mi hija se quedó dormida llorando, tuvimos que regalar nuestra perrita porque no tenemos plata para comprarle comida. Como no he podido salir a vender pan amasado al metro, nos arreglamos con lo poco que gana él [...]. Fui a la municipalidad y dicen que hay que esperar si el gobierno nos da algún bono. Yo creo que mañana voy a ir a vender pan, si los pacos me echan me arriesgo.⁷⁵

Las más perjudicadas han sido las trabajadoras de casa particular, porque en el segundo trimestre de 2020 se produjo la mayor caída histórica en el contingente de esta actividad: más de 150.000 de ellas quedaron sin empleo. Esto representa casi la mitad (48%) del total de trabajadoras de casa particular en el mismo período en 2019.

Figura 4 .Evolución de indicadores del mercado laboral femenino

⁷⁵ Testimonio de mujer residente en la comuna de San Miguel, facilitado por Verónica Molina, en condición de anonimato.



Fuente: Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas. Centro de Políticas Públicas UC, 2020.

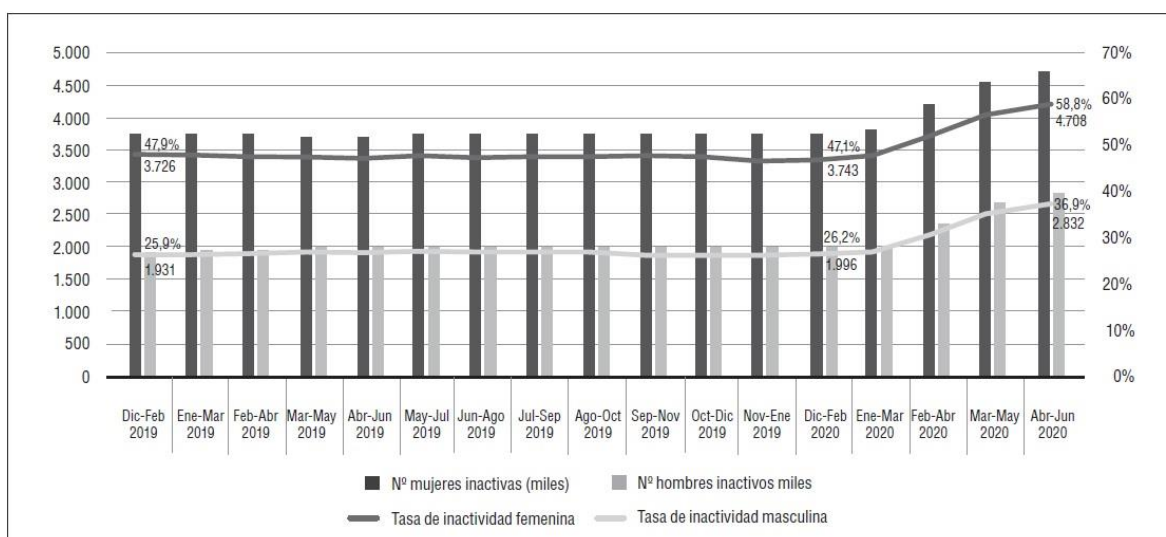
Por otra parte, en el trimestre octubre-diciembre de 2020, un 33,9% de las mujeres declararon circunstancias familiares como razón principal para no participar en el mercado laboral, es decir, tener que realizar trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en sus hogares. Cabe destacar que, durante el *peak* de la pandemia (mayo-julio 2020), aumentaron las personas que no buscaron trabajo remunerado por razones temporales de cuidados y quehaceres domésticos, porcentual que en doce meses varió 593% en mujeres y 172% para ambos sexos (INE, 2021). Si bien entre octubre-diciembre de 2020 disminuyó la cantidad de personas que declararon no buscar empleo debido a razones relacionadas con el Covid-19, 57,4% de quienes declaran esta razón son mujeres.

Para las mujeres, la pandemia y sus consecuencias, relacionadas principalmente con cuidados, sigue siendo una razón predominante para no buscar empleo, ya que han sido fundamentalmente ellas quienes han asumido las tareas de cuidado, incluyendo el apoyo escolar debido a la suspensión de las clases presenciales para niños y niñas. Es decir, con la pandemia se estaría agudizando una situación de desigualdad y baja corresponsabilidad que ya existía anteriormente, lo que reflejaría los estereotipos de género todavía muy presentes en nuestra sociedad (Centro de Políticas Públicas UC, 2020; Valenzuela y Wendel, 2021).

Esta sobrecarga de trabajo doméstico afecta no solo la decisión de participación laboral de las mujeres, sino también las posibilidades de progresión profesional a futuro, además de su salud física y mental (Valenzuela y Wendel, 2021). Al analizar la evolución de anteriores crisis económicas y sociales, a las mujeres les resulta más difícil y les toma mucho más

tiempo reincorporarse al mercado de trabajo⁷⁶ (Centro de Políticas Públicas UC, 2020). Así también, la dualidad de roles que recae sobre las mujeres las ha hecho sufrir un mayor impacto emocional negativo durante el confinamiento por la Covid-19 que los hombres, debido a la carga de trabajo físico y mental que han asumido. Consecuentemente, las mujeres presentan un mayor nivel de malestar psicológico durante la pandemia en comparación con los hombres (5,35 puntos sobre 10 entre las primeras y 3,80 puntos sobre 10 entre los segundos).⁷⁷

Figura 5. Evolución de la tasa de inactividad, según sexo (todos los trimestres móviles)



Fuente: Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas. Centro de Políticas Públicas UC, 2020.

⁷⁶

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2020-so

⁷⁷ <https://theconversation.com/la-salud-mental-de-las-mujeres-se-ha-visto-mas-afectada-por-la-pandemia-161631>

Las cifras expuestas en relación al desempleo femenino, así como las que permanecen “inactivas”, resultan preocupantes en torno a los efectos de la emergencia sanitaria en las mujeres trabajadoras. En este sentido, cobra importancia analizar las medidas adoptadas por el Estado para paliar la situación laboral de las mujeres afectadas por la pandemia.

En primer lugar, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género informó al INDH, vía oficio,⁷⁸ la creación del Consejo de la Mujer Covid-19, como una instancia transversal de cooperación, donde se convocó a participar a mujeres de distintos ámbitos, de la sociedad civil y del quehacer académico, político, empresarial, social, laboral y otros, buscando generar una ruta de trabajo que ayude a enfrentar la presente crisis que afecta especialmente a las mujeres. El Consejo se dividió en tres grupos para abordar los temas de reactivación económica, cuidados y protección.

El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género también trabajó para fortalecer las bolsas de trabajo, tanto a nivel de las carteras ministeriales como de otras instituciones, considerando el desarrollo de un plan de reactivación enfocado en mujeres, con los ministerios de Economía, Trabajo y Previsión Social y Desarrollo Social y Familia. De igual modo, para fomentar la participación laboral femenina, este ministerio, junto con la Cámara Chilena de la Construcción, conformaron la Mesa Técnica de Trabajo “Mujer y Construcción”.

En el ámbito de la capacitación, en conjunto con la Subsecretaría del Trabajo y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, se desarrolla la iniciativa “Mujer digital”, destinada a proporcionar herramientas en la materia para mujeres emprendedoras y las que quieran comenzar a serlo, poniendo a disposición cursos gratuitos sobre el tema.

Por otra parte, el Ministerio de Economía informó⁷⁹ al INDH un conjunto de iniciativas de apoyo a las pymes que consideran mayores beneficios para las mujeres.

- Bono Alivio Pyme: Bono de 1 millón de pesos –sean personas naturales o jurídicas– que hayan iniciado actividades en primera categoría hasta el 31 de marzo 2020. Incremento para mujeres: aumentarán en un 20% en el caso que la titular de la empresa sea mujer.

⁷⁸ Oficio 560, de 26 de agosto de 2021.

⁷⁹ Oficio 2817, de 2 de septiembre de 2021.

- Plan de reactivación y reinserción laboral femenina en la Construcción: Capacitación de mujeres en Construcción / Feria Laboral. Resaltar la labor y el aporte que hacen las mujeres a la actividad a trabajadoras y potenciales trabajadoras de la construcción y empresarios y ejecutivos del sector. Incentivar el uso de mano femenina incorporando criterios de equidad de género en el sistema de contratación.
- Estrategia Institucional de Género de CORFO: Mejorar las oportunidades de las mujeres, a nivel nacional, para que puedan emprender, innovar y tener mayor acceso a financiamiento y a proyectos de I+D,⁸⁰ a través de un compromiso interno que promueva medidas y acciones que ayuden a minimizar las brechas, barreras e inequidades.
- Líneas de financiamientos focalizada para mujeres: Se realizaron convocatorias de subsidios públicos focalizadas en empresas de mujeres.
- Capital Abeja Emprende 2020: Corresponde a un fondo concursable de SERCOTEC que apoya la puesta en marcha de nuevos negocios liderados por mujeres con oportunidad de participar en el mercado.

Al analizar las medidas de apoyo generadas por el Estado, todas ellas –salvo la iniciativa “Mujer y Construcción”– apuntan a ayudar económicamente y con capacitación a las mujeres emprendedoras; sin embargo, no hay propuestas de incorporación a trabajos formales, con contrato de trabajo que incluyen beneficios importantes, como: prenatal y posnatal, cotizaciones de seguridad social, feriado progresivo y proporcional, entre las más relevantes. Así, se mantienen los problemas de la inserción laboral de las mujeres que plantea la CEPAL y que fueron descritos más arriba.

Respecto del apoyo al emprendimiento de las mujeres, Verónica Molina señaló que la mayoría de estos apoyos gubernamentales terminan en pequeños emprendimientos caracterizados por su precariedad:

La mayoría de las mujeres que estaban trabajando antes de la pandemia lo hacían de trabajo informal; es decir, son los típicos emprendimientos que promovía el gobierno, que son absolutamente precarizados, en que al principio le dan un poco de dinero a través de un programa FOSIS o cualquier otro programa y la señora

⁸⁰ La Ley Investigación y Desarrollo (I+D) tiene por objetivo contribuir a mejorar la capacidad competitiva de las empresas chilenas, al establecer un incentivo tributario para la inversión.

vende empanadas, vende sopaipillas, vende pan amasado en la esquina, vende sus tejidos, miles de emprendimientos pequeños que se vendían a la salida del metro, en las calles, etcétera.

Así las cosas, el informe del Centro de Políticas Públicas UC (2020) sobre el empleo femenino y el Covid-19 señala que, en crisis anteriores ocasionadas por enfermedades, desastres o guerras, las más afectadas han sido las mujeres, puesto que se acentúan las brechas de género y se impone una carga mayor sobre ellas que sobre los hombres, situación que se replicaría en el caso del Covid-19 y podrían mantenerse en el largo plazo.

Así también, Teresa Valdés señaló, citando a la CEPAL:

La CEPAL, en lo amplio, lo ha pintado claro y se produce en el caso de Chile también. Entonces, el tema es cómo se recupera, porque fíjate que la crisis de los ochenta, que los ochenta fue declarada la década perdida, sucedió lo mismo; las primeras que salen de la fuerza de trabajo son las mujeres y las últimas en recuperarse en la fuerza de trabajo son las mujeres; por el tipo de empleo y porque, efectivamente, cuando se producen situaciones como esta hay una reestructuración productiva y van a haber puestos de trabajo que no se van a recuperar no más.

CUIDADOS Y PANDEMIA

Para la CEPAL (2020b) la pandemia ha puesto de relieve, de forma inédita, la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y la poca visibilidad que tiene este sector en las economías de la región. Conforme lo referido por este organismo, la crisis sanitaria ha evidenciado la injusta organización social de los cuidados en América Latina y el Caribe.

El cierre de negocios y servicios –salvo los de productos y servicios esenciales– ha redundado en el cambio en los patrones de producción. En efecto, el trabajo que se vuelca (cuando es posible) hacia el teletrabajo y el cierre de los establecimientos educacionales, produce transformaciones en el espacio privado donde confluye el trabajo remoto, el cuidado de niños y personas mayores, los quehaceres domésticos y los estudios de niños, niñas y adolescentes.

Así, la ausencia de las redes formales habituales de cuidados (sistema educativo y preescolar), así como de redes familiares intergeneracionales, significaron no solo un aumento de la intensidad del trabajo remunerado y no remunerado, sino también la interferencia permanente entre ambos, haciendo crecer los niveles de estrés y tensión al interior del hogar (Arriagada, 2021).

De acuerdo al Monitoreo Nacional de Prácticas y Síntomas Covid-19 (Movid-19) y su estudio “Vida en Pandemia”, durante la crisis sanitaria se intensificaron las tareas de cuidados dentro del hogar, estimándose que el trabajo de cuidados aumentó para más del 60% de los encuestados en entre una y más de ocho horas diarias.⁸¹

Sin embargo, este aumento de las tareas de cuidados y labores domésticas no se ha distribuido, como ya lo señaló la CEPAL, de manera equitativa entre hombres y mujeres. De acuerdo a este organismo, las mujeres de la región dedican diariamente al trabajo doméstico y cuidados el triple del tiempo que dedican los hombres a las mismas tareas antes de la pandemia, situación que también se ha agudizado durante la crisis sanitaria.

Irma Palma, doctora en Psicología y académica de la Universidad de Chile, quien lideró el estudio longitudinal “Vida en Pandemia” señaló que, con relación a las labores de cuidado y domésticas, el estudio planteó una hipótesis al inicio de la pandemia –fundada en la experiencia histórica de crisis humanitarias y desastres naturales– que sostenía que con el cierre de escuelas se profundizaría la desigualdad entre hombres y mujeres en el trabajo no remunerado (Palma, 2020).

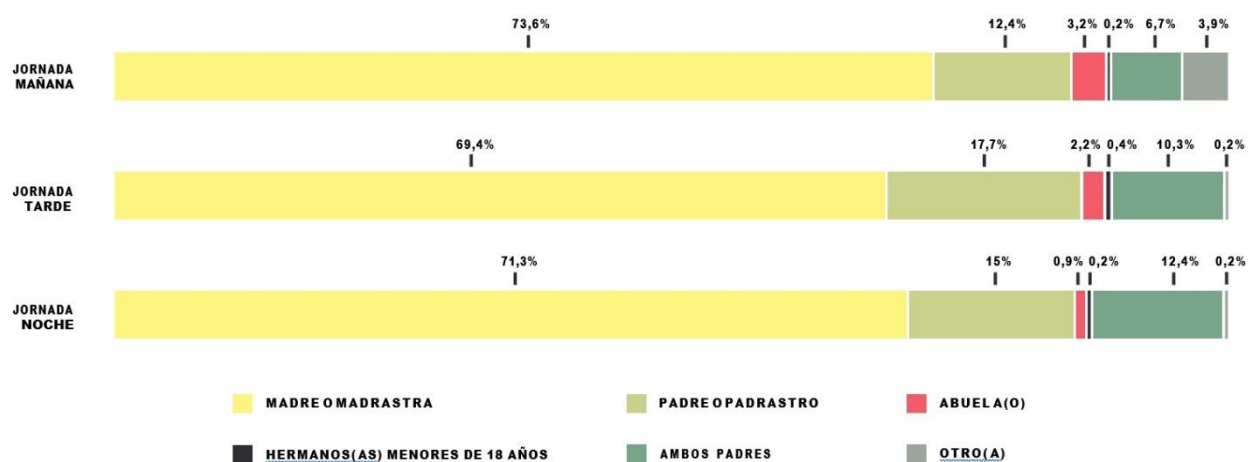
En dicho estudio, se les preguntó a hombres y mujeres cuánto habían hecho en las últimas semanas, si “mucho menos”, “menos”, “igual”, “más” o “mucho más” que en relación a lo realizado antes del inicio de la pandemia. Entre los resultados, el 69% de las y los entrevistados hace “más” o “mucho más” en actividades como cocinar o hacer limpieza en su casa. No obstante, las mujeres incrementaron en mayor medida que los hombres la cantidad del trabajo doméstico que realizan: 52% de mujeres y 37% de hombres declaran hacer “mucho más” que antes de la crisis sanitaria. En cuanto al trabajo educacional en casa, también existe una diferencia de género: 67% de madres y 43% de padres, acompaña a niñas y niños en la educación en casa todos los días de la semana.

En la misma línea, el estudio “Radiografía al Hombre Cero”, que realizó el Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales en conjunto con ONU Mujeres y el Ministerio de la

⁸¹ <https://www.uchile.cl/noticias/170697/como-la-pandemia-agudizo-la-crisis-de-los-cuidados>

Mujer y la Equidad de Género,⁸² detalló el tiempo destinado a realizar tareas comunes como cocinar, hacer aseo, lavar ropa y cuidado de niños, entre otros. Los resultados de este estudio mostraron que un 38% de los hombres destinó 0 (cero) horas semanales a realizar labores domésticas, mientras que en el caso de las mujeres solo un 14% respondió lo mismo. Así también, en lo relativo al cuidado de los niños y niñas, un 57% de los hombres dedicó 0 (cero) horas a este cuidado, mientras que las mujeres dedicaron 14 horas semanales más que ellos en esta misma tarea.

Figura 6. Distribución de las tareas de cuidados en contexto de pandemia.

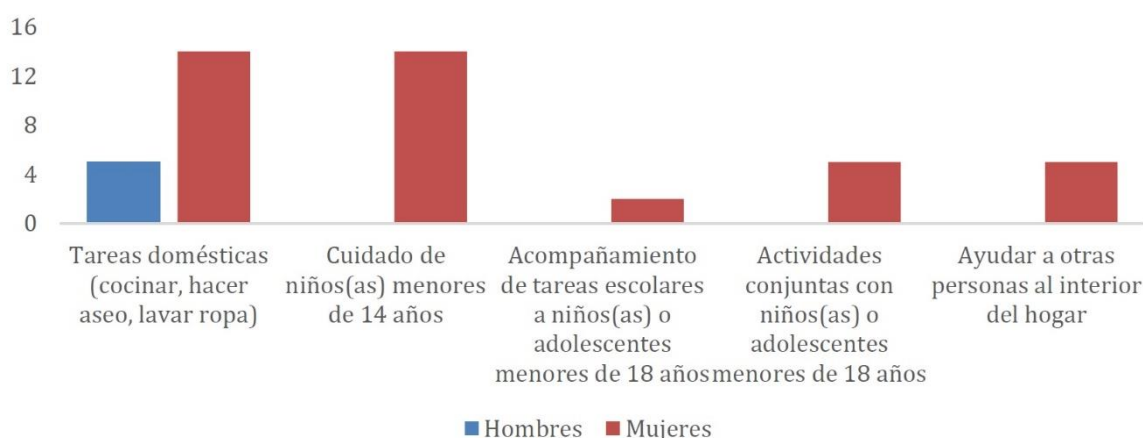


Fuente: Estudio Cuidar, 2020.

⁸² <https://www.pauta.cl/nacional/estudio-hombres-cero-pandemia-trabajo-femenino-equidad-comunidad-mujer> / <https://www.elmostrador.cl/braga/2020/12/14/hombres-cero-71-de-hombres-dedico-cero-horas-al-acompanamiento-de-sus-hijos-e-hijas-en-tareas-escolares/>

La académica Carmen Domínguez⁸³ agrega que la pandemia develó y agudizó el grave “ausentismo” de la figura paterna que “se ha revelado a través del drama de incumplimiento de las pensiones alimenticias que el retiro del 10% de los fondos previsionales puso a la luz”. Por otro lado, ha hecho ver que, durante este mismo período, la sociedad chilena ha tomado “conciencia directa de la importancia que tiene la familia”, la cual “debe ser entendida como red familiar en cuanto a ella acudimos en las urgencias, no importa cuál sea nuestro sector socioeconómico. En Chile es la familia la que subsidia al Estado y no a la inversa”, destacó.

Figura 7. Horas destinadas al trabajo no remunerado dentro del hogar (mediana)



Fuente: Estudio Longitudinal Empleo-Covid-19, Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales, 2020.

⁸³ Entrevista realizada a la Dra. Carmen Domínguez H., Directora del Departamento de Derecho Privado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile e integrante del Consejo Consultivo del INDH. Entrevista realizada el 23 de noviembre de 2021.

Adicionalmente, la desigual carga de las mujeres en las labores domésticas y de cuidados ha traído otros efectos negativos para la población femenina. Las que han perdido su empleo tienen una razón de peso extra por la cual no estar buscando activamente trabajo: ejercer estas labores no remuneradas. Durante la pandemia esto tuvo un efecto negativo en aquellas que se encuentran fuera de la fuerza laboral (o “inactivas”) ya que debieron postergar su reinserción al mercado laboral en la medida que no contaban con las redes de apoyo para el cuidado de los niños y niñas (Centro de Estudios Financieros U. de Los Andes, 2020).

Lo descrito en los párrafos precedentes muestra que el modelo tradicional de organización de los cuidados familiares en Chile delega la mayoría de las funciones de esta naturaleza a las mujeres, lo que hace prevalecer grandes diferencias y desigualdades en la forma como se distribuyen las labores domésticas (Arriagada, 2021).

Para Irma Arriagada (2020), los cuidados en sus diferentes formas son esenciales para el funcionamiento del sistema económico y de la sociedad en general. Dada su invisibilidad, el aporte de los cuidados se mide en tiempo destinado a aquella función, a través de encuestas de uso de tiempo, lo que permite valorizar su aporte al Producto Interno Bruto (PIB) de un país. En Chile, se estima que el tiempo dedicado a los cuidados en los hogares alcanza al 22% del PIB ampliado, lo que supera la contribución de todas las otras ramas de actividad económica.

El análisis realizado por la autora da visibilidad a un trabajo hasta ahora no reconocido. En el contexto de crisis sanitaria, como se expuso, este trabajo se acrecienta volviendo aún más inequitativa la situación de las mujeres. Como ha advertido la CEPAL, uno de los desafíos más importantes que tiene la región es la reorganización social de los cuidados para alcanzar la plena corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y las familias. Señala, además, que:

[...] pese a su relevancia, el cuidado no ha tenido la visibilización ni se le ha dado un rol central en las políticas públicas de la región. Esto se explica por la existencia de una prescripción cultural que establece una división de roles sociales donde la responsabilidad del cuidado se asigna a las mujeres en el ámbito familiar, consolidando una división sexual del trabajo inequitativa (CEPAL, 2020b).

En este sentido, Teresa Valdés señala respecto de la reorganización social de los cuidados:

Toda esta idea de “desgenerizar” los cuidados -porque tanto mujeres como hombres vamos a necesitar cuidados y tenemos que brindar cuidados-, requiere de una transformación también en el mercado laboral. Cuando tú tienes los sistemas de horarios, los sistemas de jornadas que tenemos, es imposible. O sea, en Europa, los países que miramos tanto, se termina la jornada laboral a las cuatro, a las cinco de la tarde y se cierra todo.

Entonces [es necesario] reestructurar la economía. Si no pasamos a poner en el centro la sostenibilidad de la vida, vamos a seguir produciendo estas situaciones en que pagamos las mujeres. Entonces, si tú pensaras en serio, en serio poner en el centro la sostenibilidad de la vida, son muchas las áreas en las cuales se producen cambios, áreas productivas, áreas económicas, en las que tendría que irse modificando.

Ante todo lo analizado, es importante considerar lo que la CEPAL advierte con respecto a las medidas que tomen los Estados en relación a la crisis generada por la pandemia:

Hoy, cuando las economías se ven golpeadas por una crisis de salud sin precedentes, es esencial alertar sobre el hecho de que las medidas económicas y sociales que se consideren para paliar los efectos de esta situación no deben suponer recortes fiscales que afecten los avances hacia la igualdad de género ni deterioren la autonomía de las mujeres. En particular, es importante que el tiempo de las mujeres no se convierta, como ha sucedido a lo largo de la historia, en un factor de ajuste del que los Estados disponen para afrontar la crisis y los nuevos escenarios económicos.

Se tiene que asumir que esa tarea no es de las mujeres ni es exclusiva de las familias, sino que la reproducción social es tarea común de la sociedad (CEPAL, 2020b).

CONSIDERACIONES FINALES

No todas ni todos han vivido por igual esta crisis sanitaria. La pandemia se entrelaza con la desigualdad social y económica, pero también con la estructural inequidad de género. El impacto diferenciado de la crisis sanitaria sobre el empleo femenino, la distribución desigual de las labores del hogar en desmedro de las mujeres, sumada la imposibilidad de contar con redes de apoyo habituales y la violencia de género, son los ejemplos más nítidos de como la pandemia ha afectado con mayor profundidad a las mujeres y niñas.

La pandemia hizo reforzó la situación de desigualdad y baja corresponsabilidad masculina que viven las mujeres, enraizada en una cultura patriarcal que, pese a los avances en materia de derechos, todavía persiste. Como ya fue señalado, la crisis sanitaria ha permitido evidenciar la forma compleja, y muchas veces sutil, en que se configura la discriminación en la sociedad, así como se han puesto de relieve algunas fallas en los modelos de desarrollo.

En el contexto de la crisis, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados muestran que constituyen un soporte fundamental para la contención del virus y para el funcionamiento del país. Sin embargo, este trabajo, realizado esencialmente por mujeres, no se registra en las cuentas nacionales, ni en las estadísticas oficiales o políticas públicas, al negarse que esta actividad es un trabajo y, por lo tanto, haciendo invisible la importancia enorme que tiene en la vida cotidiana y en la marcha económica de los países. De igual modo, el rol de la familia y la omisión del Estado en relación a las necesidades que su cuidado conlleva no han sido objeto de un debate público ni político que considere establecer prioridades en la materia.

Desde una perspectiva de la igualdad de oportunidad, la mujer debe tener el derecho de elegir, de forma libre, si su labor se desarrollará en el ámbito privado o público, y no, como apuntamos, estar constreñida por una reducción de opciones producto de una sociedad en que las alternativas han sido estructuradas por los hombres y para los hombres. Para que exista igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a las posiciones de poder económico, político, cultural y otros, se debiera, por ejemplo, modificar el equilibrio de recompensas económicas asociadas al cuidado de los niños, niñas y adolescentes y al trabajo fuera del hogar.

Esto no sería suficiente, pero sí un paso en la dirección de la no discriminación, pues aún seguiríamos teniendo el problema promovidos por la misma violencia estructural, que cristaliza los roles de género y cuyas expectativas empujan a los hombres hacia la competencia por empleos mejor remunerados, que exigen largas jornadas de trabajo, siendo más una causal para que el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos, hijas y

familiares quede en manos de una mujer, sea la madre o la “asesora del hogar”. Esta es la desigualdad estructural que justamente impide que la libertad de elegir exista.

Una sociedad justa debiera dar todas las opciones posibles para que los hombres y, notablemente, las mujeres, pudieran libremente decidir qué posición de poder quieren ocupar en la sociedad, fundándose, independiente de su género, en las preferencias que las personas —y las comunidades y espacios de los cuales eligieron ser parte— consideran relevantes para ellas.

Como hemos señalado, el Covid-19 ha planteado desafíos a la protección de los derechos humanos. Esta crisis sanitaria, social y económica pone en evidencia la necesidad de que los Estados aumenten sus esfuerzos para impulsar la transformación de las conductas sociales en relación al género, profundamente arraigadas y que han obstaculizado los derechos de las mujeres y la igualdad. Esto supone que el Estado y la sociedad generen las oportunidades para que hombres y mujeres, de acuerdo a sus propias preferencias puedan optar a la posición social que deseen en la forma más amplia posible. Es importante reconocer las lecciones que ha dejado esta crisis y avanzar en la promoción y protección de los derechos de las mujeres.

Por otra parte, como ya lo señalan Carmen Domínguez y Teresa Valdés, ni en Chile ni en el resto del mundo se ha logrado avanzar de manera significativa en la erradicación de la violencia en contra de las mujeres. El altísimo incremento de las llamadas a Carabineros y SernamEG, para denunciar agresiones, especialmente durante las cuarentenas, demuestran que las políticas relativas a la violencia de género no han logrado modificar esta realidad.

Este análisis diagnóstico pone en evidencia la necesidad de realizar acciones positivas para desterrar la discriminación y la violencia que afectan a las mujeres en casi todos los ámbitos de su vida privada y pública. Los principios de igualdad y no discriminación son parte esencial del respeto a los derechos humanos, así como el derecho de las mujeres, niñas y adolescentes a vivir una vida libre de violencia es un principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos. Ambos principios constituyen las bases esenciales de un Estado de derecho.

Es necesario repensar las políticas públicas y hacer un fuerte hincapié en las políticas de prevención de la violencia de género, fundamentalmente a través del diseño de programas de educación formales y no formales, transversales a todo el proceso educativo, que permitan modificar los patrones socioculturales de conductas y los

estereotipos que se encuentran a la base de la violencia. Es decir, relevar el papel de la educación como herramienta de equidad.

Así también, dado que la prevención de la violencia hacia la mujer es una tarea de gran magnitud, de política pública y no solamente de un programa de un ministerio como el de la Mujer y la Equidad de Género que, si bien aparece como el más idóneo para liderarlo, debe ser respaldado por una red de otros ministerios, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Es fundamental que los Estados pongan en el centro de sus estrategias de desarrollo el quiebre de los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza, la desigualdad y la discriminación de género. Urge promover procesos de transformación que garanticen el acceso de las mujeres al trabajo digno, que revierta las barreras socioeconómicas que estas enfrentan, de manera de fortalecer su autonomía económica.

Como ya se indicó, la CEDAW ha señalado que es una obligación de los Estados ocuparse de la discriminación estructural que subyace a las violaciones de los derechos de la mujer. Esto implica un compromiso de todas las instituciones que hacen parte del Estado, de manera de asumir la equidad de género de modo transversal y no solo situarla como responsabilidad del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Para esto es central que el Estado genere políticas públicas integrales e intersectoriales que promuevan la igualdad de género y que eviten la profundización de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y la naturalización de la violencia de género.

Por otra parte, es importante que el país cuente con una legislación robusta con relación al tema de la violencia de género. Actualmente, existe un conjunto de proyectos de ley en tramitación en el Congreso Nacional relativos a esta temática.⁸⁴ Estos proyectos la abordan desde varios aspectos, sin embargo, la dispersión en variadas iniciativas puede

⁸⁴ Entre estos proyectos se encuentran: Proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley 20.066, que sanciona la violencia intrafamiliar (maltrato habitual); Proyecto de ley que “Modifica el Código Penal para agravar la pena aplicable al delito de lesiones, cuando el agresor tenga o haya tenido con la víctima una relación de pareja, de carácter sentimental o sexual, sin convivencia” Boletín 13545-07; Proyecto de ley, que modifica el Código Penal en materia de tipificación del delito de violación y que es conocido también como “Sin consentimiento es violación”; Proyecto de ley que crea el derecho a la protección y reparación integral de familias víctimas de femicidio. Boletín 14013-34; Proyecto de ley que “Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de violencia intrafamiliar, y la ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, para sancionar como delito, todo acto de violencia doméstica, y regular un nuevo procedimiento ante los juzgados de garantía”. Boletín 13520-07; Proyecto de ley que “Incorpora al Código del Trabajo medidas de protección contra la violencia intrafamiliar en los contratos que indica”. Boletín 13847-13

generar la duplicidad de medidas y no contribuye a la generación de un marco legislativo robusto y delimitado. En ese sentido, el Estado debe poner la mayor celeridad en la aprobación del proyecto de ley sobre el Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Boletín 11077-07), que ingresó al Congreso Nacional el 5 de enero de 2017. Han pasado cuatro años desde su ingreso sin que el Parlamento resuelva la promulgación de esta norma, que resulta central en la lucha contra la violencia de género, entre varias razones, porque constituye un marco general para abordar dicho flagelo en nuestro país.

Finalmente, de lo que se trata es de reconocer que los problemas de la discriminación de género y de la consecuente desigualdad que genera no radican solo en conductas individuales, sino que se encuentra enraizado en todas las estructuras de la sociedad y que, por lo tanto, es tarea de toda la sociedad –pero fundamentalmente de los Estados– generar las acciones que permitan que las mujeres sean ciudadanas titulares de derechos. Esta titularidad otorga poder y capacidades para decidir sobre sus destinos.

La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para avanzar hacia una sociedad sin discriminación, con un desarrollo sostenible y libre de violencia.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a los poderes colegisladores tramitar con la mayor prontitud posible el proyecto de ley sobre el Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Boletín 11077-07).
2. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y el Ministerio de Educación, la ampliación de los programas de prevención de la violencia de género tanto en los establecimientos educacionales, como en otros ámbitos.
3. Se recomienda al Poder Ejecutivo aumentar el presupuesto del Ministerio de la Mujer y la equidad de Género asignado a la prevención de la violencia de género.

4. Se recomienda al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género reformular el programa de atención a víctimas de violencia de género, considerando el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe y las determinaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluyendo la perspectiva de las víctimas en la formulación y evaluación de las políticas.
5. Se recomienda al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género mantener un trabajo de coordinación permanente con Carabineros de Chile y el Ministerio Público, para abordar materias como la revisión de nudos críticos que enfrentan las mujeres al momento de denunciar y para trabajar en un plan de acción que garantice la protección de las víctimas y el acceso a la justicia.
6. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los Ministerios de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Economía, Ministerio del Trabajo y Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, generar programas o acciones para fortalecer la inserción laboral de las mujeres en empleos formales.
7. Se recomienda al Poder Ejecutivo promover instancias de trabajo interministeriales, lideradas por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, para asumir las consecuencias de la pandemia, incorporando la perspectiva de género de manera transversal.
8. Se recomienda al Poder Ejecutivo que desarrolle un sistema nacional de cuidados, con atención especializada a niños, niñas y adolescentes y también a personas mayores, con el objetivo de reducir la carga de trabajo doméstico de las mujeres.
9. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, realizar capacitación con perspectiva de género a los funcionarios y las funcionarias encargadas de recibir denuncias de violencia intrafamiliar.
10. Se recomienda al Poder Ejecutivo, en las políticas públicas direccionadas a las mujeres, la incorporación de metodologías participativas que involucren a mujeres de distintas regiones, nacionalidades, niveles socioeconómicos, edades y niveles educacionales, en la formulación y evaluación de las acciones correspondientes.

11. Se reitera la recomendación realizada por el INDH en 2018, relativa a que todos los organismos estatales responsables de la producción de información estadística sobre violencia contra la mujer, especialmente el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el Ministerio del Interior y el INE, implementen la desagregación de los datos. Específicamente se solicita su desagregación por pertenencia de la mujer a comunidades indígenas, condición de ruralidad, edad, situación de discapacidad, diversidad sexual y mujeres migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. (2021). Organización social de los cuidados y crisis de la pandemia en Chile. En B. d. Nacional, *Mujeres en tiempos de esperanza, crisis y pandemia*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Añón, M. (2013). Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja. *Isonomía*, 127-157.
- Centro de Estudios Financieros U. de Los Andes. (2020). La brecha de género de la Pandemia. *Tema de Análisis*.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2020). *Empleo femenino y Covid-19: diagnóstico y propuestas*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CEPAL. (2020). El COVID-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe. *Revista CEPAL*.
- CEPAL. (2020b). *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT. (2013). *Trabajo decente e igualdad de Género*. Santiago.
- CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género. (2020). *Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere FINANCIAMIENTO, RESPUESTA, PREVENCIÓN Y RECOPIACIÓN DE DATOS*. CEPAL.
- CEPAL, OIT. (2020). El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*.
- CIDH. (2019). Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. Aprobado por la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos el 14 de noviembre de 2019 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIM - OEA. (2020). *COVID - 19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados*. SG/OEA.

Domínguez, C. (2020). La violencia contra las mujeres derivada de la pandemia: Datos y medidas de prevención en América Latina. En C. León, *Teletrabajo y conciliación en el contexto de la COVID -19* (págs. 175 - 187). Barcelona.

INDH (2018). Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2018. Santiago: Instituto Nacional de Derechos Humanos.

INE. (2021). GÉNERO Y EMPLEO: IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA POR COVID-19. *Boletín Estadístico*.

ONU Mujeres . (2019). *Enfoque en la prevención de la violencia*. Obtenido de [www.unwomen.org: https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/prevention](https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/prevention)

Palma, I. (2020). *Cuarto Informe de Primeros Resultados: Desestabilización y Reorganización de la vida doméstica durante la crisis del COVID 19* . Santiago: Universidad de Chile.

Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres. (2021). *Dossier Informativo: 2020-2021, Violencia contr las mujeres en Chile*. Santiago.

Salomé, L. (2017). *El concepto "discriminación estructural" y su incorporación al Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Torbisco, N. (2005). La institucionalización de la diferencia: algunas notas sobre desigualdad estructural y democracia. En *Los límites de la democracia* (págs. 35-56). Buenos Aires: Editores del Puerto.

Valenzuela, M. E., & Wendel, L. (2021). Desigualdades de género en el mercado de trabajo. En B. d. Nacional, *Mujeres en tiempos de esperanza, crisis y pandemia* (págs. 67-82). Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

Zota - Bernal, C. (2015). Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 67- 85.