

Número 5

Julio 2019

# SOLONIK

Revista digital de Políticas Públicas y Derechos Humanos



FUNDACIÓN HENRY DUNANT  
AMÉRICA LATINA

Políticas Públicas y Derechos Humanos

Revista Digital **SOLONIK Políticas Públicas y Derechos Humanos**  
Ediciones Fundación Henry Dunant América Latina  
N°5 – Julio 2019

**Edición general**

Ximena Erazo

**Comité Editorial**

Pilar Aguilar, Ximena Erazo, José Jara, Rafael Méndez

**Edición de textos**

Daniela Gallego

**Diseño de portada y diagramación**

José Alcapán

**Colaboración**

Fabián Medina

**Fundación Henry Dunant América Latina**

California 1892, Providencia, Santiago de Chile

Fono: 56-2 222055179

Web: [www.fundacionhenrydunant.org](http://www.fundacionhenrydunant.org)

E-mail: [contacto@funhd.org](mailto:contacto@funhd.org)

**SOLONIK** Práctica jurídico espiritual de la cultura maya que significa deshacer nudos, conocer los actores y averiguar las causas.



## Índice

<b>Presentación</b>	1
<i>Ximena Erazo Latorre</i>	
<b><i>El deber de denunciar a los migrantes irregulares. Una visión desde la óptica de la Derechos Humanos</i></b>	4
<i>Isai Eliecer Carrasco Catalán.</i>	
<b><i>Migración, cambio climático y derechos humanos</i></b>	12
<i>Marianela Garione</i>	
<b><i>Niñez y Dictadura: implicaciones en la participación ciudadana de la niñez en Chile</i></b>	25
<i>Natalie Baeza Núñez</i>	
<b><i>Violencia en relaciones de pololeo en Chile: brechas y desafíos prácticos a partir de la experiencia del centro de la mujer de Talcahuano-Hualpén</i></b>	37
<i>Cyndi Aguayo Sepúlveda y Vanessa Ramos Ascencio</i>	
<b><i>Análisis de los argumentos en contra del Proyecto de Ley que regula el derecho de filiación de los hijos de parejas del mismo sexo.</i></b>	49
<i>María Paz Rojas Maiz</i>	
<b><i>Políticas públicas de inserción laboral para personas Trans en situación de vulnerabilidad</i></b>	72
<i>Pablo Cuevas Stegmaier</i>	
<b><i>Enfoque de derechos humanos en las operaciones de respuesta de Equipos Médicos de Emergencia (iniciativa OPS/OMS) en Ecuador</i></b>	82
<i>Gabriela Cristina Pazmiño Freire y María Vanessa Veintimilla Acosta</i>	
<b><i>Inclusión del enfoque de género y del enfoque de derechos humanos en los programas ambulatorios de reparación de maltrato grave y abuso sexual (PRM) de SENAME</i></b>	93
<i>Patricia Alejandra Retamales Andrade</i>	
<b><i>Fútbol e identidad sexual durante la adolescencia de personas LGTBI+</i></b>	107
<i>Paula Alvarado Urbina</i>	
<b><i>Políticas públicas y enfoque de derecho en el estado de Chile en la segunda mitad del siglo XX y comienzos del siglo XXI</i></b>	121
<i>Nicolás Alejandro Tapia Vargas</i>	

## Presentación

Diversas son las temáticas de orden político, social, económico, cultural y ambiental que configuran el contexto en el cual publicamos SOLONIK N.º 5.

Sin duda, aquel asunto con mayor relevancia, por ser una guía y un compromiso mundial que debería incidir, producir y adoptar significativas modificaciones en las políticas públicas basadas en el derecho internacional de los derechos humanos, se refiere a la forma en que los Estados miembros de Naciones Unidas que la aprobaron han ido adoptando decisiones de política pública coherentes con los «17 Objetivos de la Agenda 2030».

En su intervención en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (Nueva York, 9-19 de Julio de 2019), la Secretaria Ejecutiva de CEPAL, Alicia Bárcena, señaló:

Nuestro balance es mixto. Muchos países de la región se han comprometido, han creado inclusive instancias e instituciones especiales para hacer un seguimiento de la Agenda 2030 -alrededor de 29 de un total de 33 países ya tiene montado algún esquema a nivel intersectorial- y por otro lado, han creado presupuestos especiales de carácter público para hacer este seguimiento, sobre todo en lo que se refiere al gasto público social. Sin embargo, a nosotros nos preocupa mucho el seguimiento y el balance porque nuestra región está creciendo menos, y la desigualdad y la pobreza van en aumento. Entonces, por un lado es una región que ha hecho mucho esfuerzo en el pasado para bajar la pobreza y la desigualdad, pero desde el año 2015 aproximadamente han vuelto a aumentar.

También ha cobrado especial importancia y preocupación el hecho de que desde el 2014 la reducción del hambre no progresa en América Latina y el Caribe. En 2018 la subalimentación afectaba a 42,5 millones de personas (6,5% de los habitantes de la región), lo cual se traduce en un porcentaje similar al de la población conjunta de Chile, Uruguay y Ecuador.

Con esas cifras como marco, desde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), sesenta legisladores de veintitrés países hicieron un llamado para desarrollar acciones urgentes que posicionaran el derecho humano a la alimentación en lo más alto de las agendas públicas. Estas acciones van direccionadas a reducir el aumento de malnutrición en el continente, ya que por cada persona que sufre de hambre, más de seis lo hacen por sobrepeso.

Sin embargo, uno de los problemas con mayor gravedad e impacto a nivel de derechos humanos, está relacionado con los incendios que devastan la Amazonia, principalmente en Bolivia y Brasil. Dicho desastre natural pudo haberse solventado con el Tratado de Cooperación Amazónica, el cual fue suscrito por los ocho países de la cuenca (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela) hace más de cuarenta años (1978), con la intención de proteger el bioma que actúa como gran regulador del clima del planeta. Este acuerdo fue dejado en el olvido a pesar del compromiso inicial de «realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo, la preservación ambiental y utilización racional de los recursos naturales de la región».

El desdén por el tratado se hizo patente con los incendios que siguieron a las intensas deforestaciones de los años 2002-2004, las sequías de 2005 y 2010 y, nuevamente, la proliferación de focos de fuego en 2019, sobre todo en el mes de agosto, cuando acapararon la atención mundial.

Las diez investigaciones que se incluyen en este nuevo número de la Revista SOLONIK N.º 5 abordan temáticas diversas que desarrollan su abordaje desde el enfoque de derechos.

La primera tesina, «Violencia en Relaciones de Pololeo en Chile: Brechas y Desafíos Prácticos a Partir de la Experiencia del Centro de la Mujer de Talcahuano-Hualpén», escrita por Cyndi Aguayo Sepúlveda y Vanessa Ramos Ascencio, tiene por objetivo visualizar las diferentes problemáticas que surgen alrededor de la violencia en las relaciones no formales o «pololeo» y sus desafíos en Chile. Para ello desarrollan el concepto de violencia desde la perspectiva de género, contextualizan la normativa nacional y sus vacíos legales respecto al tema, para finalmente analizar el rol institucional, la experiencia desde los Centros de la Mujer y concluir que es necesario un protocolo de intervención real a una problemática de salud pública que no ha sido abordada por el Estado.

La siguiente tesina, «El deber de denunciar a los migrantes irregulares. Una revisión desde la óptica de los Derechos Humanos», de Isai Eliecer Carrasco Catalán, se posiciona en el contexto migratorio actual en Chile y tensiona el actual mandato de denuncia a la migración irregular de la ley de Extranjería, contrastándolo con la normativa internacional en Derechos Humanos, especialmente ante el Principio de No Discriminación y el acceso a Derechos Humanos fundamentales de las personas migrantes.

Por otro lado, María Paz Rojas presenta su trabajo sobre el «Análisis de los argumentos en contra del Proyecto de Ley que regula el derecho de filiación de los hijos de parejas del mismo sexo». Dicha tesina realiza un análisis discursivo respecto a las posturas contrarias, desde el ámbito parlamentario y civil, al proyecto de ley. El objetivo de contrastar la sobreutilización del discurso basado en el interés superior del niño/a ante la evidencia presentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en apoyo a este tipo de iniciativas normativas.

La tesina «Migración, Cambio Climático y Derechos Humanos», realizada por Marianela Garione, aborda las implicancias del Cambio Climático en el contexto social, destacando su relación con los desplazamientos migratorios, fenómeno conocido como «migración climática» y que ya ha afectado a Chile con un caso. En este contexto la autora destaca la necesidad de una respuesta institucional contundente ante la ausencia de un compromiso de Estado con una normativa nacional e internacional en la temática desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Natalie Baeza es la autora de «Niñez y Dictadura: Implicancias en la Participación Ciudadana de la Niñez en Chile» el cual entrelaza el fenómeno de la baja participación ciudadana de niños y niñas en Chile como consecuencia de eventos políticos, militares y sociales que generaron un trauma psicosocial que ha trascendido de manera transgeneracional. Para ello realiza una revisión bibliográfica respecto a las consecuencias de la dictadura en las diferentes esferas sociales y su repercusión en el trauma psicosocial.

La sexta tesina, «Políticas Públicas de inserción laboral para personas Trans en situación de vulnerabilidad socioeconómica: explorando nuevos horizontes tras la aprobación de la ley 21.120», de Pablo Cuevas Stegmaier, se contextualiza dentro de la aprobación de la Ley de Identidad de Género y al hito que significó el reconocimiento de personas Trans y su integración social. No obstante, el autor desde el paradigma de la interseccionalidad busca analizar las políticas públicas vinculadas a personas Trans y su inserción en el mundo laboral, evidenciando que a pesar del marco legal actual, existen variables como la identidad de género y la vulnerabilidad socioeconómica que deben ser abordadas para una integración y participación efectiva de las personas Trans.

Paula Alvarado Urbina presenta su tesina «Fútbol e Identidad Sexual Durante la Adolescencia de Personas LGBTI+». Este trabajo aborda la temática del desarrollo de la identidad sexual en personas LGBTI+ enmarcado en la participación en un equipo de fútbol durante la adolescencia, entendiendo este deporte como un espacio social, popular y de fácil acceso. Sin embargo, la autora también admite que se trata de un ambiente masculinizado y heteronormado dominado por la transfobia. Es por ello que destaca la importancia de políticas deportivas que promuevan la equidad de género y la no discriminación, entendiendo al fútbol como plano de encuentro entre adolescentes LGTBI+ y sus familias.

El trabajo de Patricia Retamales Andrade, titulado «Inclusión del Enfoque de Género y del Enfoque de Derechos Humanos en los Programas Ambulatorios de Reparación de Maltrato Grave y Abuso Sexual (PRM) de SENAME», se sitúa en el contexto de la vulneración de niños, niñas y adolescentes relacionada con la inequidad de género y la invalidación de los DD.HH. debido, entre otras razones, a la mirada adultocéntrica de las políticas. Por este motivo la autora, desde el enfoque de género y DD.HH, problematiza el rol de las instituciones de Estado, centrándose en el papel de los PRM de SENAME y abogando por la inclusión de dichos enfoques en las políticas de niñez y adolescencia.

Nicolás Tapia Vargas presenta su trabajo «Políticas Públicas y Enfoque de Derecho en el Estado de Chile en la Segunda Mitad del Siglo XX y Comienzos del Siglo XXI». En dicha tesina el autor se centra en el enfoque de derechos entendido como un paradigma que posiciona al sujeto como titular a quien el Estado debe de asegurar, siendo el protagonista en la formulación e implementación de políticas públicas. Por ello, este texto busca determinar la adscripción o no del Estado de Chile a nivel normativo ante este paradigma reconocido por el Derecho Internacional.

Finalmente Gabriela Pazmiño y María Veintimilla desarrollan el «Enfoque de Derechos Humanos en las Operaciones de Respuesta de Equipos Médicos de Emergencia (iniciativa OPS/OMS) en Ecuador». La tesina busca analizar el enfoque de Derechos Humanos durante la respuesta del sector salud en los desastres socio-naturales en Ecuador, considerando la vulnerabilidad social como un elemento clave en la construcción y visibilización del riesgo. Ante esto, consideran central el enfoque de derechos humanos para lograr la universalidad en salud y la respuesta oportuna de los equipos médicos.

**Ximena Erazo**  
**Presidenta**  
**Fundación Henry Dunant América Latina**

# El deber de denunciar a los migrantes irregulares. Una visión desde la óptica de la Derechos Humanos

*Isai Eliecer Carrasco Catalán<sup>1</sup>*

---

## RESUMEN

La presente Tesina tiene como finalidad analizar el deber de denunciar a los migrantes irregulares que se contiene en la Ley de Extranjería y Migración chilena. Se pretende contrastar esta regulación con el principio de no-discriminación, las normas internacionales de derechos humanos y la opinión de los diversos Comités de los Pactos de derechos humanos en esta materia.

---

<sup>1</sup> Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos y Políticas Públicas de Protección de Migrantes y Refugiados 2018 - 2019. **Tutor de tesina:** Jaime Esponda.

## 1. Breve caracterización de la migración internacional en Chile

Chile ha vivido en la última década un aumento sostenido de población extranjera que ha ingresado con el fin de establecerse. Según los resultados del Censo del año 2017, nuestro país cuenta con una población extranjera de 749.612 personas, lo que representa un 4,4% de la población total del país<sup>1</sup>. Como resultado del Censo, se logró determinar que, del total de extranjeros presentes en Chile, el 66,7% ingresó al país entre el año 2010 y el año 2016. Los flujos migratorios que en otro tiempo ponían el acento en los países del hemisferio norte (la llamada migración sur-norte), han cambiado hacia una migración sur-sur, es decir, nacionales de países del hemisferio sur buscan oportunidades en otros países de este que presenten mejores condiciones de vida. En esta línea los datos del último Censo muestran que la población extranjera proviene principalmente, en orden decreciente, de los siguientes países: Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia, Argentina, Haití<sup>2</sup> y Ecuador.

Por otro lado, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del año 2017 expone que cuando el cabeza de familia ha nacido fuera de Chile, la incidencia de la pobreza multidimensional alcanza el 18,4%, en contraste, si este es nacional, solo alcanza el 16,7%<sup>3</sup>.

El aumento de extranjeros en los últimos años ha puesto a la migración en el debate público, viéndose reflejado principalmente en los discursos políticos, al ser un año de elecciones presidenciales. Para abril del año 2018, la

encuesta de opinión pública CADEM señaló que solo el 39% de los encuestados que se declaraban de centro-derecha afirmaban que la migración de extranjeros era buena para el país, en contraste con un 64% de los encuestados que se declaraban de centro-izquierda. En esta misma línea, del total de los encuestados un 85% afirmó que Chile debía mantener una tendencia restrictiva hacia la migración, en contraste con el 13% que se inclinó por mantener una política de puertas abiertas. Además, el 57% señaló que si un extranjero cometía un delito debía ser expulsado inmediatamente del país, mientras que un 30% afirmó que debía cumplir condena en Chile para luego ser expulsado y solo un 12% optó por la opción de que cumpla condena en Chile con la posibilidad de quedarse en el país posteriormente. Finalmente, al ser consultados sobre si los chilenos eran discriminadores, un 66% afirmó que los chilenos son discriminadores con los extranjeros, en contraposición a un 32% que señaló que no lo eran<sup>4</sup>.

## 2. Principales aspectos de la Ley de Extranjería y Migración chilena

Chile tiene la ley de Migración más antigua de Latinoamérica, el Decreto Ley N° 1.094 del año 1975, el cual fue promulgado durante la dictadura militar y está inspirado en la doctrina de la Seguridad Nacional<sup>5</sup>. Entre los rasgos que caracterizan a este cuerpo normativo se encuentran: policías dotadas de excesivo poder, completa ausencia de mención a los derechos de los extranjeros, criminalización de la migración irregular, deficientes garantías procesales en

<sup>1</sup> La cifra del 4,4% se aleja notablemente de las tasas del 12% que promedian los extranjeros en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, de los cuales Chile forma parte.

<sup>2</sup> Llama la atención que la comunidad haitiana ocupe un sexto lugar y solo ocupe un 8,4% del total de la población extranjera, y a la vez sea la comunidad más visibilizada por los medios de comunicación.

<sup>3</sup> Véase: «[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casemultidimensional/casen/docs/Resultados\\_pobreza\\_Casen\\_2017.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casemultidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf)».

<sup>4</sup> Véase: «<https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2018/04/PP-N222-vf.pdf>».

<sup>5</sup> María Fernanda Stang señala que la ley de Extranjería y Migración es «una norma claramente signada por el conjunto de principios que constituyeron el sustento ideológico de esta y otras dictaduras institucionales del Cono Sur, la Doctrina de la Seguridad Nacional, con el claro propósito implícito de impedir el ingreso de “agitadores” -la acción indirecta del comunismo- que pudieran atentar contra el “orden interno”» («De la Doctrina de la Seguridad Nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena», 1975-2014).

caso de que se aplique una sanción y la falta de una visión de interculturalidad. Todos estos elementos son los que se pretende revisar brevemente en este apartado.

En primer término, se encuentra un cuerpo policial dotado de excesivo poder en el control de extranjeros. Así, queda a criterio de este el determinar los medios económicos suficientes que debe tener un turista para ingresar a Chile, siendo solicitado cuando lo estime necesario la autoridad policial<sup>6</sup>. Además, se le permite, como medida de control, el tomar declaración a un extranjero infractor y retirarles sus documentos de identidad chileno y sus documentos de viaje, como asimismo señalarle una localidad de permanencia obligada y fijarle el deber de comparecer periódicamente a la unidad policial.

Asimismo, existe una completa ausencia de mención a los derechos de los extranjeros en la normativa. No se hace referencia alguna al derecho a la libre circulación, salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social. También se omite el principio de reunificación familiar, un justo y racional procedimiento y el envío de remesas.

Respecto de la criminalización de la migración, la normativa castiga penalmente determinadas conductas que constituyen infracciones a la Ley de Extranjería y Migración. Así, se sanciona con pena privativa de libertad a los extranjeros que intenten ingresar o egresar del país con documentos falsificados, adulterados, expedidos a nombre de otra persona o de manera clandestina. Lo mismo ocurre en caso de que un empleador reincida en la falsificación de un contrato con la finalidad de que el extranjero consiga una visa, o si un extranjero reincide en intentar ingresar a Chile vigente una orden de expulsión u orden de abandono por decreto supremo<sup>7</sup>.

En materia de garantías procesales, el Decreto Ley N.º 1.094, al menos en términos de

expulsión, no regula el oportuno conocimiento de la acción por el extranjero, debido emplazamiento y existencia de un plazo de investigación. Se omite además la asistencia de un abogado defensor de oficio, bilateralidad de la audiencia y posibilidad de aportar pruebas pertinentes. El único aspecto normado en la legislación migratoria está relacionado con los mecanismos de impugnación, lo que resulta ser insuficientes en relación con los plazos y órganos que conocerán la reclamación<sup>8</sup>.

Finalmente, en materia de interculturalidad, existe un absoluto silencio por parte de la normativa, no pronunciándose respecto de mecanismo de inclusión e integración. Tampoco hace mención respecto a las distintas culturas, idiomas, tradiciones, creencias y religiones de los extranjeros que se avecindan en el país.

### **3. El deber de denunciar a migrantes irregulares conforme a la normativa chilena**

No cabe duda de que el corolario de contar con una Ley de Extranjería y Migración que criminaliza la migración irregular y a la vez no hace referencia a los derechos fundamentales de todo ser humano, lo encontramos en el deber de denuncia que la normativa establece, tanto para funcionarios públicos como para particulares, cuando se toma conocimiento de que un extranjero está en condición irregular en el país.

El deber de denuncia se encuentra reglamentado en la normativa penal. Así nuestro código punitivo establece la obligación a los miembros de Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Gendarmería, fiscales, empleados públicos, encargados de medios de transporte, jefes de establecimientos hospitalarios o de clínicas particulares, directores, inspectores, profesores de establecimientos educacionales, entre otros, la

<sup>6</sup> Artículo 44 Ley de Extranjería y Migración y artículo 165 de su respectivo reglamento.

<sup>7</sup> Artículos 68,69, 75 y 85 Ley de Extranjería y Migración y artículos 145,146, 154 y 171 de su reglamento.

<sup>8</sup> A modo de ejemplo, en caso de ser expulsado vía decreto supremo, el mecanismo de impugnación consiste en una reclamación ante la Corte Suprema en un plazo de 24 horas.

obligación de denunciar hechos que revisten carácter de delito<sup>9</sup>. La normativa de extranjería de manera similar a la normativa penal contiene el deber de denuncia si se toma conocimiento de que un extranjero está en condición irregular. Así, se ordena a las autoridades de la república y a los servicios y organismos del Estado exigir que ante todo trámite que el extranjero lleve a cabo ante ellos, se compruebe su residencia legal. De no comprobarse lo anterior, el organismo deberá denunciar el hecho a la autoridad policial más cercana<sup>10</sup>.

Además, se ordena a las autoridades dependientes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social el denunciar las infracciones respecto de la contratación de extranjeros en el Ministerio del Interior, Intendentes Regionales o Gobernadores Provinciales. En caso de que el extranjero irregular sea contratado en algún organismo del Estado, se deberá instruir un sumario administrativo<sup>11</sup>.

En materia de educación, se obliga a rectores y directores de establecimientos de educación fiscal o particular, el comunicar al Ministerio de Educación el número de extranjeros matriculados, reprobados, con abandono de estudios y expulsados del establecimiento educacional. Esta información deberá ser compartida con el Ministerio del Interior y con la Policía de Investigaciones para fines de control<sup>12</sup>. Finalmente, la normativa obliga a propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles, residenciales o casas de hospedaje, el solicitar al extranjero que more en ellas, que acredite su residencia legal. De no lograrse lo anterior, existe el deber de denunciar esta situación ante la unidad policial más cercana dentro del plazo de 24 horas<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Artículo 175 del Código Procesal Penal.

<sup>10</sup> Artículo 76 Ley de Extranjería y Migración y artículo 155 de su reglamento.

<sup>11</sup> Artículo 75 Ley de Extranjería y Migración y artículo 153 de su reglamento.

<sup>12</sup> Artículo 48 Reglamento de Ley de Extranjería y Migración.

<sup>13</sup> Artículo 76 Ley de Extranjería y Migración y artículo 156 de su reglamento.

Todo lo anterior deja en una situación de vulnerabilidad a un extranjero en condición irregular, pues existe el deber de denunciar en todos los organismos del Estado y de particulares que posean establecimientos educacionales, así como aquellos que intenten rentar a los extranjeros algún lugar para vivir.

El actual Proyecto de Ley de Migraciones que se encuentra en tramitación en el Congreso<sup>14</sup>, contenía dentro de sus indicaciones dos artículos que versan específicamente sobre el deber de denunciar, titulados «Convenios con órganos de la Administración del Estado» y «Verificación de estadía regular», por medio de los cuales se obligaba a los organismos del Estado a compartir información respecto de la condición migratoria de los extranjeros, así como sujetar la prestación de servicios a la comprobación de una estadía legal en el país, debiendo informar la existencia de irregularidad a la Subsecretaría del Interior. En la Comisión de Gobierno Interior el artículo relativo a «Convenios con órganos de la Administración del Estado» se modificó, eliminándose la obligación de compartir información relativo a infracciones, y el artículo «Verificación de estadía regular» se suprimió. Aún queda mucho por discutir, pues el Proyecto de Ley no ha pasado por la cámara Alta.

#### **4. El deber de denunciar a la luz de los derechos humanos.**

##### **a) Deber de denunciar y principio de no discriminación.**

Revisar la normativa internacional de Derechos Humanos vinculada a los migrantes, implica principalmente a la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, ratificada por Chile en el año 2005; además del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados ambos en el año 1972; la Convención para la

---

<sup>14</sup> Boletín 8970-06.

protección de niños, niñas y adolescentes, ratificada en el año 1990; la Convención Internacional para la eliminación de toda forma de Discriminación Racial, ratificada en el año 1971 y la Convención para la eliminación de toda forma de Discriminación contra las mujeres, ratificada en el año 1989.

Previo a analizar el deber de denunciar, se debe acudir al fundamento que guarda este deber en el sistema jurídico chileno, el cual no es más que la consideración de que migración irregular es un delito y debe ser tratado como tal. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que no se debe criminalizar a las personas debido a su estatus migratorio, pues esta práctica puede guiar a violaciones de otros derechos humanos, incluyendo detenciones y arrestos arbitrarios, separación familiar e incapacidad de acceder a cuidados de salud de urgencia, vivienda, educación u otros derechos<sup>15</sup>. Por tanto, cabe hacer presente que falla al derecho internacional de los derechos humanos en la tipificación de la migración irregular como delito. Lo anterior pues promueve la creación de categorías de personas ilegales entre la población nativa, lo cual se asocia con individuos que de manera desleal arrebatan las fuentes laborales, siendo fundamento para manifestaciones en contra de las migratorias, discriminatorias, racistas y xenóforas.

El Comité para la Protección de los Trabajadores Migrantes ha instado a los Estados a no utilizar la nomenclatura de ilegal, sino más bien en situación irregular o no documentados, pues la primera acepción se vincula con la delincuencia por parte de la población<sup>16</sup>. Bien se ha señalado

---

<sup>15</sup>Véase: «<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Glob alCompactMigration/CriminalisationIrregularImmigration.pdf>».

<sup>16</sup> Párrafo 4, Observación General N.º 2, «Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y sus familiares, Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares», agosto del 2013.

que «Debido a un real o infundado temor de ser detectados, los migrantes en condición irregular a menudo se abstienen de acercarse a centros médicos, enviar a sus hijos a la escuela, registrar a sus hijos recién nacidos o asistir a servicios religiosos».<sup>17</sup>

El considerar la migración irregular un delito y por consiguiente ordenar su denuncia trae consigo el dejar sin acceso a los derechos sociales a los migrantes en condición irregular. Producto de lo anterior, se puede afirmar que se atenta indirectamente contra el principio general de igualdad y no discriminación asentado en el derecho internacional de los derechos humanos presente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1, 3 y 26); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (artículos 1 y 7) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 1.1 y 24), entre otros.

En esta línea tanto el Comité para la protección de los Derechos del Niño como el Comité para la Protección de los Trabajadores Migrantes, en la observación conjunta número 4 han señalado que, si solo se lucha contra la discriminación de iure, no se garantizará necesariamente la igualdad de facto. Así, se entiende que la obligación de denunciar constituye un mecanismo que el Estado puede considerar legítimo como mecanismo de control, pero por esta vía se priva de acceso principalmente a derechos económicos y sociales a los inmigrantes en condición irregular<sup>18</sup>. Junto con lo anterior, el Comité para la Eliminación de toda

---

<sup>17</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, pag. 6, año 2014. Véase: «[fra.europa.eu/.../fra-2014-criminalisation-of-migrants-0\\_en\\_0.pdf](http://fra.europa.eu/.../fra-2014-criminalisation-of-migrants-0_en_0.pdf)».

<sup>18</sup> Párrafo 26, Observación General Conjunta N.º 4, «Sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno». Comité para la protección de los Derechos del Niño y Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, noviembre del 2017.

Discriminación Racial ha instado a los Estados a suprimir los obstáculos que impidan a los no ciudadanos el disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la educación, vivienda, empleo y salud<sup>19</sup>. Por último, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que independiente del estatus migratorio irregular de las trabajadoras migratorias indocumentadas, los Estados parte tienen la obligación de proteger sus derechos humanos básicos<sup>20</sup>.

#### **b) Deber de denunciar como privación de acceso a derechos sociales**

El deber de denunciar consagrado en la normativa nacional influye necesariamente en la operatividad de los derechos sociales consagrados en la normativa internacional de derechos humanos. Brevemente se revisará qué han señalado los diversos Comités Internacionales respecto a la obligación de denunciar a los extranjeros en condición irregular y el acceso al derecho a la educación, trabajo, salud y vivienda.

Respecto al acceso al derecho a la educación, el artículo 30 del Convención para la Protección de Trabajadores Migrantes, resguarda el derecho a la educación de todos los hijos de extranjeros migrantes en igualdad de trato con los nacionales. Además, señala que no se podrá denegar este ingreso por la condición migratoria irregular de los niños o de los padres. Junto con lo anterior, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho de toda persona a la educación, mientras que el artículo 28 de la Convención de los Derechos del Niño también se pronuncia en la misma línea respecto de los niños.

En este sentido, el Comité de la Convención de Protección para los Trabajadores Migrantes ha

ordenado a los Estados no exigir a los establecimientos educacionales que compartan información respecto de la condición migratoria de los alumnos o de sus padres con otras instituciones. Por otro lado, insta a los Estados a privarse de efectuar controles migratorios en centros educacionales o lugares cercanos a estos, toda vez que es una forma de limitar el derecho a educación de los niños<sup>21</sup>. De la misma manera, el Comité para la protección de los Derechos del Niño ha instado enérgicamente a los Estados a prohibir que los establecimientos educacionales compartan datos de sus estudiantes, efectuar controles de inmigración en los centros escolares o sus inmediaciones<sup>22</sup>.

Respecto del derecho a trabajar, este se encuentra consagrado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo cual comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. La Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial en su artículo 5 obliga a los Estados a prohibir y eliminar toda forma de discriminación racial en lo que concierne el derecho al trabajo, contando con la libre elección y las condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, entre otras. Del mismo modo, la Convención para la Protección de Trabajadores Migratorios, presupone el derecho de trabajo y desarrolla un manto de protección a quienes lo están ejerciendo. En el desarrollo de este derecho, el Comité para la Protección de los Trabajadores Migratorios ha instado a los Estados a reforzar las inspecciones en los lugares donde habitualmente se contrate

<sup>19</sup> Párrafo 29, Recomendación General N.º 30, «Discriminación contra no ciudadanos», Comité Eliminación de Discriminación Racial, octubre del 2004.

<sup>20</sup> 20Párrafo 26, letra L, Comité para la eliminación de la Discriminación Contra la mujer Recomendación General N.º 26, «Sobre las Trabajadoras migratorias», enero del 2005.

<sup>21</sup> Párrafo 75 y 77, Observación General N.º 2, «Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y sus familiares», Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, agosto del 2013.

<sup>22</sup> Párrafo 60, Observación General Conjunta N.º 4, «Sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno». Comité para la protección de los Derechos del Niño y Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, noviembre del 2017.

extranjeros, velando por la protección de los trabajadores y las condiciones de su trabajo.

A lo anterior se les añade la prohibición dirigida a las inspecciones de trabajo de compartir la situación legal de los trabajadores protegidos a autoridades de inmigración<sup>23</sup>. El Comité para la eliminación de la Discriminación Contra la mujer ha señalado que «Las trabajadoras indocumentadas son particularmente vulnerables a la explotación y el abuso debido a su estatus migratorio irregular; esto exacerba su exclusión y el riesgo de explotación. La explotación puede consistir en trabajos forzados, y sus derechos laborales más básicos pueden estar limitados por el temor de ser denunciadas».<sup>24</sup>

En materia de salud, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece el derecho de todas las personas al disfrute del más alto nivel de salud posible, mientras que el artículo 28 de la Convención para la Protección de Trabajadores Migrantes insta la obligatoriedad de otorgar atención médica urgente para preservar la vida o para evitar daños irreparables de salud a los trabajadores migratorios en igualdad de condiciones con los nacionales, no pudiendo ser denegada por razones de irregularidad en permanencia o empleo.

El Comité de Protección de Trabajadores Migrantes ha señalado que los Estados partes no deben utilizar la atención de salud como instrumento de control de la migración, lo que impediría en la práctica que los trabajadores migratorios en situación irregular recurrieran a los servicios de salud por temor a la expulsión. Del mismo modo, se ha instado a los Estados a prohibir que las instituciones sanitarias y las autoridades de inmigración intercambien datos de los pacientes y se ha instruido que no se

---

<sup>23</sup> Párrafo 63, Observación General N.º 2, «Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y sus familiares». Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, agosto del 2013.

<sup>24</sup> Párrafo 22 Recomendación General N.º 26, «Sobre las Trabajadoras migratorias». Comité para la eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, enero del 2005.

lleven a cabo controles en los centros de atención de salud o en sus inmediaciones, ya que ello limita o priva efectivamente el derecho a la salud de los trabajadores migratorios y sus familiares<sup>25</sup>. Profundiza aún más en lo anterior la Observación General Conjunta número 4 haciendo referencia a la situación de los niños migrantes que pudiesen estar en condición irregular<sup>26</sup>.

En relación con el acceso al derecho a la vivienda, el artículo 43 de la Convención para la Protección de Trabajadores Migrantes señala que los migrantes gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con el acceso a este derecho. Además, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, apunta hacia el reconocimiento al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia y a una mejora continua de las condiciones de existencia. En este sentido, en la Observación General Conjunta número 4, se ha instado a los Estados a no interferir en el derecho de los niños a la vivienda, adoptando medidas en contra de ordenanzas que impidan a los migrantes alquilar un inmueble<sup>27</sup>. Entre las recomendaciones se contiene explícitamente el no penalizar a las personas y entidades privadas, como los propietarios de la sociedad civil, que

---

<sup>25</sup> Párrafo 74, Observación General N.º 2, «Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y sus familiares». Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, agosto del 2013.

<sup>26</sup> Párrafo 54, Observación General Conjunta N.º 4, «Sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito destino y retorno». Comité para la protección de los Derechos del Niño y Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, noviembre del 2017.

<sup>27</sup> Párrafo 51 Observación General Conjunta N.º 4, «Sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito destino y retorno». Comité para la protección de los Derechos del Niño y Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, noviembre del 2017.

faciliten el ejercicio de este derecho<sup>28</sup>. Además, el Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial ha instruido a los Estados el que las instituciones docentes públicas estén abiertas a los hijos de migrantes indocumentados, evitando la escolarización segregada y el pleno disfrute del derecho a la vivienda<sup>29</sup>.

Finalmente, cabe hacer mención al Global Compact for safe, orderly and regular Migration de la Organización de la Naciones Unidas, el cual en su objetivo número 15 establece el compromiso de garantizar que todos los migrantes, sin considerar su estatus migratorio, puedan ejercer sus derechos humanos por medio del acceso seguro a servicios básicos. En referencia a lo anterior, los Estados firmantes se comprometen a garantizar que la cooperación entre los organismos proveedores de servicios básicos y las autoridades de migración, no perjudique o afecte a la población en condición irregular. El Global Compact sigue la senda de la normativa internacional de los derechos humanos, pues busca evitar que el migrante reciba una sanción en vez de la prestación de un servicio básico, privándosele del acceso a sus derechos humanos<sup>30</sup>. Lamentablemente, el Gobierno de Chile no adscribió este Pacto<sup>31</sup>.

### Conclusión y recomendaciones

Desde una óptica de derechos humanos, el deber de denunciar a los extranjeros irregulares constituye una flagrante violación al principio de

no discriminación contenido en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos, así como un desapego a las recomendaciones que sostenidamente los Comités de los diversos Pactos han elaborado en esta materia. Asimismo, no cabe duda de que la normativa chilena se encuentra en un estado cavernario en cuanto a reconocimiento y protección de derechos económicos y sociales de los extranjeros, garantizados en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

Por lo anterior, se hace necesario con prontitud derogar los artículos relativos al deber de denunciar a los extranjeros en condición irregular, ya que constituye una vía expedita para coartar el acceso a derechos económicos y sociales a migrantes en esta condición. Del mismo modo, se debe observar la normativa internacional al momento de legislar en el Congreso la nueva Ley de Extranjería y Migración, abogándose por avanzar hacia una cultura de respeto y protección de los derechos humanos. Finalmente, cabe hacer presente la necesidad de que Chile adhiera al Pacto Global de Migraciones que impulsa la Organización de Naciones Unidas, debido a su importancia como ruta de acción en materia migratoria en nuestro país.

<sup>28</sup> Párrafo 52, Observación General Conjunta N.º 4, «Sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito destino y retorno». Comité para la protección de los Derechos del Niño y Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, noviembre del 2017.

<sup>29</sup> Párrafo 30, 31 y 32, Recomendación General N.º 30, «Discriminación contra no ciudadanos». Comité Eliminación de Discriminación Racial, octubre del 2004.

<sup>30</sup> [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/18071\\_1\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/18071_1_final_draft_0.pdf)

<sup>31</sup> Véase: «<https://radio.uchile.cl/2018/12/19/pacto-migratorio-de-la-onu-es-aprobado-por-152-paises-y-chile-se-abstiene/>»

# Migración, cambio climático y derechos humanos

*Marianela Garione*<sup>1</sup>

---

## RESUMEN

En este trabajo se intentarán analizar los vínculos entre cambio climático, migración y derechos humanos. Se abordarán los riesgos y las principales características de los desplazamientos migratorios como consecuencia, así como los problemas y propuestas que surgen al respecto a nivel internacional y su repercusión a nivel nacional. Además, se presentará el caso de la comunidad de Monte Patria, la primera población desplazada a causa del cambio climático en Chile. En el contexto de la preparación de la ley de cambio climático que presentará el gobierno el próximo año, se intentará descubrir si existen análisis y referencias respecto de estos desplazamientos y si se prevén políticas o instrumentos a fin de evitar o afrontar los problemas que pudiera provocarse por este fenómeno.

---

<sup>1</sup> Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Sociales, Políticas Públicas y Gestión Global 2018 – 2019. **Tutor de tesina:** Diego Carrasco C.

## Presentación

A partir del proceso de industrialización, iniciado con la Revolución Industrial a mediados del siglo XVIII, se han vuelto cada vez más evidentes los daños producidos por el cambio climático como consecuencia del aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. El uso intensivo de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo o el gas natural; la quema, destrucción y pérdida de bosques y selvas tropicales; la contaminación de los mares y los depósitos de basura, son algunas de las actividades desarrolladas por el hombre en pos del desarrollo y el aumento de la producción de sus sociedades que están provocando daños irreparables en el medio ambiente, favoreciendo al calentamiento global y acelerando la degradación de los ecosistemas.

La comunidad internacional hace años viene alertando acerca de las graves consecuencias y los peligros que el cambio climático puede ocasionar en el bienestar y la supervivencia humana al destruir los medios de subsistencia y las fuentes de trabajo de muchas comunidades. De no revertirse esta situación, este fenómeno provocará una caída en el crecimiento económico, acompañado por un aumento de las desigualdades y una mayor pobreza a nivel global.

En la actualidad, la problemática del calentamiento global ha dejado de ser un tema emergente y objeto de estudio delimitado a la comunidad científica y ha pasado a posicionarse como un tema central y de urgencia tanto en los debates internacionales e investigaciones académicas, como en el diseño de políticas públicas en la mayoría de los estados alrededor del mundo. Los científicos que analizan estos cambios destacan que el impacto del calentamiento global se está sintiendo con mayor anticipación y más fuerza de lo esperado y proyectan climas cada vez más extremos y crecientes modificaciones en los actuales patrones climáticos. La necesidad de implementar estrategias exitosas para lograr un desarrollo sostenible de las ciudades y de llevar a cabo políticas públicas efectivas orientadas a

lograr la conservación ambiental, la mitigación y adaptación de las sociedades al cambio climático se han convertido en asuntos de extrema urgencia.

Dentro de las consecuencias derivadas de la degradación climática y los desastres naturales se encuentra la migración y los desplazamientos forzados, fenómenos que llaman particularmente la atención por existir escasos datos e investigaciones al respecto. Esta problemática constituye una amenaza latente al no contar en la actualidad con políticas e instrumentos para hacer frente a un eventual desplazamiento de grandes dimensiones. Nuevamente se presenta la necesidad de orientar esfuerzos financieros de política pública y cooperación internacional hacia una agenda de adaptación al cambio climático que contemple directrices y buenas prácticas que aborden el fenómeno migratorio. Sin embargo, existen numerosas limitaciones que atentan contra la posibilidad de lograr un acuerdo y una efectiva cooperación entre todos los países.

Chile, al igual que la mayoría de los países de América del Sur, forma parte de una de las regiones más sensibles a los efectos del cambio climático, donde confluyen muchas condiciones de vulnerabilidad, y a la vez, existen muy pocas investigaciones respecto de los riesgos y las medidas de adaptación necesarias para enfrentarlo. En consecuencia, resulta particularmente difícil encontrar estudios que evidencien el vínculo entre cambio climático y desplazamientos migratorios. En este contexto, la situación de Chile cobra particular relevancia, teniendo en cuenta el compromiso del actual gobierno de promulgar una Ley de Cambio Climático a mediados del próximo año y la decisión del gobierno chileno de no firmar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado en Marruecos el pasado 19 de diciembre.

## Hacia una definición de cambio climático

Las alteraciones en los patrones climáticos están afectando de manera más profunda y frecuente

la cotidianeidad de la sociedad en las diferentes regiones del planeta. Vemos cada vez con mayor intensidad la magnitud de sus efectos: sequías más fuertes y prolongadas, lluvias más abundantes, temperaturas extremas, ocurrencia de fenómenos climáticos cada vez más devastadores como huracanes e inundaciones. Simultáneamente, la degradación de los ecosistemas, la disminución de las fuentes de agua y de recursos de subsistencia amenazan la supervivencia del hombre y de diversas especies animales y vegetales. Las razones de estos cambios y el grado de responsabilidad que tiene la actividad humana en la aceleración de estos son frecuentes temas de investigación, análisis y debate en los distintos foros, encuentros académicos y convenciones internacionales.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, entiende el cambio climático como el «cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables». Si bien los especialistas destacan la dificultad de establecer una única causa respecto del origen del cambio climático y la imprecisión de responsabilizar de manera exclusiva al hombre en este fenómeno, coinciden en que es innegable que la actividad antropogénica ha influido en la aceleración e intensidad de estos cambios.

La Convención también alerta sobre las peligrosas consecuencias derivadas del cambio climático para la vida humana al definir los efectos adversos del cambio climático como «los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos».

Desde la adopción de la Convención en adelante se ha evolucionado mucho en el entendimiento y la comprensión de lo que implican estos cambios y las consecuencias para los seres humanos. Por muchos años las preocupaciones de la comunidad internacional se centraron en la mitigación del cambio climático, entendido como la reducción de gases de efecto invernadero, sin alertar sobre la necesidad de la adaptación de la sociedad a estos cambios y las respuestas a las consecuencias humanitarias que éste podría generar. En la actualidad ya no podemos hablar solo de los riesgos del cambio climático ni centramos en la gestión y mitigación de estos sin prestar atención al aspecto social del fenómeno, es decir, cómo estos cambios afectan al ser humano, y cómo defender y proteger a los grupos sociales afectados. El cambio climático es un hecho inevitable cuyos efectos adversos percibimos todos los días, por esta razón, preocuparnos solo de la gestión de medidas preventivas a fin de evitar el calentamiento global dejaría desprotegidas a muchas personas que ya están siendo perjudicadas.

Paralelamente, se ha hecho mucho hincapié en destacar la acentuación de la desigualdad que conllevan estos cambios entre los distintos países y regiones afectados. Todos los estudios que abordan el aspecto social del fenómeno señalan que son las comunidades menos desarrolladas las que menos contaminan y las más afectadas por las consecuencias de la destrucción y degradación del medio ambiente, y a la vez, las que cuentan con menos recursos y tecnologías para hacer frente a estos desafíos. En contraste, los países desarrollados, son los mayores responsables de contribuir a la contaminación del planeta, y quienes cuentan con mayores recursos y tecnologías más adecuadas para adaptarse al cambio climático (Diálogos Migrantes, 2012).

### **Desigualdad y Cambio Climático**

Uno de los aspectos que adquiere mayor relevancia en este debate se refiere al sur global

que comprende a los países en vías de desarrollo de África, Asia y América Latina, quienes cuentan con las poblaciones más susceptibles a los efectos del fenómeno climático. El deterioro ambiental impacta en mayor medida en las comunidades de estos países que comparten las mismas condiciones de vulnerabilidad: residen en sitios de mayor riesgo ante desastres naturales como zonas propensas a inundaciones, sequías, desertificación y erosión; son quienes más dependen de la explotación de recursos naturales para subsistir, y por ende, a los que más afectan las condiciones climáticas adversas y la degradación de los ecosistemas; además, cuentan con menos capacidad y recursos para tomar medidas de adaptación ante estos cambios.

Siguiendo el análisis presentado por la CEPAL en su documento «La ineficiencia de la desigualdad», la situación de estos países se presenta como un círculo vicioso, ya que para alcanzar un desarrollo sostenible y lograr hacer frente a los efectos nocivos del cambio climático es necesario reducir la brecha tecnológica y orientar los esfuerzos hacia la inversión; sin embargo, en los países en vías de desarrollo donde la infraestructura existente y los patrones de inversión consolidan y reproducen las desigualdades territoriales y ambientales, el cambio climático actúa como una limitación adicional que restringe el margen de acción de las políticas y la posibilidad de inversión de estos países, de ahí la afirmación que asegura que el desarrollo territorial desigual, las brechas de infraestructura y el deterioro selectivo del medio ambiente son dimensiones de la desigualdad interconectadas (CEPAL, 2018).

A esta reflexión se suma el concepto de deuda climática que hace referencia al «monto histórico de emisiones que realizaron las potencias desarrolladas desde la revolución industrial»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Antes de la Revolución Industrial, la densidad de CO<sub>2</sub>e en la atmósfera (principal causa del calentamiento global) era aproximadamente de 280 ppm. Hoy en día, ha llegado a

Esto afecta principalmente a las regiones menos desarrolladas y se vincula directamente con el debate sobre la responsabilidad internacional que tienen los países industrializados en la mitigación de los efectos del cambio climático y el grado de protección que debería brindarse a las personas afectadas.

Muchos pensadores opinan que las consecuencias y los efectos del cambio climático deberían ser adoptados y reconocidos por la comunidad internacional y que los países industrializados deberían ser los encargados de garantizar los derechos básicos de las personas afectadas por ser responsables de la mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero y de la contaminación que impacta en el calentamiento global. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y el Protocolo de Kyoto de 1997, reconocen la desigualdad de condiciones entre los distintos países tanto en cuanto a los recursos disponibles, como a su grado de responsabilidad, y concuerdan en que es necesario que los países desarrollados cooperen mediante la canalización de financiamiento y tecnología a fin de apoyar la adaptación y la mitigación en los países en desarrollo.

El Protocolo de Kyoto es un acuerdo adicional a la Convención Marco que establece obligaciones vinculantes para los estados con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global y exige a los países industrializados que faciliten la transferencia de tecnología y recursos a fin de ayudar a adaptarse a los países más vulnerables. Sin embargo, muchos especialistas

---

387 ppm -muy por encima de los límites de seguridad- y sigue aumentando. Los países desarrollados, que representan menos del 20% de la población mundial, han emitido casi el 75% de los gases de efecto invernadero. Si bien algunos países en desarrollo como China e India también han comenzado a generar grandes cantidades de CO<sub>2</sub>e, son «nuevos» responsables, no tienen la misma responsabilidad por el costo de la limpieza ya que habrían contribuido en una menor fracción de los 200 años de contaminación acumulada producto de la industrialización (Diálogos Migrantes, 2012. Pág. 101).

cuestionan la falta de cumplimiento de las obligaciones vinculantes del Protocolo por parte de los países industrializados y los proyectos enmarcados en los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL)<sup>2</sup> impulsados por éste considerándolos una falsa solución al cambio climático y una forma de librarse de sus obligaciones legales de reducción de emisiones a nivel nacional.

El Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo definió los MDL como *complejos instrumentos de compensación para los países industrializados a cambio de inversiones en los países del sur, mediante los cuales obtienen certificados de reducción de emisiones y así pagan por el derecho a seguir contaminando localmente (...)* Asimismo, estos proyectos enmarcados en los MDL están provocando daños socioambientales devastadores en diversas partes del mundo. Una de las principales consecuencias son los desplazamientos de poblaciones rurales, en términos generales, la falta de consulta a las comunidades locales, violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales, inundaciones de inmensas áreas de tierras, ocupación de territorios indígenas y campesinos, afecciones sobre el suelo y las fuentes de agua con los monocultivos forestales, procesos de deforestación y graves pérdidas de biodiversidad, entre otros (Diálogos Migrantes, 2012. Pág. 105).

### **Migrantes Climáticos**

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha definido a los migrantes por causas ambientales como aquellas

«personas o grupos de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habituales, o deciden hacerlo, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero» (OIM, 2007, Pág. 2).

Los efectos cada vez más intensos y frecuentes que mencionamos como consecuencia del cambio climático, tanto los efectos progresivos de la aceleración de la degradación de los ecosistemas, como los efectos inmediatos de los desastres naturales, introducen una nueva preocupación en la comunidad internacional: la posibilidad de que se generen flujos migratorios masivos como resultado de esas alteraciones climáticas. Esta situación mantiene alerta a la comunidad internacional y es motivo de creciente debate debido al carácter multicausal que presenta el fenómeno en la práctica.

Resulta muy difícil demostrar que el fenómeno migratorio se debe exclusivamente a factores ambientales, y al mismo tiempo, no se puede analizar el cambio climático de manera exclusiva e independiente de otros factores como motores de los desplazamientos. En la mayoría de los casos la decisión de migrar viene asociada a otros factores políticos, sociales, y económicos como puede ser la situación financiera a nivel global, las desigualdades sociales, la falta de políticas públicas de los estados en donde residen, la capacidad de estos estados para gestionar y distribuir los recursos o la escasez hídrica, que en combinación con el cambio climático impulsan los desplazamientos. No obstante, el hecho de que las causas explicativas del desplazamiento sean múltiples, no implica que el cambio climático no sea una de ellas.

El problema principal del carácter multicausal de estos desplazamientos es la dificultad de determinar la magnitud de estos, es decir, la cantidad de personas que se desplazan motivados por el deterioro ambiental. Esta

---

<sup>2</sup> El mecanismo de desarrollo limpio (MDL) se crea a través del artículo doce del Protocolo de Kioto a objeto que los países desarrollados cumplan con parte de sus compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y que los países en desarrollo se beneficien de las actividades de proyectos que generen certificados de carbono. Pueden participar en él, en forma voluntaria, países desarrollados y países en desarrollo que hayan ratificado dicho protocolo (<http://portal.mma.gob.cl/cambio-climatico/mecanismo-de-desarrollo-limpio/>).

situación obstaculiza la posibilidad de generar estadísticas que respalden la formulación de políticas públicas que contemplen el fenómeno y ayuden a determinar el tipo de protección que debieran tener estas personas.

Si a los pronósticos que indican un importante aumento de los desplazamientos debido a los efectos del cambio climático en los próximos años, le sumamos la falta de políticas públicas de adaptación de los países en vías de desarrollo, el bajo desarrollo económico de los mismos y la falta de infraestructura y recursos suficientes para hacer frente a estos desplazamientos es razonable predecir un conflicto humanitario de dimensiones impensadas. Las poblaciones desplazadas sufrirán una doble vulneración de sus derechos, ya que al hecho de ser las más afectadas y menos preparadas para enfrentar los efectos del cambio climático (razones por las cuales deciden migrar), se añadirá la situación de total desprotección a la que se enfrentarán como migrantes, que indefectiblemente repercutirá en los aspectos más básicos de sus vidas, como la salud, la alimentación, la vivienda, la privación de propiedad y la seguridad, entre otros.

Ante esta situación, resulta urgente determinar quiénes deberían ser los encargados de brindar protección a estas comunidades para prevenir futuras vulneraciones. Algunos autores insisten en que la responsabilidad sobre las personas desplazadas debería recaer en la normativa nacional, es decir, en el país de origen o lugar de residencia habitual de las personas afectadas ya que la mayoría de las personas desplazadas en el contexto de desastres permanecen en sus países de origen y es el estado el principal responsable de proteger y asegurar el bienestar de su población. En estos casos, los derechos de los migrantes climáticos se encontrarían resguardados bajo los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que definen los derechos y garantías para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento, el retorno o el reasentamiento y

la reintegración, a la vez que especifica las obligaciones de los gobiernos, los actores no gubernamentales y las organizaciones internacionales hacia esas poblaciones (Francis M. Deng, 1999). Sin embargo, este razonamiento trae aparejado una serie de consideraciones: en primer lugar, estos principios no constituyen un instrumento vinculante para los estados, razón por la cual, la protección y el respeto de estos derechos no serían exigibles ni estarían obligatoriamente protegidos quedando su cumplimiento a merced de la voluntad y capacidad de los estados; en segundo lugar, cabe preguntarse qué sucede con los movimientos transfronterizos, es decir, aquellas personas que atraviesan las fronteras de su país para lograr llegar a un lugar seguro, por más que estos desplazamientos representen un menor porcentaje es necesario establecer quién se hará responsable y cómo se asegurará la protección y asistencia de los mismos; y en tercer lugar, falta determinar el compromiso de los países desarrollados por su responsabilidad con la deuda climática y especificar los medios para hacer exigible su cooperación.

Existen otras dos corrientes principales respecto a cuál debería ser la protección de los migrantes climáticos: por un lado, los defensores de la creación de un estatuto de refugiado climático o refugiado ambiental y su sistematización en el Derecho Internacional como una extensión de las competencias de la Convención sobre los Refugiados, quienes sugieren que existe una relación directa entre el cambio climático y la migración y que la comunidad internacional debería ser la encargada de determinar su protección y asistencia. Sin embargo, esta corriente también tiene sus detractores quienes sostienen que no es posible articular los casos de los movimientos provocados por los cambios climáticos con las definiciones enunciadas en la Convención sobre los Refugiados por tratarse de un concepto específico y restringido. Según esta corriente la adversidad climática no se encuentra contemplada como categoría dentro de la definición de refugiado, y por otro lado, la

degradación del medio ambiente producto del cambio climático no puede considerarse persecución a pesar de que las consecuencias para las personas sean igualmente negativas en ambos casos.

La otra propuesta, viene de la mano de quienes defienden que los Principios Internacionales de Derechos Humanos deberían ser los encargados de llenar este vacío y actuar como régimen protector ante la posible vulneración de los derechos humanos de los desplazados. Como ya mencionamos, los desplazamientos forzados debido al cambio climático implican la violación de derechos humanos básicos como la protección de la vida, la seguridad, la integridad física, los derechos económicos, sociales y culturales, y muchos derechos civiles y políticos. Sin bien los derechos mencionados se encuentran reconocidos en los principales instrumentos de Derechos Humanos y, por lo tanto, los estados están obligados a tomar medidas para evitar cualquier tipo de vulneración, se trata de un sistema de protección de alcance muy amplio. Al no existir un instrumento internacional que reúna y proteja los derechos humanos de estos migrantes como un colectivo específico y particularmente vulnerable, tampoco se pueden exigir medidas ni políticas destinadas a la protección, asistencia o prevención de estos.

En conclusión, existe un enorme vacío legal en el Derecho Internacional respecto de los derechos de los migrantes, y específicamente, de los migrantes climáticos cuyo concepto ni siquiera se encuentra sistematizado en el Derecho Internacional. El Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, constituyó un avance en este sentido al referirse por primera vez de manera específica a la movilidad humana en relación con el cambio climático pidiendo que se respeten y promuevan los derechos de este colectivo. Pero nuevamente, este acuerdo no conlleva obligaciones vinculantes para los estados, por lo que el cumplimiento de sus metas

sigue dependiendo de la disposición de los estados a actuar.

Recientemente, el 19 de diciembre del presente año, se aprobó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, el primer acuerdo global de Naciones Unidas que establece un enfoque común respecto de la migración internacional en todas sus dimensiones. Contó con la firma de 152 países a favor, 5 en contra y 12 abstenciones. Si bien este pacto tampoco genera obligaciones vinculantes para los estados, constituye el mayor avance hecho en materia de migración al establecer una guía práctica para los países, con un total de 23 objetivos<sup>3</sup>.

El documento establece medidas tales como facilitar y compartir información para una recopilación y mejor uso de los datos sobre la migración; el fortalecimiento de las respuestas al contrabando y al tráfico de personas; la eliminación de todo tipo de discriminación; la utilización de las medidas de detención como último recurso; la obligación de salvar vidas; una gestión de las fronteras más integrada, segura y coordinada; la reducción de vulnerabilidades en la migración; el fortalecimiento de la cooperación internacional y el intercambio de experiencias, entre otras. En su objetivo N.º 2, «Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen», se posiciona el foco en la necesidad de evitar que la desesperación y el deterioro del entorno las obliguen a recurrir a la migración irregular para buscar medios de subsistencia en otro lugar, y hace hincapié en la reducción del riesgo de desastres, la mitigación y adaptación al cambio climático. Es el primer acuerdo internacional que incluye un apartado específico haciendo referencia a los migrantes climáticos («Desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental») donde se establecen medidas y políticas específicas a aplicar en casos de movimientos migratorios que puedan

<sup>3</sup> [«http://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml»](http://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml)

derivarse de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático, la degradación ambiental y otras situaciones precarias.

### **Implicancias a Nivel Nacional**

Chile no se encuentra ajeno a los diagnósticos pesimistas de los foros internacionales, y por esta razón, no puede permanecer al margen de estos debates. El caso chileno cobra particular importancia por ser un país altamente vulnerable al cambio climático y, sobre todo, por la coyuntura política actual que lo ubica en una situación polémica y cuestionada. Por un lado, a nivel interno, el gobierno plantea presentar la Ley de Cambio Climático a mediados del próximo año, donde no parece mencionarse la situación de los migrantes climáticos, y a nivel internacional, Chile se ha negado a firmar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular al que hacíamos referencia en el apartado anterior.

En principio, es importante destacar que Chile cumple con siete de las nueve condiciones que establece la Comisión Marco de las Naciones Unidas como criterios de vulnerabilidad (artículo 4.8), lo cual ubica a su población como una de las más susceptibles de ser afectadas por el aumento del calentamiento global y la intensificación de la contaminación.

- 1) Es un país con zonas costeras bajas;
- 2) Es un país con zonas áridas y semiáridas (con el adicional de contar con el desierto de Atacama, el más árido del mundo), zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal;
- 3) Es un país con zonas propensas y susceptibles a los desastres naturales;
- 4) Es un país con zonas expuestas a la sequía y a la desertificación;
- 5) Es un país con zonas de alta contaminación atmosférica urbana;
- 6) Es un país con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas

montañosos (como las cordilleras de la Costa y de los Andes);

- 7) Es un país cuya economía depende en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva o de su consumo.

En Chile, prácticamente todas las actividades socioeconómicas están vinculadas a la extracción de recursos naturales como la agricultura, la actividad forestal y la minería, razón por la cual, las condiciones climáticas y de los ecosistemas son factores sumamente importantes para el desarrollo del país. Según las proyecciones climáticas generadas para el territorio nacional, se espera que los cambios climáticos impacten profundamente en todos los sectores de la economía nacional.

El Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022 elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente de Chile, sostiene que se esperan aumentos de temperaturas en todas las regiones del país (siendo mayor en la zona norte), una disminución estadísticamente significativa de las precipitaciones en la zona centro-sur y un marcado aumento de eventos climáticos extremos, como las sequías. Por su condición de país altamente vulnerable al cambio climático, se estima que en Chile las pérdidas ambientales, sociales y económicas por este fenómeno podrían llegar a ser alarmantes. El Plan Nacional también hace hincapié en el impacto que el cambio climático puede provocar sobre los principales sectores económicos de interés, como la biodiversidad, los recursos hídricos, la infraestructura y los sectores económicos, que pueden verse negativamente afectados dentro de este siglo. Se proyectan, además, efectos perjudiciales en las ciudades donde se concentra la mayor parte de la población y donde la demanda por el recurso hídrico aumentará. Junto con ello se anticipa un aumento de condiciones de mala ventilación para los valles centrales de Chile en la época de invierno con el consiguiente agravamiento de los problemas de

contaminación atmosférica existentes (MMA, 2017). Los impactos nocivos que provocarán estos efectos sobre la población si no se llevan a cabo medidas inmediatas serán devastadores, provocando un fuerte deterioro en la calidad de vida de las personas y mayor pobreza a nivel general, sobre todo en los sectores de más bajos recursos pronunciando aún más las condiciones de desigualdad en el país.

Ante esta realidad, es lógico pensar que muchas de estas personas decidirán desplazarse en busca de alternativas laborales y mejores condiciones de vida. Las investigaciones y documentos gubernamentales generados a nivel nacional hacen escasa referencia a los desplazamientos como consecuencia de los cambios en las condiciones climáticas y no existen políticas públicas que aborden este tema de manera directa. El Plan de Acción Nacional que acabamos de citar resume las iniciativas en términos de mitigación y adaptación al cambio climático, incorporando ejes de acción para lograr cada uno de los objetivos pero no incluye cuestiones relacionadas con la movilidad humana, no menciona a las migraciones ni como causa ni como consecuencia de los efectos del cambio climático y tampoco propone estrategias o medidas de prevención y adaptación para asistir a este colectivo en caso de un desplazamiento colectivo. Por otro lado, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático el 1 de diciembre de 2014 y enviado a la base de informaciones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, es el único que incluye referencias generales respecto de la migración y la relocalización de actividades agrícolas, sin embargo, estas siguen siendo limitadas e insuficientes<sup>4</sup>.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, en Chile también se evidencia un vacío institucional respecto del fenómeno analizado, es

decir, no hay un ente que se encargue de la movilidad ni los desplazamientos poblacionales producto de la degradación ambiental y la pérdida de hábitat originada por el cambio climático o los desastres naturales.

En resumen, para lograr una respuesta eficiente a nivel nacional es necesario analizar y evidenciar la relación entre la migración, el medio ambiente y el cambio climático de manera urgente, y para ello, es indispensable promover un enfoque multidisciplinario que comprometa actores claves de diferentes áreas y niveles e integre avances tanto en investigación, como en gestión e implementación de políticas públicas.

### **Caso Monte Patria**

A pesar de la falta de datos y la escasa sistematización respecto de esta problemática a nivel gubernamental, destacamos la publicación «Migraciones, Ambiente y Cambio Climático» de la OIM que presenta un interesante y exhaustivo análisis de cinco casos focalizados en cinco países de la región, donde se evidencia el vínculo entre migración, medio ambiente y cambio climático. Este estudio incluye la situación de la población de Monte Patria en Chile, la primera población migrante por causas climáticas en el país. Simultáneamente, desde el ámbito periodístico, se han podido verificar referencias sobre esta temática, y en este último tiempo varios recortes, nacionales e internacionales, han abordado la situación de esta población en la Región de Coquimbo que está decidiendo migrar debido a que las condiciones ambientales degradan el medio ambiente y arruinan los recursos naturales necesarios para su subsistencia.

Como se detalla en el estudio recientemente mencionado, la localidad presenta evidencias de condiciones ambientales extremas como consecuencia del cambio climático, el creciente proceso de derretimiento de glaciares, que funcionan como reservorios de agua estacional, profundiza en las condiciones semiáridas del territorio intensificadas por acción del cambio

<sup>4</sup>«[http://chile.iom.int/sites/default/files/folleto1\\_mecc\\_espanol\\_rev0.pdf](http://chile.iom.int/sites/default/files/folleto1_mecc_espanol_rev0.pdf)».

climático. La alteración en los regímenes de lluvias y el registro de temperaturas extremas que se hacen evidentes con las frecuentes sequías y el avance de heladas provocan la pérdida de gran parte de los cultivos. A esto se suma la falta de regulación del régimen de acceso al agua con fines de uso humano y productivo, que en Chile es un servicio privatizado y de acceso restrictivo para gran parte de la población, condicionando la producción agrícola y ganadera local. Los mismos pobladores relacionan las frecuentes sequías y la falta de agua con importantes carencias en la gestión de políticas públicas dirigidas a solucionar la escasez hídrica. En esta comunidad la actividad agrícola representa la principal fuente de sustento y de generación de empleo y al verse reducida la disponibilidad de agua, disminuye la eficacia y la producción del sector produciendo una disminución de los ingresos y la desaparición de fuentes de empleo. Ante esta situación, los pobladores y sus familias ven limitadas sus posibilidades de subsistencia y su calidad de vida se va deteriorando, encontrando como única solución viable la migración en busca de alternativas de empleo y mejores condiciones de vida (OIM, 2017).

Respecto de las tipologías que presentan los desplazamientos climáticos en esta localidad, el estudio destaca dos características principales: por un lado, los desplazamientos que se producen son internos, es decir, las poblaciones deciden migrar a otras regiones dentro del mismo país, en general, hacia ciudades como la Serena, Ovalle y Copiapo, para trabajar en la minería en el caso de los hombres y en servicios en el caso de las mujeres; por otro lado, estas migraciones internas pueden presentar distintas modalidades: se producen migraciones de tipo permanente, las cuales ocurren en diferentes etapas, generando en muchos casos el desmembramiento familiar, y de tipo transitorias o temporarias, es decir, aquellos que luego de cada sequía vuelven a su hogar y al trabajo en la agricultura. Este último tipo de migración, muchas veces se produce de manera alternada,

primero se traslada el hombre, y cuando éste retorna se va la mujer. De esa manera cuidan la propiedad y atienden a los hijos. Otra modalidad de movilidad transitoria se da cuando se va el hombre, luego la mujer y los niños quedan con los abuelos (OIM,2017).

Otro aspecto de gran interés que aborda el estudio se refiere a las medidas llevadas a cabo por el gobierno para paliar esta situación, así como las percepciones de la población respecto a las soluciones que debieran implementarse. Por un lado, se enumera una serie de programas que lleva a cabo el Ministerio del Interior y que se consideran deficientes para atender a la población debido a los problemas que se generan por las sequías, entre ellos se destacan la entrega de agua potable para el consumo, la entrega de forrajes para los animales, tanques de agua y camiones aljibes para las casas, perforaciones y profundización de pozos para sacar agua subterránea, fondos económicos frente a la emergencia y generación de inversiones para la estimulación artificial de las lluvias (bombardeo de nubes), aunque se resalta que no se instruye a los pobladores de manera correcta en el uso, lo cual no resuelve el problema. Por otro lado, respecto a las medidas implementadas para evitar los desplazamientos de la población económicamente activa, el gobierno genera programas de empleo (servicios, emergencias) que resultan insuficientes para atender la cantidad de gente que queda fuera del sistema laboral. En cuanto a las crecidas de los ríos, señalan que existe un sistema de alerta temprana, se notifica a la Oficina Regional de Emergencias y ellos difunden a los potenciales afectados, sin embargo, en esta región no se ha podido implementar debido a las inundaciones (OIM,2017).

Si bien estas medidas han permitido un relativo alivio y moderación de los efectos que ocasionan la situación crítica que vive actualmente la población, no solucionan el problema de escasez de agua a mediano y largo plazo, tampoco se establecen medidas para hacer frente al

problema de los constantes desplazamientos ni se ofrece una alternativa viable respecto a la migración interna como solución al problema. Del estudio se deriva que no existe una planificación ni una gestión de política pública seria que aborde de manera profunda los problemas de escasez en las zonas de sequía, ni las consecuencias de los riesgos de una posible migración intensiva. Se trata de soluciones transitorias y momentáneas para tratar de paliar la crisis sin planificación ni análisis previos, tampoco existen políticas generales de riesgo, y las políticas se manifiestan cuando se produce un evento climático extremo, como en los casos de desastres naturales, donde el gobierno interviene realizando una declaración y asistiendo con dinero a los afectados (OIM, 2017).

### **Conclusiones**

Como hemos comentado a lo largo del trabajo, no hay dudas de la evidente falta de sistematización respecto a la protección de los migrantes climáticos a nivel nacional. Si bien internacionalmente se están llevando a cabo avances importantes respecto de esta problemática, éstos son muy recientes y no han hecho eco en la normativa interna, donde los esfuerzos en la materia son insuficientes y escasos. Como evidencia el estudio ya mencionado de la OIM, a nivel regional, «No existen organismos o departamentos especialmente dedicados a la formulación y ejecución de políticas públicas integrales que involucren población, migración y cambio climático. (..) Existe una escasa coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos locales, provinciales y nacionales, y entre entidades/áreas de los mismos niveles». Tampoco existe una adecuada «articulación entre la investigación y el conocimiento científico generado por la academia, por un lado, y la toma de decisiones por parte de las instituciones públicas vinculadas al manejo de cuencas, el ordenamiento territorial, la conservación, y los

movimientos poblacionales internos y externos, por otro» (OIM, 2017, Pág. 17-18).

La preocupación que surge a partir de estas reflexiones es que cuando los países estén dispuestos a actuar existe la posibilidad de que ya sea demasiado tarde. Es preciso recordar a los países de la región que a pesar de que resulta más complicado movilizar inversiones en adaptación, estas se recuperan con creces con los costes de los impactos evitados. Resulta necesario comenzar a actuar ahora, no solo tomando las medidas correspondientes a nivel público administrativo, sino también concientizando a la población respecto de estos temas y capacitando a los agentes encargados de llevar a cabo las medidas e involucrados en la ejecución de estas, incluidos los medios de comunicación que pueden generar un impacto importante al respecto. No debemos perder de vista la importancia de concientizar y sensibilizar a la población en estos temas, sobre todo, teniendo en cuenta la tendencia creciente en muchas partes del mundo a adoptar respuestas cada vez más xenófobas y racistas ante los refugiados y los migrantes.

En concordancia con las obligaciones que los países han contraído en virtud del derecho internacional es tarea de los estados llevar a cabo políticas a fin de prohibir todo tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Es necesario derribar los mitos y prejuicios existentes en la sociedad que generan desconfianza y actitudes discriminatorias hacia los migrantes, sobre todo, los migrantes pobres que se desplazan desde países en vía de desarrollo y son a la vez los más vulnerables. Es importante que toda la población tenga presente que la migración es un motor para el crecimiento económico y que la diversidad enriquece a todas las sociedades y contribuye a la cohesión social.

Los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales

que el resto de las personas y afrontan muchos problemas y vulneraciones en el contexto de los grandes desplazamientos como violencia de género, discriminación, explotación, maltrato, marginación, abandono, retornos igualmente forzados, entre otros, por lo tanto, es indiscutible que necesitan que se protejan sus derechos, tanto dentro del país como en los movimientos transfronterizos. Si bien, la mayor parte de las migraciones se produce dentro de las fronteras, se trata de fenómenos globales que exigen enfoques y soluciones mundiales. Es necesario llegar a un acuerdo vinculante de cooperación entre todos los países para que en conjunto se encuentren soluciones y entre todos aporten a resolver el problema ya que es un tema que, tarde o temprano, afecta a todos los países del mundo y cuya responsabilidad es compartida.

El planteamiento de esta problemática debe originarse en el entendimiento de que la migración es un derecho, forma parte de la naturaleza del hombre el buscar un lugar que satisfaga de la mejor manera posible sus necesidades y es una práctica tan antigua como la misma historia de la humanidad. El derecho a migrar radica en el de la autodeterminación del ser humano, en el derecho de cada persona a decidir cómo y dónde desarrollar su vida, sin embargo, muchos estados ven en este derecho una amenaza y una vulneración a su derecho de soberanía que le permite decidir cómo y bajo qué modalidad ingresan y/o permanecen las personas extranjeras en el país. Esta dificultad se expresa claramente en la actualidad en el contexto de la aprobación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que el estado chileno ha decidido no suscribir por considerar que atenta contra la soberanía del país y oponiéndose a reconocer que migrar sea un derecho humano. Esta situación denota la

falta de entendimiento de los funcionarios públicos en la materia y la falta de formación en derechos humanos de quienes son los encargados de formular políticas públicas a favor del beneficio social y, sobre todo, de los grupos más desfavorecidos y vulnerados como son, en este caso, los migrantes.

Como destaca el Pacto recién mencionado, es evidente que las actividades locales de prevención y adaptación deben recibir apoyo tanto de los estados afectados como de la comunidad internacional, incluyendo los componentes importantes del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, no solo para ayudar a los países a mitigar el impacto del cambio climático, sino también para reforzar la adaptación, la preparación para los desastres, la reducción de riesgos y las respuestas humanitarias. Sin embargo, para lograr la cooperación internacional es requisito indispensable y urgente que como estados y como sociedad tomemos conciencia de estos problemas y pongamos en acción políticas públicas serias y eficientes al respecto. El inconveniente principal y el más grave que se presenta en la actualidad es la falta de voluntad política y la falta de personal capacitado, competente y con formación en derechos humanos para llevar a cabo estas funciones. Es necesario que como país y como región estemos a la altura de las circunstancias y empecemos a analizar el fenómeno migratorio de manera madura, seria y profesional, pensando en el beneficio de la persona tal como lo establece el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Naciones Unidas (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2018, de Naciones Unidas. Sitio web: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Naciones Unidas (1998). Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2018, de Naciones Unidas. Sitio web: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- Consejo Económico y Social. (11 de febrero de 1998). PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS. 2018, de Naciones Unidas. E/CN.4/1998/53/Add.2
- Naciones Unidas (2015). ACUERDO DE PARÍS. 2018, de Naciones Unidas Sitio web: [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)
- Fundación Esperanza. (2012). Movilidad Humana y Medio Ambiente. Diálogos Migrantes. Observatorio de Migraciones, N° 8, 1-155.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis (LC/SES.37/4), Santiago, 2018.
- OCHA. (1999). Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos (89). Colombia: EDITORIAL CÓDICE LTDA.
- OIM. (2007). Nota para las deliberaciones: migración y el medio ambiente. 2018, de OIM Sitio web: [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/es/council/94/MC\\_INF\\_288.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/94/MC_INF_288.pdf)
- Ministerio de Medio Ambiente de Chile. (2017). Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017- 2022. 2018, de Gobierno de Chile Sitio web: [portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan\\_nacional\\_climatico\\_2017\\_2.pdf](http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf)
- Ministerio de Medio Ambiente de Chile. (2014). PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO. 2018, de Gobierno de Chile Sitio web: <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/Plan-Nacional-Adaptacion-Cambio-Climatico-version-final.pdf>
- OIM. (2017). Migraciones, ambiente y cambio climático: estudios de caso en América del Sur. Cuadernos Migratorios, N°8, 189.
- Maria Stavropoulou. (noviembre 2008). ¿Un mar de definiciones? Revista Migraciones Forzadas, N°31, 11-12.
- Olivia Dun y François Gemenne. (noviembre 2008). Definir la migración por motivos medioambientales. Revista Migraciones Forzadas, N°31, 10-11.
- Susana Borràs Pentinat. (diciembre 2006). REFUGIADOS AMBIENTALES: EL NUEVO DESAFÍO DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. Revista de Derecho, Vol. XIX - N° 2, 85-108.
- C Espósito A Torres Camprubí. (mayo 2012). Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los 'nuevos refugiados'. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, N°1, 7-32.

# Niñez y Dictadura: Implicancias en la Participación Ciudadana de la Niñez en Chile

*Natalie Baeza Núñez*<sup>1</sup>

---

## RESUMEN

El presente trabajo es una revisión bibliográfica comprensiva que permite la exploración crítica de los primeros estudios sobre los efectos de la dictadura militar chilena y las consecuencias transgeneracionales de la tortura, los traumas y efectos a nivel familiar y social, haciendo énfasis desde el concepto de trauma psicosocial y las repercusiones de estos elementos en la participación ciudadana de la niñez en la década actual. Se utilizan como referencia estudios pioneros y otros relevantes en la escena nacional, desde lo teórico y lo empírico, integrando propuestas internacionales en la comprensión de la tortura y su transmisión transgeneracional en tanto evento traumático producto de fenómenos políticos, militares y sociales. Se aborda la participación social y política desde la lógica objeto-sujeto, y la concepción de la niñez como objeto, pasando por el silenciamiento de la subjetividad de niños y niñas que perjudica su integración de acuerdo con políticas de estado y tratados internacionales. Se concluye asociando los eventos políticos, militares y sociales traumáticos con la baja participación ciudadana de la niñez, como consecuencia transgeneracional del trauma psicosocial.

**Palabras claves:** niñez, trauma psicosocial, transmisión transgeneracional, participación ciudadana

---

<sup>1</sup> Diplomado internacional de Especialización en Derechos Humanos, Infancia y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe 2017-2018. **Tutora de tesina:** Natalia Sepúlveda Kattan.

## Presentación

El presente trabajo constituye una revisión bibliográfica que incluye literatura publicada entre los años 1920 y 2018, en libros, artículos, escritos, estudios indexados y no indexados nacionales e internacionales. Debe a su vez, especificarse que esta tesina no tiene el objetivo de ser una revisión bibliográfica exhaustiva, sino más bien una lectura comprensiva y reflexiva de la literatura respecto a la materia, permitiendo aclarar y analizar la información entregada para poder ejecutar intervenciones y estrategias importantes en la orientación profesional desde el enfoque de la niñez como sujeto de derecho. Internacionalmente, existen autores que han planteado los efectos transgeneracionales de eventos traumáticos de carácter bélico y político, y las repercusiones en la conformación de la sociedad y cultura actual. Las consecuencias sociales y económicas de la guerra bioquímica en Vietnam, los efectos bioambientales de bombas nucleares como la de Hiroshima, los eventos de tortura política en el holocausto judío sistematizados por el psicólogo N. Kellermann, los estragos de la primera y segunda guerra mundial estudiados por el psicoanalista Sigmund Freud, son muestras de algunos eventos mundiales cuyos efectos han sido devastadores para el desarrollo social y político de la humanidad.

América Latina no ha estado exenta. El objeto de estudio de este trabajo ha sido la dictadura militar ocurrida en Chile durante el año 1973 al 1990, los efectos transgeneracionales en la participación política y social, y cómo este efecto se ha traspasado hacia el desarrollo de la niñez como sujeto político en la actualidad.

La Convención Internacional de los Derechos de niños y niñas (CDN) fue confeccionada el año 1989, y comenzó su vigencia el año 1990 en Chile. A partir de ese momento, el Estado se comprometió a dar cumplimiento a cada uno de los pilares de la CDN y a disponer de condiciones y recursos necesarios para su sana ejecución. Dicho evento sucede en congruencia con el retorno a la democracia, tras un periodo

de dictadura militar que ha estado marcada por la muerte y exterminio de grupos sociales que se opusieron al régimen, mediante métodos de tortura, ejecución, desaparición de personas, persecución política y otros hechos asociados a la violación de derechos, que afectaron la integridad psíquica, afectiva y emocional de las personas.

Frente a esto, el hecho es claro: existen consecuencias palpables hoy en personas, pero también en las dinámicas sociales y en la extensiva red de relaciones sujeto-sujeto por aquel periodo histórico de Chile (Castillo, Becker y Díaz, 1992; Castillo y González, 2015; CNPPT<sup>1</sup>, 2004; Faúndez y Cornejo, 2010; Lira, Becker y Castillo, 1991; Lira y Castillo, 1993). Nuestra propuesta nos lleva a plantear el siguiente cuestionamiento: el periodo de dictadura militar en Chile, y los efectos que produjo en las personas y en las dinámicas sociales, ¿Tendrá repercusiones en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en la actualidad?, ¿será posible dar cumplimiento a la CDN de manera íntegra? O inclusive, ¿están los niños de hoy expuesto a las consecuencias traumáticas del periodo militar?

Intentaremos trabajar con dichas preguntas como guías para generar cuestionamientos y estrategias respecto al desarrollo esperado de la participación política infantil desde el enfoque de Derechos Humanos en la niñez.

## Niñez y dictadura: implicancias en la participación ciudadana de la niñez en Chile

### Niñez

Para comenzar abordando la temática es necesario establecer la definición de la niñez desde la perspectiva biológica, psicológica y social. Las teorías psicológicas o del desarrollo humano, definen la niñez como aquella «etapa de transición o del desarrollo del ciclo vital» donde el niño en contacto con su medio social va

<sup>1</sup> Informe Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.

a adquiriendo herramientas para desarrollarse adecuadamente en el mundo (Papalia, Feldman y Martorell, 2012; Piaget e Inhelder, 1920).

Las influencias del ambiente adquieren una importancia cada vez mayor a partir del nacimiento, tanto desde el punto de vista orgánico como del mental. La psicología del niño no puede, pues, limitarse a recurrir a factores de maduración biológica, ya que los factores que han de considerarse dependen tanto del ejercicio o de la experiencia adquirida como de la vida social (Piaget e Inhelder, 1920).

Las teorías del desarrollo humano dividen la niñez en dos pilares fundamentales: niñez temprana y niñez media. En ambas etapas del desarrollo vital del niño y niña, van adquiriendo cambios físicos, biológicos y cerebrales, que les permiten alcanzar el pleno de su maduración y desarrollo (Papalia et al, 2012).

Por otro lado, contamos con la perspectiva desde la cual se posicionan las teorías sociológicas de la infancia, definiéndolas como «[...] una parte permanente de la estructura social que interactúa con otras partes de esa estructura [...]» (Gaitán, 2006, p.10) e identificando y proponiendo a la infancia como un concepto relacional (Vergara, Peña, Chávez, Peña, Vergara, 2015), es decir, un fenómeno de socialización desde una construcción social más que como una etapa, ya que cada discurso de la estructura social afecta el desarrollo de la niñez (Gaitán, 2006; Castillo y González, 2015; Vergara et al, 2015; Qvortrup, 2010; Pavez, 2012; Unda, 2009; Calderón, 2015). De esta manera, son descritos como agentes/actores activos tanto para reproducir su entorno como también para modificarlo (Vergara et al, 2015; Contreras y Pérez, 2011; Hart, 1993; Pavez, 2012). Vergara et al., afirman que «La infancia es más bien una noción abstracta, diferente de los niños, que corresponden a los sujetos históricos que habitan el espacio social de la infancia de manera particular, reproduciéndolo, pero también contribuyendo a su transformación estructural» (p.57).

Por tanto, cuando hablamos del concepto de la infancia, nos referimos a dos puntos fundamentales: 1) el desarrollo cognitivo,

emocional y afectivo que se va produciendo y transformando a través de la socialización del niño/niña en las estructuras sociales; y 2) el niño y la niña son actores sociales, por ello, sujetos activos durante el desarrollo de la niñez (Gaitán, 2006; Vergara et al, 2015; Qvortrup, 2010; Navarro, 2014).

El concepto de niñez se ha ido modificando con las nuevas teorías que surgen a lo largo de este siglo y junto a aquellas que en el año 1989 se firman en la CDN, manifestando y reconociendo así que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos (Gaitán, 2006; Vergara et al, 2015; Qvortrup, 2010; Navarro, 2014; Unda, 2009; Calderón, 2015). De esta manera, se exige que el estado resguarde y proteja el desarrollo e integridad de cada niño y niña a lo largo del territorio (Navarro, 2014) y comienzan a modificarse las políticas públicas enfocadas hasta entonces en un concepto de la niñez como niñez-objeto hacia una perspectiva que la define como niñez-sujeto.

### **Implicancias de la Dictadura en Chile**

Para poder conceptualizar el desarrollo de la niñez en Chile es importante entender el contexto social, político y económico producto de la dictadura militar y que afectó la democracia y participación ciudadana directamente, generando un retroceso en materia de derechos humanos, políticas públicas y en el propio concepto de niñez.

Cabe mencionar que en este trabajo no se abordará un análisis de la dictadura militar en Chile (1973-1990) en sí misma, sino más bien se buscará comprender la concepción de la niñez durante dicho periodo y destacar las consecuencias y efectos residuales que se mantienen y se manifiestan hasta el día de hoy respecto a su desarrollo.

En la década de los setenta, en países de América Latina como Paraguay, Brasil, Uruguay y Argentina, dominaron los regímenes militares. Con el fin de mantener el orden social se establecieron procedimientos y estrategias

basadas en la Doctrina de Seguridad Ciudadana (Baró 1990; CNPPT, 2004; Faúndez y Cornejo, 2010; Lira et al, 1991). Chile no estuvo exento de esto, por lo que, en el año 1973, el día 11 de septiembre se organizó el golpe de Estado en Chile, quebrantando el Estado de derecho de aquella época y estableciendo una política represiva con el control absoluto de las fuerzas armadas y de orden (Baró 1990; CNPPT, 2004; Faúndez y Cornejo, 2010; Lira et al, 1991).

En este episodio de la historia chilena se produjeron múltiples eventos de violencia, agresión y vulneración de Derechos Humanos, tal como resumen Faúndez y Cornejo (2010):

*Torturas, secuestros, desapariciones, ejecuciones, exilios, relegaciones, amedrentamientos y allanamientos masivos formaron parte de la política represiva de la dictadura militar. Esta política estuvo acompañada de múltiples métodos de ocultamiento y silenciamiento de lo ocurrido con las víctimas; las autoridades negaban sistemáticamente los hechos o entregaban información falsa a las familias de los detenidos. Operó en el país una fuerte censura a la prensa y a los demás medios de comunicación. A nivel internacional, el gobierno negó los abusos y entregó versiones falsas ante los organismos de Derechos Humanos (p.33).*

En el año 1990 Chile retoma el intento de reconstruir la democracia con la elección del Presidente Patricio Aylwin, aunque en este proceso, ocurren una serie de impedimentos. Las vulneraciones acaecidas en dictadura se mantuvieron silenciadas hasta el gobierno iniciado el año 2000, con la presidencia de Ricardo Lagos, instancia en la que se crea la Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura, estructurando y visibilizando lo sucedido en aquella época (Faúndez y Cornejo, 2010). Hasta entonces, y tal como lo describen Lira et al. (1991), «[...] la tortura solo tenía realidad en las huellas físicas y psíquicas de los sujetos afectados o sus familiares» (p.3). La dictadura militar generó grandes efectos psicosociales, que se repiten y repercuten en las siguientes generaciones (Faúndez y Cornejo, 2010).

Como hablamos en párrafos anteriores, la dictadura militar en Chile constituyó una práctica

de torturas masivas y sistemáticas (Faúndez y Cornejo, 2010). Se conoce desde el informe entregado por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura en el año 2004, que la cifra experimentada por tortura fue mayor de lo estimado: más del 94% de las personas que padecieron prisión política y que entregaron su testimonio en esta Comisión, señalan haber sufrido torturas por agentes del estado a lo largo de todo Chile (CNPPT, 2004).

De esta manera, en Chile, tras lo sucedido, el Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos y Salud Mental (ILAS) desarrolló un concepto fundamental para identificar los traumas en estas situaciones: traumatización extrema (Faúndez Cornejo y, 2010). Este, diferencia entre experiencias traumáticas por eventos naturales involuntarios e imprevisibles de situaciones controladas y predecibles en situaciones de represión política, que tienen como finalidad la destrucción de la persona y el militante político de quien la sufre (Faúndez y Cornejo, 2010; Lira et al, 1991; Kellermann, 2001). El impacto producido por traumatizaciones extremas genera daños o conflictos psicológicos sistematizados, imposibilitando la integración o significación de la personalidad consciente a la experiencia traumática sufrida, es decir, «produce la desestructuración psíquica como reacción ante el hecho amenazante» (Lira et al., 1991, p.5). Un segundo concepto relevante para comprender la situación en Chile es el de trauma psicosocial, elaborado por Martín-Baró (1990), que se refiere a que los problemas psicológicos y sociales que se generan a causa de traumas (huella psíquica) producidos por procesos y contextos socio-históricos, impactan directamente en las personas y en la sociedad «[...] entendiendo que este residuo es negativo, que se trata de una herida, de una huella desfavorable para la vida de la persona» (p.10). Por ende, existe una relación dialéctica entre de la huella psíquica que es generada por una vivencia prolongada de un conflicto bélico, pudiendo haber afectado a toda una población y sus relaciones sociales en el tiempo (Baró, 1989; Faúndez y Cornejo, 2010). A

su vez, también afirma dos aspectos relevantes del concepto:

- a) *que la herida que afecta a las personas ha sido producida socialmente, es decir, que sus raíces no se encuentran en el individuo, sino en su sociedad.*
- b) *que su misma naturaleza alimenta y mantiene en la relación entre individuo y la sociedad, a través de diversas mediaciones institucionales, grupales e incluso individuales [...]. (p.10)*

Según Martin-Baró (1990) en su texto «Psicología Social De La Guerra: Trauma y Terapia», refiere al trauma psicosocial como deshumanización, que se subdivide en deshumanización manifiesta refiriéndose a asesinatos públicos y a la tortura; y deshumanización sutil, que corresponde a «la pérdida total de aprecio por la verdad en el afán de desarrollar o mantener una dominación ideológica, o la corrupción que se genera en una situación de aguda crisis económica y de caos institucional» (Baró, 1990, p.5). En este proceso de deshumanización se manifiestan una serie de cambios cognoscitivos y comportamentales en los sujetos, caracterizándolos en cinco tipos: 1) la desatención selectiva y el aferramiento a prejuicios; 2) la absolutización, idealización y rigidez ideológica; 3) el escepticismo evasivo; 4) el odio y el deseo de venganza; 5) y la defensa paranoide. De estos cambios se producen tres dimensiones adaptativas o de supervivencia: a) la inseguridad frente al propio destino, b) la carencia de propósito y aún de sentido en lo que se tiene que hacer, y c) la necesidad de vinculación o pertenencia a algún grupo.

En esta línea, la dictadura militar en Chile generó una polarización social de amigo-enemigo, introduciendo la sospecha y desconfianza en las relaciones, elementos que han trascendido en el tiempo, tanto en el discurso como en la conducta (Faúndez y Cornejo, 2010; Lira et al, 1991). Tal y como señala Lira et al. (1991) en el texto «Psicoterapia De Víctimas De Represión Política Bajo Dictadura: Un Desafío Terapéutico, Teórico y Político»: «La introducción de la muerte, como una amenaza referida al quehacer político de

oposición, ha implicado a la vez la inclusión de lo traumático, como un componente de la vida personal y social. La detención, el exilio forzoso, la desaparición sin huellas, la tortura, los asesinatos políticos, son elementos que configuran experiencias traumáticas» (p.3).

De esta manera, el trauma psicosocial de Martin-Baró nos es útil para comprender el daño que desde un inicio significó la dictadura militar, integrando lo individual con lo social desde una perspectiva dialéctica (Baró, 1990; Lira et al, 1991). Por tanto, el trauma psicosocial, entrelaza la experiencia de de cualquier sujeto, de manera directa o indirecta, con las relaciones sujeto-sujeto que posee, sean sociales, individuales, familiares, económicas, políticas u otras (Baró, 1990; Faúndez y Cornejo, 2010; Lira et al, 1991). Las experiencias de tortura durante la dictadura, ejecutadas por el Estado o sus agentes, causaron miedo y sufrimiento en la población y su efecto repercute en la convivencia social en las poblaciones y sujetos, demarcadas por la desconfianza, la inseguridad y la amenaza (Baró, 1990; Castillo et al, 1992; Faúndez y Cornejo, 2010). Dentro de ello se incluyen las relaciones sociales con y entre niños, niñas y adolescentes, cuya expresión más evidente reside en los procesos de crianza, es decir, transmitiendo los efectos del trauma y trauma psicosocial en las relaciones familiares.

Lira et al. (1991) sistematiza cuatro procesos afectivos, conductuales y comportamentales importantes desencadenados por el miedo producido en época de dictadura: 1) la sensación de vulnerabilidad; 2) un estado exacerbado de alerta; 3) el sentimiento de impotencia o pérdida de control sobre la propia vida; y 4) una alteración del sentido de realidad, al volver imposible validar las propias experiencias y conocimientos. El régimen militar político y represivo en Chile generó repercusiones sistemáticas importantes en el desarrollo de los individuos en la sociedad chilena a través de la violencia y el temor, silenciando el sufrimiento y negando la posibilidad de ser procesado (Castillo et al, 1992). A esto, es posible agregar que también se negó la posibilidad de que dicho

suceso histórico y social fuera procesado transgeneracionalmente (Castillo y González, 2015; Faúndez y Conejo, 2010; Kellermann, 2001).

Kellermann en su texto «Transmisión del Trauma del Holocausto» (Transmission of Holocaust Trauma) publicado en el año 2001, divide el concepto de trauma transgeneracional en tres categorías: intergeneracional, multigeneracional y cross-generacional. Señala que, a raíz del holocausto producido en Alemania, se manifiestan una serie de patologías y padecimientos por parte de los hijos e hijas de padres o cuidadores que sufrieron la represión de aquella época a causa de la transmisión parental (parental transmission). Esta transmisión parental dependerá de elementos entregados por parte de los mismos padres, es decir, de las variables manifiestas y latentes, directas e indirectas, comparables a lo que ya hemos revisado con autores anteriores.

Los recientes estudios han descubierto por medio de la experiencia clínica e investigación empírica, que estos sujetos en particular, en comparación con otras personas con problemas emocionales, parecen tener ciertas dificultades enfocada en la resolución de conflictos en situaciones de estrés y una mayor predisposición a padecer de Trastorno de Estrés Postraumático (Faúndez y Conejo, 2010; Kellermann, 2001).

En complemento a lo expuesto, existen diversos modelos y teorías (psicodinámicas, sociocultural, sistémica y biológica) sobre la transmisión del trauma. Cada modelo tiene factores transmisibles expresados a través de las representaciones simbólicas, creencias, miedos, normas y patrones sociales en el comportamiento de cada sujeto, transfiriendo estos esquemas de generación en generación (Castillo et al, 1992). Se cree que muchas de estas variables transmitidas se producen a través de la comunicación, el lenguaje, el silencio y la negación de lo ocurrido por parte de la sociedad y de los subsistemas familiares (Faúndez y Conejo, 2010; Kellermann, 2001).

*El niño está experimentando lo que los padres mismos no pueden percibir y expresar. En segundo lugar, puede explicarse como el resultado de un tipo específico de aprendizaje social y paternidad. El niño responde al comportamiento de crianza. En tercer lugar, puede ser el resultado de un enredo familiar y una comunicación tácita (...). Finalmente, el trastorno del padre puede verse como biológicamente transferido al niño que también se vuelve más vulnerable al estrés<sup>2</sup>. (Kellermann, 2001, p.265)*

Cabe destacar, que en las últimas décadas se han estudiado los impactos y efectos producido por el holocausto en las personas de la tercera generación, introduciendo el concepto el autor Bar-On relevancia parcial, para describir el impacto del holocausto en hijas, hijos y nietos de sobrevivientes (Faúndez y Conejo, 2010).

### **Niñez y Dictadura**

En la actualidad, tiende a invalidarse el discurso de quienes en la época de dictadura eran niños y niñas, sobre la dictadura militar en Chile y sus efectos, por considerar que en ese entonces eran demasiado pequeños para recordarlo (Castillo y González, 2015). Pero como hemos revisado, la psicología, antropología y sociología han estudiado estos impactos sociales y efectos transgeneracionales residuales mentales y conductuales que se perpetúan y repercuten hasta el día de hoy (Castillo y González, 2015; Faúndez y Conejo, 2010; Kellermann, 2001). Estos elementos que forman parte de la memoria histórica de Chile, retrasaron el desarrollo de las políticas públicas con enfoque en los Derechos Humanos, de manera directa o indirecta, repercutiendo en el desarrollo de la población y la participación ciudadana, visto en conductas y patrones reproducidos sistemáticamente en los sistemas familiares, comunitarios e incluso en el

---

<sup>2</sup> « The child is experiencing what the parents themselves cannot perceive and express. Second, it may be explained as the result of a specific kind of social learning and parenting. The child responds to the childrearing behavior. Third, it may be the result of family enmeshment and tacit communication (...). Finally, the disorder of the parent may be seen as biologically transferred to the child who also becomes more vulnerable to stress ». (Kellermann, 2001, p.265)

sistema educacional de los niños, niñas y adolescentes (Faúndez y Cornejo; Kellermann, 2001; Lira et al, 1991; Lira y Castillo, 1993). Lo sucedido en aquella época generó desestructuración en las familias, comunidad, educación, economía y en la sociedad chilena en general, generando una censura y atraso evidente en materia de Derechos Humanos (CNPPT, 2004).

En cuanto a conflictos psicológicos, el miedo prevalece e influye en varias decisiones sociales de los sujetos. Una de ellas, refiere a la participación política y social, de manera libre y con seguridad, viéndose importantemente afectada (Castillo et al, 1992). Por ello, los esfuerzos de las políticas públicas han sido reconstruir paulatinamente la participación política y social con enfoque de Derechos Humanos (Faúndez y Cornejo, 2010; Castillo et al, 1992).

Entre los diversos grupos sociales silenciados durante la dictadura se encontraba también la niñez, por lo que el desarrollo y la percepción de esta se vio afectada por los efectos negativos de la dictadura militar. De esta manera, en torno a la niñez, se produce una situación de represión, donde la naturalización de no ser escuchados negó la posibilidad de procesar y resignificar la experiencia sufrida por los niños y niñas, alienándolos de la comprensión de los sucesos. De los diversos estudios y esfuerzos que se pueden encontrar en el Instituto Nacional de Derechos Humanos sobre el discurso de niños y niñas durante el periodo de dictadura militar, Castillo y González (2015) rescatan su percepción sobre la violencia de estado, dejando entrever cómo las decisiones políticas, sociales y económicas tenían y tienen repercusiones directas en ellos, durante aquella época y a día de hoy, desde lo concreto en su actuar: «Los niños y niñas [sic] muchas veces implementaban sus propios actos políticos destinados a cumplir su tarea: cuidar a la mamá y no dar más problemas en un escenario lleno de problemas» (p. 915).

### **Participación ciudadana de la niñez**

Incluso después que Chile recuperara políticamente el sistema democrático en el año 1990, los efectos de la represión política, sus consecuencias en lo subjetivo, lo colectivo y en la participación social siguió estando latente (Castillo et al, 1992). De esta manera, los sujetos se mantuvieron alejados y alienados de procesos políticos.

El autor T.W. Adorno, según los autores Castillo et al. (1992), afirma cómo las estructuras autoritarias propician la alienación de las personas, afectando el desarrollo de su identidad, reconociéndose a sí mismos de manera inconsciente como objetos y no como sujetos, ya que no existe la posibilidad de elaborar y resignificar la experiencia de lo sucedido. El silencio y la negación potencian esta alienación que se retroalimenta con el contexto represivo (Castillo et al, 1992; Faúndez y Cornejo, 2010).

En los niños y niñas se transmite y mantiene la postura de objeto-sujeto al perpetuarse la creencia de que son objetos de protección, control y estudio, invisibilizando la propia subjetividad, incluso cuando desde el discurso político se les posiciona como el futuro del país y principales destinatarios de beneficios de salud y educación (Corvera, 2011; Vergara et al, 2015; Hart, 1993). Con lo que hemos revisado hasta ahora, es posible considerar que lo vivido durante 1973 y 1990, en palabras de Cisternas (2015) «el silencio de la infancia» (bajo los cimientos teóricos de Paulo Freire), continúa siendo una tónica recurrente al momento de la elaboración de políticas públicas con enfoque en Derechos Humanos de niños y niñas. Es decir, el evento de lo traumático en Chile, transmitido transgeneracionalmente, sostiene a la niñez sin voz, excluyendo su participación política activa en sus derechos. Este es un elemento poco trabajado en Chile, aunque el ensayo de dicho autor nos entrega algunos elementos que dan cuenta que la percepción de la infancia durante el periodo militar se mantiene en la concepción de niñez actual: «“No es asunto tuyo”, “no te metas en cosas de grandes” o “en esta casa no

se habla de política” probablemente fueron expresiones que marcaron a la generación de niños y niñas durante este periodo, y que incluso hoy, se presentan transfiguradas en la clásica idea de que no es pertinente hablar sobre un periodo no vivido» (p.5).

En las dos últimas décadas, a raíz de la firma del pacto de la CDN el año 1990, ha ido mutando el concepto de sujeto-objeto en Chile. Se enfatiza que los niños y niñas son sujetos de derechos, refiriéndose a la niñez como sujeto activo en su proceso de desarrollo, tanto a nivel individual como social. Por ende, el niño y la niña co-construyen su subjetividad, es decir, participan activamente en la cultura y producen significados en su contexto (Alzola et al, 2018; Calderón, 2015; Castillo y González, 2015; Contreras y Pérez, 2011; Hart, 1993; Navarro, 2014; Unda, 2009; Vergara et al, 2015).

Posteriormente, en el año 2015 en Chile, se crea la doctrina «Política Nacional de Niñez y Adolescencia: Sistema Integral De Garantías De Derechos De La Niñez Y Adolescencia», apoyando la modificación de la concepción de la niñez junto con políticas públicas orientadas hacia un enfoque de Derechos Humanos y de la niñez (Alzola et al, 2018; Vergara et al, 2015).

La participación en términos generales representa la socialización e interacción permanente de los niños y niñas con las estructuras sociales (Hart, 1993; Gaitán, 2006; Pávez, 2012; Unda, 2009; Vergara et al, 2015). En palabras de Hart (1993) la participación corresponde a los «procesos de compartir las decisiones que afectan la vida propia y la vida de la comunidad, en la cual se vive. Es el medio por el cual se construye una democracia y es un criterio con el cual se debe juzgar las democracias. La participación es el derecho fundamental de la ciudadanía» (p.5).

Se pueden agrupar los derechos de la CDN en varias categorías que sustentan sus principios fundamentales: la no discriminación y el interés superior del niño, los Derechos a la Supervivencia, al Desarrollo, a la Protección y a la Participación (Apud, 2001; CDN, 1990). La

última categoría se constituye por los artículos 12, 13, 14, 15, 17, en los que se visualiza la relevancia de la participación infantil para el desarrollo democrático de sus derechos, a saber, ser escuchado, formarse un juicio propio del mundo exterior e interior y a dar su opinión libremente, modificando permanentemente sus estructuras sociales (Alzola et al, 2018; CDN, 1990; Hart, 1993). No obstante, pese a esto, como nos señalan los autores Contreras y Pérez, 2011 «hay resistencia por parte de los sujetos adultos en aceptar a este grupo como sujetos activos, suprimiéndose de esta forma su vinculación a la sociedad» (p.814). Desde esta lógica podemos inferir, que a pesar de haber modificaciones a nivel socio-jurídicas, en la práctica se mantienen las relaciones de poder con la infancia bajo un sistema adulto-centrista (Contreras y Pérez, 2011; Hart, 1993; Vergara et al, 2015).

Es importante que los niños y niñas comiencen a incorporarse activamente en la participación ciudadana pues esto les permite desarrollar herramientas sociales significativas (Contreras y Pérez, 2011; Vergara et al, 2015) y, además, por medio de la incorporación de éstos a los espacios de diálogo, se permite que ellos mismos sean capaces de visualizar cómo sus voces son implicadas y consideradas en los eventos de su propia vida y desarrollo social (Hart, 1993). Tal como nos señala los autores Contreras y Pérez (2011):

*Los niños y las niñas, al momento de comenzar a experimentar vivencias en común, empezarán a conocer a sus pares, generarán grupos de la misma edad o de edades similares, construirán comunidad, tendrán un lugar, compartirán experiencias afines que se van a reflejar en un grupo que comparte y reconoce las mismas necesidades, produciéndose así un diálogo entre los niños y niñas, donde comenzarán a compartir objetivos, además de frustraciones (p.815).*

Aunque existen diferentes modelos de participación, para este trabajo nos referiremos al elaborado por Hart (1993) plasmado en «La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica». Son ocho

los peldaños definidos por «la escalera de la participación»: los primeros tres niveles corresponden a la 1) Manipulación; 2) Decoración y 3) Participación simbólica y están enfocados en la no participación, producto de la manipulación constante del discurso de los niños, entorpeciendo la gestión democrática y participativa de ellos. En los escalones más arriba, están los cinco niveles siguientes, que pertenecen al grado de participación: 4) Asignados pero informados; 5) Consultados e informados; 6) Iniciada por los adultos, decisiones compartidas con los niños; 7) Iniciada y dirigida por los niños y 8) Iniciada por los niños, decisiones compartidas con los adultos. Esta escalera nos muestra los grados de autonomía, autogestión y participación de los mismos niños, y nos expone la predisposición y confianza que les brindan los adultos a los niños.

El modelo mencionado anteriormente nos permite comprender cómo se va generando la participación ciudadana de la niñez y cómo ciertos patrones y conductas permiten o imposibilitan que esta se desarrolle de manera adecuada. Por ende, es necesario que los niños y las niñas en el proceso de socialización se vinculen e impliquen en sus propios procesos, y ejerzan sus derechos de participación como sujetos. Por tanto, es deber de los adultos permitir dicho curso, brindándoles la oportunidad de ser escuchados como sujetos con necesidades.

### **Conclusión**

Los eventos traumáticos en contextos políticos y su transmisión transgeneracional, extienden los efectos en la relación sujeto-sujeto y a toda la red de relaciones personales y sociales. Cada experiencia traumática genera impacto en el interior de los contextos socializadores como la comunidad, la familia, los partidos políticos, las organizaciones sociales, el mercado y el estado en términos generales (Faúndez y Cornejo, 2010). A través de estas relaciones sociales establecidas se transmiten patrones, conductas, lenguaje verbal y no verbal significativo del

mismo trauma padecido (Baró, 1990; Faúndez y Cornejo, 2010). Desde esta lógica, se debe considerar y analizar desde las relaciones sociales la coconstrucción de la memoria social o histórica, formada y constituida por el mismo trauma psicosocial donde aún se mantiene y se silencia el fenómeno de la dictadura militar en Latinoamérica y Chile, transmitiendo mensajes y pensamientos dobles vinculares de las diversas versiones de lo sucedido. (Baró, 1990; Faúndez y Cornejo, 2010; Haye, Manzi y González, 2013). El silencio y la transmisión transgeneracional de patrones y conductas ha generado una imposibilidad de poder resignificar lo experimentado durante la dictadura, transmitiendo de una generación a otra lo traumático, así como determinadas experiencias y el modo en que estas se representan, se comprenden y se simbolizan en significados subjetivos (Faúndez y Cornejo, 2010). Uno de tantos elementos transmitidos transgeneracionalmente es el miedo y la alienación, repercutiendo directamente en la participación ciudadana, manteniendo una postura objeto-sujeto, propagándose hacia la visión adultocentrista del Estado hacia la niñez, enmarcada en una niñez-objeto de derecho (Contreras y Pérez, 2011; Gaitán, 2006).

El silencio histórico sobre el trauma psicosocial de la dictadura militar en Chile, el temor y la negación de los afectados y los encubrimientos del Estado, así como los impedimentos presentados, no han legitimado las experiencias de sufrimiento y dolor, repercutiendo en las esferas individuales de los sujetos, así como al resto de su red de relaciones, donde se incluye esencialmente las familiares y patrones de crianza. De esta manera, las experiencias sufridas han sido depositadas en los niños y niñas de las generaciones siguientes y percibidas por ellos, legitimando la postura objeto de la niñez, excluyendo su individualidad, como una consecuencia de la propia exclusión subjetiva en el periodo de dictadura militar. Una niñez sin voz (Cisternas, 2015). Esto, que parece ser de una gran relevancia, no ha sido estudiado sistemáticamente en Chile.

A pesar que desde que se firmó la CDN se ha podido vislumbrar un cambio importante sobre el concepto de los niños como sujetos de derechos y actores sociales, y se han generado poco a poco, espacios participativos activos para escuchar la voz de los niños y niñas del país (Arzola et al, 2018; Contreras y Pérez, 2011; Gaitán, 2006; Navarro, 2014; Vergara et al, 2015), la existencia de estructuras socio-jurídicas no aseguran la validación cultural de la subjetividad infantil como sujetos activos en la sociedad, que promueva su participación social y política y el profundo ejercicio de sus derechos.

### Recomendaciones

Resulta aconsejable el continuar fomentando desde los primeros años la socialización y participación democrática ciudadana en los niños y niñas, teniendo en consideración ciertos patrones, características y conductas transgeneracionales que se continúan perpetuando en la sociedad chilena, en relación con la dictadura militar (Castillo et al, 1992; Faúndez y Cornejo, 2010). Es por esto, que es importante que estas pautas, patrones y experiencias dolorosas sean resignificadas, escuchadas y sanadas por la sociedad, generando estrategias de intervención para elaborar y trabajar el trauma psicosocial, haciéndose cargo de los efectos sociales que generó y genera, para así proyectar su cura.

A pesar que en este análisis se presentan esfuerzos para comprender los efectos de la dictadura militar en la participación ciudadana de la niñez, no existen estudios en Chile que proyecten dichas reflexiones para ser abordadas, por lo que parece ser necesario seguir replanteando la concepción de la niñez, comprendiendo a niños y niñas como sujetos de derechos de procesos culturales, individuales,

sociohistóricos e institucionales, repensando su concepción como un fenómeno social, cambiando la postura real y simbólica del Estado respecto de lo que es (Contreras y Pérez, 2011; Hart, 1993; Unda, 2009; Vergara et al, 2015).

Por lo anterior, es importante desarrollar investigaciones de análisis de discurso de las terceras generaciones en Chile, para poder intervenir a tiempo, y a su vez generar un análisis más englobado del impacto ocasionado frente al fenómeno de la dictadura militar.

Es imperativo que las políticas públicas se originen y enfoquen desde la necesidad del niño y la niña como sujetos mediante espacios participativos. Es posible proponer mesas de trabajo comunitarias y educacionales con niños, niñas y adolescentes para compartir su visión, con el propósito de generar acciones y estrategias coherentes desde una demanda y necesidad real (Unda, 2004). Es necesario empezar a incorporar a niños y niñas en espacios e instancias participativas de diálogos con adultos, validándolos como sujetos, permitiéndoles apoderarse de sus propios espacios en conjunto con una práctica constante de las políticas públicas (Vergara et al, 2015; Hart, 1993; Unda, 2009).

Simultáneamente, los adultos deben permitir la psicoeducación de los niños, niñas y adolescentes respecto a sus derechos con el fin de que puedan conocerlos, comprenderlos y ejercerlos como sujetos titulares de dichos derechos.

Finalmente, continuar negando el discurso del impacto generado en aquella época en niños y niñas (adultos en la actualidad), nos muestra la poca relevancia por parte del Estado y los Gobiernos por las experiencias vividas y transmitidas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alzola, J., Arzola, M. E., Bown, C., Iruarrizaga, F., Estrada, F., González, F., Henoch, P., Honorato, P., Morales, S., Venegas, J. P. (2018). LA INFANCIA VULNERADA. Chile: ediciones LYD.
- Apud, A. (2001). Participación infantil. Enrédate con UNICEF: formación del profesorado. Recuperado: [www.sename.cl/wsename/otros/participacion\\_2013/Ciudades\\_amigas\\_infancia/participacion\\_infantil.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/participacion_2013/Ciudades_amigas_infancia/participacion_infantil.pdf)
- Baró, M. (1990). PSICOLOGÍA SOCIAL DE LA GUERRA: TRAUMA Y TERAPIA. El Salvador: UCA EDITORES.
- Castillo, P. y González, A. (2015). Infancia, dictadura y resistencia: hijos e hijas de la izquierda chilena (1973-1989). Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, volumen 13 (2), pp. 907-921.
- Castillo, M., Becker, D. y Díaz, M. (1992). Daño psicológico y social Un sistema autoritario en Chile. Acta del Congreso Iberoamericano de Psicología; 1992, Julio. Madrid.
- Calderón, D. (2015). LOS NIÑOS COMO SUJETOS SOCIALES. NOTAS SOBRE LA ANTROPOLOGÍA DE LA INFANCIA. Nueva Antropología, volumen XXVIII (82), pp. 125-140.
- Cisternas, C. (2015). La dictadura militar en Chile y la consolidación de la cultura del silencio en la infancia. Ensayo. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/ccisternascasabonne/2>
- Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Informe: Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 2004. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/455>
- Contreras, C. G. y Pérez, A. J. (2011). Participación invisible: niñez y prácticas participativas emergentes. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, volumen 2 (9), pp. 811-825.
- Corvera, N. (2011). Participación ciudadana de los niños como sujetos de derechos. Persona y Sociedad, volumen XXV (2), pp. 73-99.
- Unicef (1990). CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Recuperado de: <https://unicef.cl/web/convencion/>
- Faúndez, X. y Cornejo, M. (2010). Aproximaciones al estudio de la Transmisión Transgeneracional del Trauma Psicosocial. Revista de Psicología, volumen 19 (2), pp. 31-54.
- Gaitán, L. (2006). La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta. Política y Sociedad, volumen 43 (1), pp. 1: 9-26.
- Hart, R. (1993). LA PARTICIPACIÓN DE LOS NIÑOS: DE LA PARTICIPACIÓN SIMBOLICA A LA PARTICIPACIÓN AUTENTICA. ENSAYOS INNOCENTI, volumen (4), pp. 1-46.
- Kellermann, N. (2001). Transmission of Holocaust Trauma- An Integrative View. Psychiatry, volumen 64 (3), pp. 256.
- Ley de Menores No. 16.520. 22 de Julio de 1966. Ministerio de Justicia, Chile (1967).
- Lira, E., Becker, D. y Castillo, M. (1991). PSICOTERAPIA DE VICTIMAS DE REPRESIÓN POLITICA BAJO DICTADURA: UN DESAFIO TERAPEUTICO, TEORICO Y POLITICO. DERECHOS HUMANOS: TODO ES SEGÚN EL DOLOR CON QUE SE MIRA. 1era ed. Santiago de Chile: Instituto Latino americano de Salud Mental y Derechos Humanos, pp.18-125.

- Lira, E. y Castillo, M. (1993). TRAUMA POLITICO Y MEMORIA SOCIAL. Psicología Política, volumen (6), pp. 95-116.
- Navarro, F. (2014). Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Pavez, I. (2012). Sociología de la Infancia: las niñas y los niños como actores sociales. REVISTA DE SOCIOLOGÍA, volumen (27), pp. 81-102.
- Papalia, D. E., Feldman, R. D., Martorell, G. (2012). Desarrollo Humano. México: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A DE C.V.
- Piaget, J., y Inhelder, B. (1920). Psicología del niño. Madrid: EDICIONES MORATA, S.L.
- Qvortrup, J. (2010). A infancia enquanto categoria estrutural\*. Educ. Pesqui, volumen 36 (2), pp. 631-644.
- Unda, R. (2004). Sociología de la infancia y política social: ¿Compatibilidades posibles? Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas, [en línea] (5), pp.47-68. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476150824003>
- Unda, R. (2009). Perspectivas teóricas de la sociología de la infancia en América Latina. El Faro. Recuperado de <http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/10510>.
- Vergara, A., Peña, M., Chávez, P. y Vergara, E. (2015). Los niños como sujetos sociales: El aporte de los Nuevos Estudios Sociales de la infancia y el Análisis Crítico del Discurso. Psicoperspectivas, volumen 14 (1), pp. 55-65.

# Violencia en relaciones de pololeo en Chile: Brechas y desafíos a partir de la experiencia del centro de la mujer de Talcahuano-Hualpén

*Cyndi Aguayo Sepúlveda y Vanessa Ramos Ascencio<sup>1</sup>*

---

## Resumen

Entendiendo la violencia como un problema transversal y de ocupación de los Estados, la presente tesina tiene como objetivo presentar la manera en la que se visualiza actualmente en Chile la violencia en las relaciones de «pololeo» y sus desafíos a largo plazo. En el primer apartado se definen conceptos básicos que buscan explicar el desarrollo del concepto de violencia, pasando por violencia intrafamiliar, violencia de género, violencia contra la mujer y sus diferencias hasta llegar finalmente a nuestra área a desarrollar: la violencia en relaciones no formales o pololeo. A continuación, se ahonda brevemente en el marco normativo y legal de la temática de VIF y VCM, junto a los vacíos legales y prácticos que existen en Chile. En el último apartado, se aborda el rol que cumple el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, específicamente, los Centros de la Mujer. Además, se anotan desafíos y propuestas desde la experiencia práctica, así como entrevistas a los y las profesionales del Centro de la Mujer Talcahuano – Hualpén, ubicado en la región del Bío Bío.

Las conclusiones apuntan hacia la importancia de desarrollar a nivel país un protocolo de intervención específica con profesionales especializados para trabajar la violencia en las relaciones de pololeo, entendiendo la demanda y los vacíos legales existentes, siendo esta una violencia que preocupa a la salud pública, y que, a pesar de la gravedad, aún no existe una institución del Estado ocupada en este problema.

---

<sup>1</sup> Diplomado Internacional De Especialización en Derechos Humanos, Género Y Políticas Públicas 2018-2019.  
Tutora de tesina: **Tamara Vidaurrázaga Aránguiz**

## 1. Introducción

La violencia, como problema social, ha traído consecuencias culturales, económicas, sociales y psicológicas a la humanidad afectando a todo el mundo de diferentes formas y con una serie de manifestaciones dependiendo del entorno. La Organización Mundial de la Salud (2000) la define como «el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia, un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte». Dada la relevancia de este tema, que día a día nos demuestra cuán lejos estamos de resolverlo, es que se han generado estudios, manifestaciones e investigaciones al respecto con el fin de intentar abordar todas y cada una de las aristas y así resolver un problema mundial. La violencia hacia los niños, niñas, adultos y adultas mayores, pueblos originarios y mujeres, es solo un ejemplo de los muchos grupos de personas que deben enfrentar una realidad compleja muy marcada por la cultura y las formas aprendidas en cada generación: entendiendo que el más fuerte es quien debe ir sobre el más débil, segregando a estos grupos (principalmente a las mujeres) a un espacio en el que es difícil desenvolverse y en el cual debemos luchar para lograr conseguir respeto, igualdad de oportunidades y libertad día tras día. El sistema patriarcal es el pilar estructural sobre el que se basa la desigualdad, dada la concepción binaria que divide a las personas en varones y mujeres, asumiendo la supremacía masculina, la heteronormatividad, la división sexual del trabajo productivo y reproductivo y la subjetividad sexista como cuestiones naturales (Guajardo y Rivera, 2015). Diversos estudios permiten afirmar que toda agresión en contra de una mujer tiene alguna característica que permite identificarla como violencia de género, lo que significa que está directamente vinculada a la desigual distribución del poder y a las relaciones asimétricas que se establecen entre varones y mujeres en nuestra sociedad, las cuales perpetúan la desvalorización de lo femenino y su

subordinación a lo masculino. Lo que diferencia a este tipo de violencia de otras formas de agresión y coerción es que el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer (Rico, 1996).

A raíz de los múltiples casos graves de violencia en contra de las mujeres es que en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem do Para (1994) se estableció que toda mujer tiene el derecho a vivir una vida libre de violencia, definiéndola como toda conducta acción u omisión, que de manera directa o indirecta, basada en una relación desigual de poder, afecta la vida, libertad, dignidad, integridad psicológica, sexual, económica o patrimonial, y la seguridad personal de las mujeres. Esto permite visualizar la problemática y destacarla como violación a los Derechos Humanos, proponiendo mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado.

Este artículo, ahondará en los desafíos que presenta Chile respecto de la violencia hacia las mujeres, específicamente en las relaciones de pololeo, entendiendo que día a día son más visibles estos casos con distintas manifestaciones que van desde la violencia física hasta la económica. Estas han sido mayoritariamente investigadas por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) y en los últimos años se ha intentado profundizar las experiencias y percepciones de los propios jóvenes, evidenciando el interés por conocer un problema que sabemos que existe, pero sobre el que poco se conoce (Sanhueza, 2016).

Si bien existen instituciones que apoyan a las mujeres víctimas de violencia de género, aún se encuentran vacíos legales, normativos y jurídicos que interfieren en el proceso psicosocial de la materia. Es por ello por lo que se considera esta situación un reto para el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, específicamente para los Centros de la Mujer, lugares donde se realizan

las intervenciones y acciones de prevención y reparación a mujeres que, por el solo hecho de ser mujeres, experimentan la violencia dentro de las relaciones sexo afectivas.

El último apartado de esta investigación - donde se recogen las conclusiones- se realizó a través de entrevistas al equipo del Centro de la Mujer Talcahuano - Hualpén, octava región del Bio Bio, lugar de trabajo de las autoras, quienes desde el ejercicio profesional y mediante la reflexión conjunta con profesionales del equipo, han debido enfrentar los vacíos existentes al trabajar con mujeres violentadas en este tipo de relaciones. Ante dicha situación, surge la intención de interrogar, plantear y visualizar más abiertamente los desafíos a considerar en un futuro con la intención de mejorar la calidad de atención y respuesta a la VCM en todas sus aristas.

## 2. Estado del Arte

El informe Mundial sobre la Violencia y la Salud (OPS, 2002) clasifica las violencias en tres tipos: autoinfligida, interpersonal y colectiva, siendo la violencia hacia la pareja parte del segundo grupo. Actualmente se entiende por violencia intrafamiliar (VIF) «toda acción u omisión cometida en el seno de la familia por uno o varios de sus miembros y que ocasione daño físico, psicológico o sexual a otros de sus miembros, que menoscabe su integridad y cause un serio daño a su personalidad y/o a la estabilidad familiar» (Almenares, Louro y Ortiz, 1999), sin embargo, múltiples investigaciones, tanto a nivel mundial como nacional, han constatado que son las mujeres y los/as niños/as quienes mayoritariamente son las víctimas de esta violencia (Ulloa, 1996).

La VIF fue reconocida en Chile en el año 1994 con la ley 19.325, siendo el primer intento de tipificar y sancionar dicha práctica. Si bien en esta ley se señaló el problema y su importancia a nivel nacional, su ejecución fue muy compleja, pues en ese período aún no existían los Tribunales de Familia, creados en el año 2005. Este mismo año, la ley 20.066 derogó la anterior,

estableciendo de forma detallada el marco de acción del Estado chileno frente a la VIF, resolviendo en gran medida la comprensión y las líneas de acción: obligó a incorporar planes y programas de estudio destinados a modificar las conductas que favorecen, estimulan o perpetúan la violencia intrafamiliar; a capacitar a los funcionarios públicos que intervienen en la aplicación de la ley; a desarrollar políticas y programas de seguridad pública para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar y a favorecer iniciativas de la sociedad civil para el logro de los objetivos de la normativa. Así también, definió las conductas que se inscriben en la violencia doméstica e impuso al Estado obligaciones para prevenirla y prestar asistencia a sus víctimas. Dentro de los conceptos que incluye esta ley, se tipifican que los/as involucrados/as son quienes tengan o hayan tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea, pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive del ofensor, su cónyuge o su actual conviviente, o bien, cuando esta conducta ocurre entre los padres de un hijo común, o sobre un menor de edad, adulto mayor o discapacitado que se encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar (BCN, 2005).

El boletín informativo del Ministerio Público de Chile 2018 detalla en relación con las víctimas de VIF, que el 76,47% han sido mujeres de distintos rangos etarios y solo el 23,53% son casos de hombres víctimas, lo que da cuenta claramente de una distinción por género en estos delitos informados, cuestión que se confirma en las 134 causas por femicidio ingresadas en el año 2018 (Ministerio Público, 2018).

Según los datos proporcionados por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (MinMujeryEG) en el 2019, correspondientes a estadísticas respecto de los femicidios ocurridos desde el año 2013 al presente, no existe una concordancia con la descripción de la ley, al contabilizar muertes de mujeres a manos de hombres no descritos en la legislación o en relaciones de

pololeo. Es necesario agregar que la Red Chilena Contra la Violencia hacia las Mujeres (2018) entrega cifras muy diferentes a las del Ministerio, contabilizando 57 femicidios en el año 2018, entendiendo estos como todos los casos que caben en la definición internacional de femicidios, independiente de los que se contabilizan por ley.

Región	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
XV Arica y Parinacota	0	0	0	0	0	0	
I Tarapacá	0	0	0	0	0	1	
II Antofagasta	0	1	2	3	1	0	
III Atacama	2	0	3	0	0	1	
IV Coquimbo	1	0	1	0	3	1	
V Valparaíso	3	2	5	2	2	4	2
RM Metropolitana	18	19	13	16	16	14	1
VI O'Higgins	1	1	4	1	5	2	1
VII Maule	4	3	3	1	4	4	
VIII Bio Bio	3	7	4	6	5	4	1
IX Araucanía	3	1	6	2	2	6	
XIV Los Ríos	0	2	0	1	1	4	
X Los Lagos	3	3	3	2	2	1	4
XI Aysén	1	0	1	0	3	0	
XII Magallanes	1	1	0	0	0	0	
Total	40	40	45	34	44	42	9

Región	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
XV Arica y Parinacota	2	2	4	2	3	1	1
I Tarapacá	6	4	6	10	6	4	1
II Antofagasta	4	4	7	11	8	4	2
III Atacama	0	0	5	4	3	3	2
IV Coquimbo	3	12	10	3	4	6	
V Valparaíso	3	14	10	13	13	14	3
RM Metropolitana	25	32	22	34	24	30	4
VI O'Higgins	5	5	8	6	12	11	1
VII Maule	9	6	3	10	6	9	3
VIII Bio Bio	9	9	10	15	14	8	1
IX Araucanía	4	1	5	3	7	10	1
XIV Los Ríos	1	3	6	4	1	3	
X Los Lagos	4	7	10	10	11	10	2
XI Aysén	1	2	3	1	1	0	
XII Magallanes	2	2	3	3	2	5	
Total	78	102	112	129	115	118	21

A partir de lo señalado y, entendiendo que las mujeres son las más afectadas por la violencia de género en el interior de las familias, es que actualmente hablamos de violencia contra la mujer (VCM), sacándola del concepto de VIF debido a que ésta restringe la violencia al espacio privado, íntimo y dentro de la familia, obviando que las mujeres viven violencia solo por hecho de ser mujeres (MinMujeryEG, 2019). Sin embargo, esta definición aún se encuentra inconclusa, pues no existen lineamientos de acción para que el Estado se haga cargo de otras manifestaciones de VCM tales como: obstétrica, laboral, acoso callejero, mediática,

institucional y en las relaciones no formales. En cuanto a la violencia contra las mujeres, es una de las expresiones culturales más arraigadas, naturalizadas e incorporadas por las personas a tal extremo que ciertas formas de violencia quedan invisibilizadas, otras se justifican y algunas incluso se promueven (Guajardo y Rivera, 2015).

Es importante señalar que la violencia de género se ha utilizado como sinónimo de VCM, sin embargo, la primera alude a las acciones destructivas de naturaleza física, sexual, psicológica, patrimonial o simbólica de diversa gravedad que se ejercen contra personas por razón de su género u orientación sexual, (Decara, 2013). La violencia varía de acuerdo con el género de la víctima, ya que en el caso que la agresión sea en contra de una mujer, el daño se vincula directamente a un sistema de dominación que se ha ejercido históricamente el cual se manifiesta a través de múltiples desigualdades.

La violencia de género es un concepto más amplio que el de VCM y según la ONU constituye una violación a los Derechos Humanos en tanto que causa sufrimiento, daño o amenazas, coerción o privación de las libertades y se manifiestan mayormente en mujeres y niñas, extendiéndose a la población lesbiana, gay, bisexual y transexual. (Luna, 2017). Sin embargo, en Chile no se cuenta con un registro estadístico concreto que hable sobre violencia de género y que pueda distinguir delitos o faltas cometidas debido a este, lo que habla de otra urgencia para generar acciones políticas y preventivas que garanticen a todas las personas la posibilidad de hacer valer sus derechos, pues este tipo de violencia cada año sigue cobrando más víctimas, en especial mujeres.

Lo anteriormente señalado logra poner énfasis en la idea de control y poder ejercidos por el hombre sobre la mujer. De esta manera la violencia doméstica contra la mujer se comprende como una extensión de la violencia social, económica y cultural que provienen de un

orden cultural androcéntrico (Cabruja, 2004) y se incluye la VCM como la forma de violencia de género más común, entendiéndola como un problema cultural a erradicar.

Desde la perspectiva de la VCM, pero acotando el marco de trabajo a la violencia en relaciones de pololeo, es necesario destacar la importancia que tienen para adolescentes y jóvenes sus primeras relaciones sexo afectivas, ya que el rango etario no impide que una mujer sufra violencia en estos contextos de relaciones más informales. Entendemos el «pololeo» como un vínculo amoroso no formal pues no incluye –necesariamente– la perspectiva futura de contraer matrimonio (SERNAM, 2003). Una serie de autores han establecido que la importancia de las primeras relaciones amorosas es que en ellas los adolescentes van a formar sus ideas iniciales sobre qué esperar de una relación de pareja y cómo comportarse en la intimidad, algo que repercutirá en su vida adulta y que incluso puede desencadenar en femicidios (Honra, 2019). Por lo mismo, cualquier problema de violencia que en esta etapa se presente marcará el desarrollo de los jóvenes, sobre todo la violencia en el pololeo (Honra, 2019). Furman, Feiring y Brown (1999) afirmaron que las relaciones de pareja son uno de los principales recursos de apoyo social que contribuyen al bienestar psicosocial y al afrontamiento de situaciones estresantes en la adolescencia y la juventud, por lo que el establecimiento de relaciones íntimas juega un papel muy importante en el desarrollo socioemocional de las personas (Peña, Zamorano, Hernández, Hernández, Vargas y Parra, 2013).

Rey-Anacona (2009) afirma que la violencia en las relaciones de noviazgo, conocida en inglés como dating violence, ha sido definida como cualquier intento por controlar o dominar a una persona, por medio de manifestaciones físicas, sexuales o psicológicas, generando algún tipo de daño sobre ella. Por tanto, es urgente que se atienda la necesidad de intervenir y educar en esta etapa sobre las relaciones afectivas saludables, siendo estas primeras experiencias

ejemplo para futuras relaciones de pareja, de modo que las vivencias, interacciones y actitudes que en ellas se desarrollen tendrán gran influencia sobre los modos de relación posteriores (Riggs, Caulfield y Street, 2000).

### 3. Marco normativo en Chile y sus carencias en torno a la violencia en relaciones de pololeo

En Chile el primer órgano estatal encargado de promover la igualdad entre hombres y mujeres fue la Oficina Nacional de la Mujer, creada en 1969 a cargo del presidente Eduardo Frei Montalva, años después, sería la Secretaría Nacional de la Mujer en 1972 durante la presidencia de Salvador Allende y luego, con la dictadura de Augusto Pinochet, se interrumpiría el oficio de dicho órgano. Sin embargo, durante la década de los 80, el problema fue visibilizado y puesto en la palestra gracias a los movimientos de mujeres y a organizaciones no gubernamentales que prestaban atención a las víctimas. Posterior a ese periodo, a partir de la recuperación de la Democracia en 1989, la problemática comenzó a ser parte de la agenda pública y fue asumida como una preocupación por el Gobierno Chileno. Concretamente, en el año 1991 se creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que para abordar el tema creó el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar (Bustos, 2002). Años más tarde, en 2016 se instauró el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (MinMujeryEG) a través de la Ley 20.820, quedando el SERNAM subordinado a este (Casas y Castañeda, 2018). Según esta ley, la finalidad del Ministerio es promover la equidad de género, comprendiendo la VIF un paso más allá, pues la VCM entiende que no es en el espacio físico (privado) donde se ejerce la violencia ni tampoco la define. La arista principal son las relaciones de poder que se producen entre hombres y mujeres (Madariaga, 2015, citada en Decara, 2013), es decir, la estructura patriarcal que subordina a grupos menores bajo los que se han hecho del poder, predominado mayoritariamente por hombres.

La ley 20.066 de VIF (2005) surgió con la intención de prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, sin embargo, solo incluye en términos generales lo descrito en la Convención de Belém do Pará. El Estado chileno ha sido criticado por no implementar efectivamente lo descrito en la convención, pues los vacíos existentes no propician la formulación de críticas desde los organismos con el fin de visualizar las falencias, no solo desde la revisión de la convención, sino también desde el trabajo diario en VCM.

En el año 2010 se promulgó la Ley 20.480 de Femicidio, definiéndose como el homicidio cometido contra la mujer que es o ha sido cónyuge o conviviente del autor del crimen (BCN, 2010), excluyendo si estos son madre y padre de hijo/a en común sin convivencia. La restricción a este tipo de relaciones excluye otras, tales como el pololeo, el noviazgo o la existencia de una relación de convivencia (Villegas, 2018).

En 2014, el Fiscal Nacional emitió un oficio actualizando instrucciones sobre el manejo de los casos bajo la ley 20.066, reconociendo el problema de género que subyace a esta clase de delitos e instruyendo privilegiar la búsqueda de sanciones efectivas tales como la obtención de sentencias definitivas condenatorias. (Casas y Castañeda, 2018).

Desde el año 2017, bajo la administración de la presidenta Bachelet, se encuentra en discusión un proyecto de Ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el cual busca responder a los vacíos actuales existentes y promover un cambio de perspectiva afín de reconocer los elementos de género que subyacen en la VCM e incluir las distintas manifestaciones de violencia (Casas y Castañeda, 2018).

Actualmente, la legislación en Chile solo protege frente a la violencia sufrida por mujeres que sean o hayan sido cónyuges, convivientes de su agresor o que tengan hijos en común con el mismo, dejando desprotegidas a las víctimas de violencia sufrida en el contexto de relaciones

afectivas informales o pololeo, a las menores de edad, y a las sucedidas por un autor con quien no existió relación íntima o en el espacio público. Así, las violencias dentro de los pololeos no están tipificadas como violencia de pareja, lo que deja en completa desprotección a todas aquellas adolescentes y mujeres violentadas en este contexto. Según plantea el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género dentro de su agenda está la idea de ampliar la ley 20.066 de VIF para abordar todas las formas de violencia contra las mujeres en los distintos espacios y no solo las que tienen lugar en el contexto familiar. Esto resulta relevante puesto que muchas de las relaciones de pareja en las que existe violencia de género no tienen convivencia.

Una encuesta realizada a personas que en situación de un pololeo reciente, relación de convivencia o compromiso, señala que un 34% de los consultados/as ha sido insultado o gritado por su pareja, un 26% declara que su pareja les ha prohibido juntarse con amigos/as o familiares, el 20% detallan que su pareja le ha controlado la ropa, los horarios, las salidas y un 13% que su pareja se ha burlado de ella/el, despreciándolo/a humillándola/o en público. En este estudio un 60% del total estaban o estuvieron recientemente pololeando, relevando incluso la violencia económica en estas parejas informales, de las cuales un 3% afirma que su pareja le ha quitado parte o la totalidad de su sueldo o mesada (INJUV, 2018).

Anualmente, los casos y delitos de VIF varían entre el 9% y el 11% de todos los ingresados al Ministerio Público entre 2010 y 2017. Las muertes de mujeres por razones de género se producen en todas las edades, conforme a los datos de diversas fuentes, aunque no todas se consideren penalmente femicidios (Ministerio Público de Chile, 2019).

Dentro de su línea de trabajo, y entendiendo la VCM como uno de los principales problemas sociales del país, el Ministerio ha generado programas cuyos objetivos centrales son el promover y fortalecer el derecho de las mujeres

a una vida libre de violencias a través de medidas, dispositivos e iniciativas relacionadas con la prevención, atención, protección y reparación en casos de violencia de género (SernamEG, 2018). Este esquema es el que más se acerca a la línea de intervención con mujeres que han vivido situaciones de violencia en contextos de pareja, expareja y padre de hijo en común. Los programas actuales en esta materia son: 1) los Centros de la Mujer, actualmente son ciento tres a lo largo del país, brindan la primera atención de acogida a toda mujer que requiera ayuda, orientación e información con relación a las distintas manifestaciones de violencia contra las mujeres, para luego realizar su derivación e ingreso efectivo a un proceso de intervención psico-socio-jurídico y educativo a cargo de un equipo multidisciplinario de profesionales; 2) las Casas de Acogida que ofrecen protección temporal a las mujeres que se encuentran en situación de riesgo grave y/o vital por violencia de parte de su pareja y sus hijas e hijos (se cuenta con cuarenta y tres casas 3); los Centros de Víctimas de Delitos Sexuales que entregan psicoterapia reparatoria, acompañamiento y/o representación judicial, atención psiquiátrica y atención social a mujeres que han sufrido cualquier tipo de violencia sexual y bajo cualquier contexto; 4) las Casas de Acogida para Mujeres Vulneradas por la Trata de Personas y Migrantes en Situación de Explotación que ofrecen un espacio de residencia temporal y seguro a mujeres mayores de dieciocho años junto a sus hijas o hijos (menores de catorce años), que se encuentran en situación de riesgo por haber sido vulneradas en este contexto; 5) los Centros para Hombres que Ejercen Violencia de Pareja que buscan reeducar la violencia aprendida y ejercida por los hombres; 6) el fondo de atención telefónica gratuito (1455) cuya meta es orientar a mujeres que viven violencia y a testigos sobre los pasos a seguir en estos casos, línea que está a cargo de especialistas, atendiendo 24/7. Por otra parte, la Línea de Prevención se encarga de realizar acciones de sensibilización, difusión y capacitación para prevenir la VCM, trabajando con hombres y mujeres desde catorce a

veintinueve años y personas que trabajan y/o interactúan con esta población, realizando esta acción a través de dieciséis encargados/as Regionales en conjunto a los/as encargados/as territoriales quienes también se organizan y participan en mesas temáticas convocando a las diferentes instituciones públicas que implementan o colaboran con las políticas en género y juventud (MinMujeryEG, 2019).

Dentro de las líneas de trabajo planteadas por el Ministerio está la orientación general que comprende todas las manifestaciones de violencias hacia las mujeres, aunque los dispositivos de atención dejan a un lado las relaciones de pololeo, más aún en casos de mujeres menores de edad. Esto da cuenta de la gran brecha en el proceso de atención y psicoeducación (incluyendo la desnormalización, conciencia de violencia y límites) que ha sido normado por Orientaciones Técnicas y que no entregan criterios para trabajar en este contexto de violencia.

Si bien la orientación general en casos de VCM se realiza a toda aquella mujer que se acerque a los Centros de la Mujer, los vacíos legales y la falta de redes de trabajo en conjunto que apoyen y tengan líneas de atención referente a violencia en el pololeo, no permite tomar acciones concretas ni dar respuesta ante las demandas exigidas, puesto que existen orientaciones directas que incluyan un trabajo psicosocial con mujeres que viven violencia en este tipo de relaciones.

Respecto de la violencia en el pololeo, solo existe orientación e información general, como se menciona líneas más arriba, en el programa de Prevención el cual se encarga de ahondar más en la temática realizando capacitaciones, charlas en colegios o liceos y difusión de la temática CVM, ya que en las Orientaciones Técnicas el público objetivo son los jóvenes de catorce a veintinueve años. Sin embargo, el proceso psicosocial flaquea a la hora de generar un proceso y cambios radicales ante la VCM.

#### 4. Centro de la Mujer (CDM) en casos de Violencia en el Pololeo: Desafíos y propuestas a partir de la experiencia en Talcahuano-Hualpén

Según lo descrito anteriormente, los CDM no juegan un rol formal ante este problema a pesar de que es en esta instancia donde cualquier mujer que haya vivido alguna situación de violencia, independiente del contexto y de su edad, consulta por primera vez, por lo que se espera que este equipo entregue la orientación necesaria. En lo concreto, las Orientaciones Técnicas de la línea de atención no proporcionan ni describen la manera en que los profesionales deben iniciar acciones pertinentes en los casos de violencias de género en los pololeos.

Sin embargo, en la práctica y según lo investigado, no se le niega la atención a ninguna mujer que consulte, independiente sea menor de edad, otorgándole la información necesaria y general en una primera acogida. Desde la experiencia estudiada, se puede hablar de disposición al trabajo colaborativo y utilización de redes de apoyo con la intención de que el caso en particular de la mujer que vive violencia en contexto de pololeo reciba atención. El equipo plantea una necesidad urgente de ampliar los conocimientos referentes a este tipo de relaciones, puesto que, si bien a mayores de edad se les entrega el proceso psicosocial, el planteamiento de la relación es distinto si existe o no convivencia.

En los CDM las adolescentes quedan fuera del proceso de atención pues no cumplen con uno de los principales requisitos del perfil de ingreso (la mayoría de edad), lo cual genera una brecha de trabajo que aún no se logra cubrir adecuadamente. En la práctica, se responde vinculándolas con redes de Salud Mental (Cesfam, Hospital) o se les deriva a SENAME que, si bien están capacitados respecto al rango etario, no se cuenta con expertos para el trabajo en violencia en el pololeo. En el plano legal ocurre básicamente lo mismo: el equipo utiliza redes de infancia para poder trabajar en el planteamiento de apoyo a quien sufre violencia

en contexto de pololeo. Sin embargo, más allá de si es menor de edad, queda un vacío legal que imposibilita ahondar más en ello, pues aquellas mujeres que cumplen con el requisito nuevamente quedan a la deriva desde lo judicial, puesto que la denuncia pasa a ser por hechos simples, buscándose dentro de su historia un nexo que pudiese vincular la convivencia con la intención de caer en el espacio de VIF, contemplado en la ley.

En la misma línea legal, el equipo de trabajo ha logrado desarrollar orientaciones generales a la hora de buscar medidas de autoprotección, puesto que se entiende que incluso las amenazas en contexto de pololeo, son tomadas como amenazas simples, como si fuera una persona desconocida quien la hubiese generado. Es por ello por lo que se refuerzan medidas personales y se ahonda en equipo los vacíos que pudiesen otorgar una denuncia concreta y así obtener las medidas correspondientes de apoyo legal, lo cual no generalmente se obtiene, y refuerza la decepción percibida por la mujer que ingresa. Además, se sobreentiende, que en estos casos solo hablamos de mujeres mayores de edad, y que las menores continúan desprotegidas frente a una situación de violencia.

Si bien el programa de Prevención en su línea 2019 plantea el trabajo con jóvenes de entre 14 y 29 años, no aborda sino más bien la creación de Monitoras y Monitores en violencia con la intención de generar conciencia en la población y personas sensibilizadas con la temática VCM, dejando de lado en el proceso psicosociojurídico a quienes son sobrevivientes jóvenes de violencias en relaciones afectivas informales.

Desde la experiencia del Centro de la Mujer que atiende las comunas de Talcahuano y Hualpén (Octava Región del Bio Bio), equipo que consta en atención con una Monitora Social, una Trabajadora Social, dos Psicólogas y un abogado, se plantea urgentemente ampliar las Orientaciones Técnicas para abarcar de manera óptima el trabajo en todo tipo de relaciones sexo afectivas, porque pese a que el equipo trabaja

con relaciones de pololeo, esto no se visibiliza dentro de las metas del equipo, siendo evidente la necesidad de trabajar en conjunto con programas de jóvenes y adolescentes para vincular a las mujeres que viven esta situación. Para lograrlo, sería necesario capacitar a los equipos de CDM en el trabajo con este rango etario y así entregar un servicio de atención óptimo.

Las limitaciones de los CDM parten por la amplitud que tiene la VCM, surgiendo día a día la necesidad de abordar temáticas cada vez más diversas en sus manifestaciones, lo cual genera una brecha a trabajar ya sea a través de más profesionales o nuevos programas. El equipo de trabajo en el que se realizó esta presente investigación visualiza este problema como un desafío profesional y de equipo, y procura buscar alternativas de apoyo para las mujeres que se acercan con situaciones de violencia en contexto de pololeo, cuestión que en muchas ocasiones se hace difícil, desde lo planteado anteriormente.

Surge entonces la importancia de preguntarse si la mejor alternativa es ampliar el rango etario y de relaciones sexo afectivas o generar un nuevo programa especialista en la temática que trabaje con este tipo de relaciones no formales. Para ambos casos, es un reto para el Estado a la hora de responder a las necesidades de la VCM.

Urge evaluar y concentrar protocolos de acción en casos de violencia en el pololeo que se concrete más allá de una orientación general, favoreciendo la reparación para quienes vivieron o viven esta situación, entendiendo su rango etario y diferenciándolas de aquellas relaciones de matrimonio o convivencia, puesto que las dinámicas y expectativas son muy distintas en cada etapa del ciclo vital de una mujer.

## **5. Conclusiones**

En primer lugar, se estima la necesidad de una ley que visualice este problema, que reconozca el pololeo como una relación sexo-afectiva en la que se pueden generar situaciones de violencias

de género que, como planteamos anteriormente, son transversales a la edad. Además, resulta importante el que se reconozca legalmente el vínculo, lo cual generaría una visibilidad a nivel nacional de una manera distinta, revelando las formas en las que se desenvuelven estas relaciones en contextos de VCM. Si bien actualmente está en tramitación el proyecto que busca establecer una ley que sancione todas las manifestaciones de VCM, incluyendo las relaciones sin convivencia y de pololeo, la complejidad y la tramitación de una ley termina por enlazar el camino a sancionar acciones nocivas en este tipo de relaciones, ya que la necesidad es urgente y día a día mueren más mujeres en esta situación.

En segundo lugar, y debido a la complejidad de un cambio radical en la ley, consideramos importante entregar atención integral y psicosocial a las mujeres que se acercan a los CDM con la intención de recibir orientación y apoyo en este contexto de relaciones, para así cubrir la urgente necesidad de un proceso de psicoeducación y reparación (proceso que no se entrega actualmente en los CDM). Es por esto por lo que los lineamientos técnicos desde el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género deberían incluir el perfeccionamiento de los equipos en esta temática, tanto para brindar una atención más integral como también para abarcar una mayor diversidad de VCM y visibilizar el trabajo que realizan los equipos, aunque esto no sea mandatado.

En tercer lugar, se propone crear un organismo nacional que cuente con profesionales expertos en el tema, quienes entreguen orientación, atención y reparación psicosocial efectiva a aquellas adolescentes y mujeres en situación de violencia, teniendo en cuenta las posibles consecuencias en el desarrollo de relaciones sociales y/o afectivas futuras. Este organismo, además, debería ayudar en el proceso legal y en la búsqueda de aristas legales que puedan momentáneamente proteger a una mujer que, dentro de una relación de pololeo, pueda ver la violencia que experimenta invisibilizada. Se

propone un trabajo que funcione en red y en estrecha vinculación entre el Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SernamEG) y el Servicio Nacional de Menores (Sename), atendiendo a los casos de mujeres menores de 18 años y lidiando con una problemática sin límite de edad, estratos sociales o tipos de relaciones y sin respuesta por parte del Estado responsable.

Para finalizar, es necesario señalar la crítica hacia Chile por parte de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en relación al cumplimiento de esta, ya que, siendo un compromiso del Estado parte, a la fecha siguen existiendo brechas sustanciales que no se han logrado saldar y que dejan al Debe a una sociedad en la que, pese a dar algunos avances, se sigue invisibilizando y minimizando las violencias hacia las mujeres. Se considera,

según el Informe de Violencia contra la Mujer y Derechos Humanos del año 2017 (Villegas, 2018), que en Chile la actual regulación excluye a la mujer de la protección especial cuando se trata de relaciones afectivas distintas a las familiares, tales como el pololeo o las relaciones entre personas del mismo sexo, señalando dentro de sus principales recomendaciones la importancia de capacitar a funcionarios policiales en la materia, de evaluar su desempeño, de ser cautelosos a la hora de notificar a los imputados y de entregar mayor seguridad y trabajo en red en apoyo a las mujeres que viven o han vivido violencia. Si bien estas recomendaciones podrían estarse poniendo en práctica, queda aún un arduo camino por recorrer que debe en algún momento modificarse para lograr avanzar en materia de VCM y así construir una sociedad más justa y menos desigual.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almenares, A., Louro, I. & Gómez, M. (1999). Comportamiento de la violencia intrafamiliar. Revista Cubana de Medicina General Integral, 15(3), 285-292. Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-21251999000300011&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21251999000300011&lng=es&tlng=es).
- BCN, C. N. (2005). Ley N° 20.066. Valparaíso: BCN.
- BCN, C.N. (2010). Ley N° 20.480. Valparaíso: BCN.
- Bustos, C. (2002). Políticas públicas para la prevención de la violencia intrafamiliar: análisis del programa de resolución no violenta de conflictos, Sernam, VIII región. Revista electrónica de trabajo social, 10(5), 35-74. Recuperado de: <http://www.revistatsudec.cl/wp-content/uploads/2015/10/Publicaci%C3%B3n-Revista-2002-Vol-5.pdf>
- Cabruja, T. (2004). Violencia doméstica: sexo y género en las teorías psicosociales sobre la violencia. Hacia otras propuestas de comprensión en intervención. Intervención Psicosocial, 13(2), 141-153.
- Casas, L. & Castañeda, M. (2018). Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile, Santiago de Chile, Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho de la universidad Diego Portales.
- Convención de Belém do Pará. (1994). Convención Interamericana para la Erradicación de la Violencia Contra la Mujer. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPAÑOL.pdf>
- Decara, M. (2013). Violencia en el noviazgo adolescente: una primera aproximación sobre la violencia en las relaciones de noviazgo adolescente. Córdoba.
- Furman, W., Feiring, C. & Brown, B. (Eds.). (1999). The development of romantic relationships in adolescence. Londres, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Guajardo, G. & Rivera, Ch. (Eds.) (2015). Violencias contra las mujeres. Desafíos y aprendizajes en la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Fundación Honra. (2019). Violencia en el pololeo. Chile: Fundación Honra. Recuperado de <http://fundacionhonra.cl/violencia-en-el-pololeo/>
- Instituto Nacional de la Juventud (2018). Sondeo N°1: Violencia en las Relaciones de Pareja, recuperado de: [http://www.injuv.gob.cl/storage/docs/Revista\\_RT\\_INJUV\\_28\\_2018.pdf](http://www.injuv.gob.cl/storage/docs/Revista_RT_INJUV_28_2018.pdf)
- Luna, S. (2 de agosto de 2017). ¿Por qué insistimos en hablar de violencia de género? Recuperado de <http://surmaule.cl/por-que-insistimos-en-hablar-de-violencia-de-genero/>
- Ministerio de la Mujer y equidadde género (2019). Recuperado de: <https://www.minmujeryeg.cl/sernameg/programas/violencia-contra-las-mujeres/atencion-proteccion-y-reparacion-integral-contra-la-mujer/>
- Ministerio Público de Chile (2019). Boletín estadístico Anual, recuperado de <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>

- Organización Mundial de la Salud (2000). La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina. Ginebra.
- Organización Panamericana de la Salud (2002). Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, Resumen. Washington, D.C.
- Peña, F., Zamorano, B., Hernández, G., Hernández, M., Vargas, J. y Parra, V. (2013) Violencia en el noviazgo en una muestra de jóvenes mexicanos. Revista Costarricense de Psicología, 32(1), 27-40.
- Red Chilena Contra La Violencia Hacia Las Mujeres (2018). Red Chilena Contra la Violencia Hacia Las Mujeres. Recuperado de <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/registro-de-femicidios/>
- Rey-Anacona, C.A. (2009). Maltrato de tipo físico, psicológico, emocional, sexual y económico en el noviazgo: un estudio exploratorio. Acta Colombiana de Psicología, 12(2), 27-36.
- Rico, N. (1996). Violencia de género: un problema de derechos humanos, serie mujer y desarrollo N° 16. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Riggs, D. S., Caulfield, M. B., y Street, A. E. (2000). Risk for domestic violence: Factors associated with perpetration and victimization. Journal of Clinical Psychology, 56, 1289- 1316.
- Servicio Nacional de la Mujer. (2003): Análisis de la violencia en las relaciones de pareja entre jóvenes. Santiago: SERNAM.
- Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (2018). Orientaciones Técnicas Centros de la Mujer, Programa de Atención, Protección y Reparación, Área Violencia Contra las Mujeres. Santiago: Chile.
- Ulloa, F. (1996). Violencia Familiar y su impacto sobre el niño. Revista Chilena de Pediatría, 67(4), 183-187.
- Villegas, M. (2018). Violencia Contra la Mujer y Derechos Humanos. Santiago: Facultad de Derecho Universidad de Chile.

# Análisis de los argumentos en contra del Proyecto de Ley que regula el derecho de filiación de los hijos de parejas del mismo sexo

*María Paz Rojas Maiz*<sup>1</sup>

---

## Resumen

El 22 de Abril del 2016 se presentó el Proyecto de Ley que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo. Desde esa fecha sigue sin ser tramitado en el parlamento para su aprobación discriminación, la protección de las familias y los derechos de los niños y niñas.

En este trabajo se realiza un análisis del discurso en los argumentos en contra de este Proyecto de Ley y que, por lo tanto, han influido en que el proyecto no sea aprobado. Los textos analizados fueron publicados en medios de comunicación y corresponden a mensajes emitidos por parlamentarios y actores de organizaciones de la sociedad civil, a través de noticias, entrevistas o columnas de opinión.

Así, los argumentos en contra suelen referirse al interés superior del niño o niña aludiendo a que, supuestamente, éstos se desarrollarían de mejor manera con un padre y una madre. Sin embargo, esa evidencia es discutida por quienes están a favor del proyecto de ley y se respaldan en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>1</sup> Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos, Género y Políticas Públicas 2017-2018. **Tutora de Tesina:** Tamara Vidaurrázaga.

## Presentación

En el año 2004 comenzó el caso Atala Riffo e Hijas vs el Estado de Chile en la Corte Interamericana de Derechos Humanos finalizando en el año 2012. Este suceso visibilizó el actuar del Estado frente a la diversidad sexual y generó un precedente, sobre todo, en el poder judicial.

El 21 de abril del 2015, se publica la Ley N.º 20.830 sobre el Acuerdo de Unión Civil, creándose por primera vez una figura legal que regula los efectos jurídicos derivados de la vida afectiva en común con algunas características distintas al matrimonio. Un año después, el 22 de Abril del 2016 se presenta el Proyecto de Ley que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo. El 22 de junio del mismo año el proyecto fue derivado a la Comisión especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes, en la que -el 9 y 16 de mayo del 2017- se realizaron presentaciones de Familia es Familia, Rompiendo el Silencio, Visibles y Comunidad y Justicia. Solo la última se expresó en contra del proyecto, como lo expresa Movilh (2018).

Este Proyecto de Ley pretende respaldar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación; la protección de las familias y los derechos de los niños y niñas a través de tres mecanismos, entregando reconocimiento y protección a los derechos de filiación de los hijos e hijas nacidos con apoyo de técnicas de fertilización asistida en una pareja de madres que se sometieron conjuntamente al procedimiento; regulando la posibilidad de reconocimiento de la maternidad voluntaria cuando se comparte la crianza y adecuando la Ley de adopción para posibilitar que también tengan acceso a ésta los convivientes civiles<sup>1</sup>.

El objetivo general de este trabajo es indagar en las razones esgrimidas por quienes se manifiestan en contra del Proyecto de Ley que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas

de parejas del mismo sexo. A través de la técnica del análisis estructural del discurso examinamos los argumentos en contra de la iniciativa legal, buscando comprender las motivaciones latentes que se pueden inferir de los mensajes emitidos por parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil, y que fueron publicados en diversos medios de comunicación nacionales.

Para comenzar, se exponen los antecedentes teóricos y legales relativos al origen y estado actual de tramitación del Proyecto de Ley que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo. A continuación, se explica la metodología utilizada para analizar el discurso de rechazo al Proyecto de Ley ya mencionado y se presentan los resultados y hallazgos que se deducen del análisis del discurso. Por último, se exponen las conclusiones más relevantes extraídas de esta experiencia.

## Desarrollo

### 1. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y LEGALES

El Proyecto de Ley que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo se basa en lo planteado por los tribunales internacionales en materia de Derechos Humanos y, sobre todo, en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tal como se cita en el Boletín 10.626- 07, la Corte Interamericana de Derechos Humanos descarta la existencia de consecuencias negativas en el desarrollo de niños y niñas criados por padres o madres homosexuales, señalándose en esta publicación que:

*Diversos estudios considerados por la Corte Interamericana permiten concluir que i) las aptitudes de madres o padres homosexuales son equivalentes a las de madres o padres heterosexuales; ii) el desarrollo psicológico y el bienestar emocional de los niños o niñas criados por padres gays o madres lesbianas son comparables a los de las niñas o los niños criados por padres*

<sup>1</sup> Proyecto de ley que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo. Boletín N°10.626-07, 2016.

*heterosexuales; iii) la orientación sexual es irrelevante para la formación de vínculos afectivos de los niños o las niñas con sus padres; iv) la orientación sexual de la madre o el padre no afecta el desarrollo de los niños en materia de género respecto a su sentido de sí mismos como hombres o mujeres, su comportamiento de rol de género y/o su orientación sexual, y v) los niños y las niñas de padres homosexuales no son más afectados por el estigma social que otros niños (Párrafo 128).<sup>2</sup>*

En el mismo Boletín se indica que la sentencia del caso Atala Riffo e Hijas vs el Estado de Chile de la Corte IDH plantea que: «las niñas y los niños no pueden ser discriminados debido a sus propias condiciones y dicha prohibición se extiende, además, a las condiciones de sus padres o familiares, como en el presente caso a la orientación sexual de la madre» (Párrafo 151)<sup>3</sup>. El Boletín 10.626-07 también cita a la Corte IDH señalando que «la noción de “vida familiar” abarca a una pareja del mismo sexo que convive en una relación estable de facto, tal como abarcaría a una pareja de diferente sexo en la misma situación”, pues consideró “artificial mantener una posición que sostenga que, a diferencia de una pareja heterosexual, una pareja del mismo sexo no puede disfrutar de la vida familiar» (Párrafo 174)<sup>4</sup>.

Tal como plantea la Académica del Departamento de Derecho Privado de la Universidad de Chile, Fabiola Lathrop, el 16 de mayo del 2017 ante la comisión del Senado, este Proyecto de Ley busca resguardar el interés superior del niño haciéndose cargo del derecho a la identidad y a la vida familiar y regulando ámbitos que ahora están desprotegidos, como el hecho que «no puede

demandar alimentos ni disfrutar de beneficios como bonos de escolaridad, nacimiento, orfandad, etc.» y «si el progenitor no-biológico muere, no tiene derechos hereditarios abintestato ni a reclamar indemnizaciones».

Así también la exposición de Corporación Humana, del 9 de mayo del 2017, hace alusión a un párrafo del Boletín 10.626-07 citando que «Si bien el interés superior del niño en abstracto constituye un fin legítimo la sola referencia al mismo sin probar, en concreto, los riesgos o daños que podrían conllevar la orientación sexual de la madre para las niñas, no puede servir de medida idónea para la restricción de un derecho protegido como el de poder ejercer todos los derechos humanos sin discriminación alguna por la orientación sexual de la persona». Por su lado, la Corte IDH añade que «El interés superior del niño no puede ser utilizado para amparar la discriminación en contra de la madre o el padre por la orientación sexual de cualquiera de ellos” y no puede tomarse en consideración esta condición social por el órgano juzgador “como elemento para decidir sobre una tuición o custodia» (Párrafo 110)<sup>5</sup>.

Parte de los Derechos Humanos que el Estado de Chile ha reconocido son los Derechos Sexuales y Reproductivos. Corporación Humana, en la misma presentación en el Senado, también argumenta que el Proyecto de Ley busca respaldar el derecho a la autonomía reproductiva, el derecho a fundar una familia y al acceso a técnicas de reproducción asistida. De esta forma plantean que:

*la moción propone incorporar especial protección al acceso a las técnicas de reproducción asistida entendiendo que ello hace parte del derecho a fundar una familia y la autonomía reproductiva de cada*

<sup>2</sup> Párrafo 128 de la sentencia de la Corte IDH del caso Atala Riffo e Hijas vs el Estado de Chile.

<sup>3</sup> Párrafo 151 de la sentencia de la Corte IDH del caso Atala Riffo e Hijas vs el Estado de Chile.

<sup>4</sup> Párrafo 174 de la sentencia de la Corte IDH del caso Atala Riffo e Hijas vs el Estado de Chile.

<sup>5</sup> Párrafo 110 de la sentencia de la Corte IDH del caso Atala Riffo e Hijas vs el Estado de Chile.

*persona, reconocidos en numerosos instrumentos internacionales. En especial destaca que la moción proponga resguardos a acceso a técnicas de reproducción asistida, impidiendo por ejemplo condicionarlo en base a la orientación sexual; y que se contemple una acción judicial para ello.*

En relación con el principio de igualdad y no discriminación, la Agrupación Lésbica Rompiendo el Silencio (RS), en su presentación ante el Senado señala que: «[la] Legislación chilena privilegia la voluntad de tener hijos y asumir su cuidado y crianza por sobre la realidad genética, razón por la cual se reconoce la filiación a quienes han elegido tener hijos con apoyo de la reproducción asistida, toda vez que se trate de una pareja heterosexual». Además, plantean que «[la] Legislación chilena permite, respecto de los niños/as que no tengan determinada su paternidad, el reconocimiento por parte de la pareja de la madre, si se trata de una pareja conformada por un hombre y una mujer, e incluso por cualquier varón que manifieste su voluntad de reconocer al niño o niña», agregando: «En el caso de parejas conformadas por mujeres no se prevé la posibilidad del referido reconocimiento voluntario y el vínculo de filiación que de ello deriva». Dado esto, se muestra la existencia de «Discriminación e ilegítima restricción a las obligaciones que corresponden al Estado en materia de protección de las familias y especial garantía de los derechos de los/as niños/as», señala RS.

El Proyecto de Ley plantean que no hay discriminación, y que es necesario velar por el interés superior del niño. Existe la idea de que los niños y niñas, particularmente en la adopción, tienen que recuperar la situación que perdieron, lo que se traduce en un padre y una madre. Así, la ley de adopción debe resguardar el derecho del

niño y niña a ser adoptados y no el derecho de las parejas a adoptar, pues este último no existe.

Los argumentos en contra de este proyecto giran en torno a la presunción de que los niños se desarrollan mejor con un padre y una madre, debido a la complementariedad de sus funciones y ejemplo, derivados de las características tanto de genes como de hormonas, es decir, características biológicas. Esto es respaldado con fuerza por el Colegio Americano de Pediatría con estudios que señalan que «Investigaciones más recientes revelan que cuando los padres están ausentes, los niños también sufren. Las niñas sin padres tienen un desempeño más deficiente en la escuela, tienen más probabilidades de ser sexualmente activas y quedar embarazadas en la adolescencia. Los niños sin padres tienen tasas más altas de delincuencia, violencia y agresión»<sup>6</sup>.

Además, la misma organización, plantea que la investigación ha demostrado riesgos considerables para los niños expuestos al estilo de vida homosexual (Yong Lie G. and Gentlewarrior S., 1991). La violencia entre parejas del mismo sexo es de dos a tres veces más común que entre parejas heterosexuales casadas. Las parejas del mismo sexo son significativamente más propensas a la disolución que los matrimonios heterosexuales con una relación promedio entre personas del mismo sexo que dura solo dos o tres años (McWhirter D. and Mattison A, 1984; Pollak M., 1985). Además, el Colegio Americano de Pediatría plantea que los hombres y mujeres homosexuales son promiscuos, con parejas sexuales en serie, incluso dentro de lo que se denomina «relaciones comprometidas» (Thomson E., et al., 1994; Xiridou M., et al., 2003).

---

<sup>6</sup> Extraído de: «<https://www.acpeds.org/the-college-speaks/position-statements/parenting-issues/homosexual-parenting-is-it-time-for-change>».

## 2. METODOLOGÍA

### 2.1. Técnica cualitativa del Análisis de Estructural del Discurso

Para el presente trabajo utilizamos el Método de Análisis Estructural (de ahora en adelante: MAE), desarrollado a mediados de los años setenta por los académicos de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), Jean Remy y Jean Pierre Hiernaux, quienes realizaron una relectura de la semántica estructural de Julián Greimas. Sergio Martinic (1992) describe este método señalando que: «ha sido elaborado para comprender el efecto de lo cultural en la práctica de los sujetos. Pero, al mismo tiempo, pretende describir la lógica propia de lo cultural, en su autonomía y funcionamiento en situaciones sociales en las cuales los sujetos despliegan sus prácticas».

Así, lo que busca encontrar este análisis es el «modelo cultural» del grupo social, lo que para Hugo José Suarez es: «aquello que, para cada medio o grupo social, constituye una manera típica de ver las cosas y una manera particular de actuar que se impone a ellos como el “es así”, las cosas “normales”, “evidentes”. Es a partir de su modelo cultural que cada medio o grupo social reacciona a su entorno, evalúa lo que se le propone, fija las prioridades de sus opciones, etcétera» (Hiernaux, 1982: 77 citado en Suarez, H. J., 2006)

Tal como explica Laguna, N. (2010): «los sistemas de reglas (ideologías) tienen una relación dialéctica con la realidad (hegemonía), recibiendo la influencia de ésta permanentemente (reproducción simbólica ampliada), la cual se reconduce y reelabora por las relaciones establecidas entre el sentido que se genera y los participantes de esta práctica». El MAE contiene dos principios básicos: el primero, es el de oposición, que asume que el mundo se ordena de forma binaria, y contrapone los opuestos y, el segundo, es el de asociación, que forma redes de sentido.

Para lograr analizar el «modelo cultural», se realizan esquemas gráficos que pueden variar en su forma.

#### 2.1.1. La estructura paralela

El primer modelo de análisis es la «estructura paralela», la cual presenta la noción binaria de la realidad, que genera un todo. Es decir, hay un código base que se divide en dos códigos calificativos o adjetivos que generan una totalidad. Estos códigos, a su vez, se pueden asociar con otros, generando una estructura jerárquica y una carga simbólica afirmativa (+) y otra opuesta (-).

**Figura 1:** Ejemplo estructura paralela.



**Fuente:** Laguna, N. (2010). El sentido y el método. Sociología de la cultura y análisis de contenido, de Hugo Suárez (coord.)

#### 2.1.2. La estructura de abanico

Otro modelo es la «estructura de abanico». Esta se utiliza cuando «hay más de dos elementos que pertenecen a una misma familia y no se les puede oponer» (Laguna, N., 2010). Estos códigos calificativos se subdividen formando más totalidades.

**Figura 2:** Ejemplo estructura de abanico.



**Fuente:** Laguna, N. (2010). El sentido y el método. Sociología de la cultura y análisis de contenido, de Hugo Suárez (coord.)

### 2.1.3. La estructura cruzada

También existe la «estructura cruzada», en la cual se «evidencia las tensiones entre los códigos calificadores en donde ninguno ejerce dominio sobre otro, con lo que forma una estrella con cuatro opciones antagónicas entre ellas.» (Laguna, N., 2010).

**Figura 3:** Ejemplo estructura cruzada.



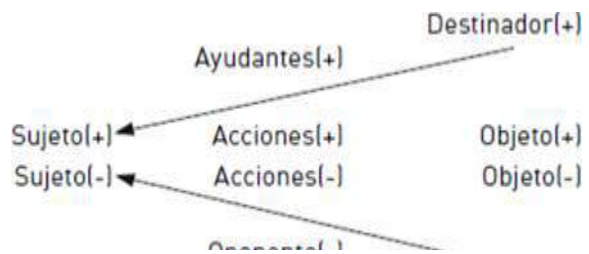
**Fuente:** Laguna, N. (2010). El sentido y el método. Sociología de la cultura y análisis de contenido, de Hugo Suárez (coord.)

### 2.1.4. El esquema actancial

Además, cuando en lo que se analiza existe un deseo que se quiere satisfacer, se puede utilizar el «esquema actancial», donde se devela la tensión entre elementos como el sujeto (quién

tiene el deseo) y el objeto (lo que se desea), el destinatario positivo y el negativo (fuente que posibilita o dificulta que el sujeto alcance el objeto, respectivamente), el ayudante y el oponente, y las acciones positivas y negativas que el sujeto realiza.

**Figura 4:** Ejemplo esquema actancial



**Fuente:** Laguna, N. (2010). El sentido y el método. Sociología de la cultura y análisis de contenido, de Hugo Suárez (coord.)

Todas estas estructuras son formas de llevar a cabo el MAE y se utilizaron en este trabajo para analizar el discurso que subyace en los argumentos en contra del Proyecto del Ley.

## 2.2. La Muestra

Al tratarse de una investigación cualitativa, utilizaremos una muestra no probabilística, cuya unidad de análisis serán textos en los que se exponen argumentos contrarios a los objetivos del actual proyecto de ley de filiación, y que han sido publicando a través de entrevistas, noticias o columnas de opinión. En particular, utilizaremos la muestra de casos tipo, a fin de «analizar los valores, experiencias y significados de un grupo social» (Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M., 2014, p.387.) a partir de información divulgada en medios de comunicación nacionales, buscando comprender los aspectos latentes de las opiniones de quienes rechazan el Proyecto de Ley.

De esta manera, se realizó una revisión de la prensa para extraer los argumentos en contra del Proyecto de Ley, analizando columnas de opinión y entrevistas publicadas en el periodo desde que se presentó el proyecto, 22 de abril del 2016, hasta la actualidad. Si bien la indagación en estos argumentos arroja poca información sobre el proyecto completo, sí es posible encontrar más discusión pública respecto a el tercer punto que involucra las modificaciones a la Ley de Adopción.

Se decidió utilizar solo un texto fuera de este rango de fecha, que es el de Comunidad y Justicia, que corresponde con la última publicación de esta ONG respecto a la adopción, pues, a pesar de que es de antes que este proyecto se presentara, resulta una forma de analizar algo similar a lo que se pudo haber presentado ante la comisión del Senado, ya que no está disponible en la página web del Senado ni en la página institucional. Más adelante, se presenta un cuadro con los actores, su relevancia y el texto que se analiza.

**Cuadro 1: Relevancia de Actores y textos analizados**

Actor	Relevancia	Texto
Claudio Arqueros	Director de formación de la Fundación Jaime Guzmán	Entrevista: “Es derecho de los niños tener padre y madre.” La Tercera, 19 de septiembre 2017.
Jacqueline Van Rysselberghe	Senadora por Biobío Costa y Presidenta del partido Unión Demócrata Independiente (UDI).	Extracto Entrevista en programa Mentiras Verdaderas del canal de televisión La Red. 16 de abril 2018.
Comunidad y Justicia	ONG que defiende y promueve el respeto a los Derechos Humanos y el Estado de Derecho en Chile, mediante la litigación de interés público y la asesoría jurídica. Presentó ante la “Comisión especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes” sobre el proyecto de ley en cuestión. Se presenta un texto que muestra la visión sobre el proyecto que reforma el sistema de adopción, para hacer un proxy con el proyecto analizado en este trabajo.	“Exposición sobre Proyecto de Ley de reforma integral al sistema de adopción en Chile, relativo al orden de prelación de la adopción y el acuerdo de unión civil (Boletín No 9119-18)”. 7 de agosto 2015
Ivan Moreira	Senador del partido Unión Demócrata Independiente (UDI).	Carta al Director: “Ley de adopción: los niños están primero.” El Mercurio, 21 de junio 2017.
Luz Ebensperger	Senadora por Tarapacá del Partido Unión Demócrata Independiente (UDI)	Extracto entrevista: “El niño tendrá una mejor vida con un padre y una madre”. Radio Digital FM Chile, mayo 2018.

A continuación, se muestran los resultados del MAE. Para ello se exponen estos textos seleccionados, ya sea el texto completo o el extracto más importante de las entrevistas y se realiza la gráfica de las diferentes estructuras o el esquema actancial de acuerdo con el discurso particular. Por último, se explica y analiza la estructura de cada discurso.

### 3. RESULTADOS

El primer texto que se analizó fue la entrevista a Claudio Arquero de la Fundación Jaime Guzmán, publicada en el diario «La Tercera» el 19 septiembre del 2017, para la cual empleamos el Esquema Actancial.

#### **TEXTO 1:** Derechos del niño o niña: Claudio Arquero



#### **¿Cuál es su opinión sobre el proyecto que permitiría la adopción a parejas del mismo sexo?**

Este proyecto pretende invertir el sentido de la adopción, otorgando y centrándose en el supuesto derecho de una pareja a criar un niño, cuestión que es ficticia (pues no existe tal derecho) y es injusta (porque no debiera otorgarse).

Este proyecto desconoce el derecho de los niños a tener un padre y una madre (condición natural de la que fueron privados) y considera a los niños, de manera injusta, fuentes dispensadoras de sentido para la vida de parejas cuya relación no supone ni reemplaza los roles que cumple un matrimonio respecto de sus hijos.

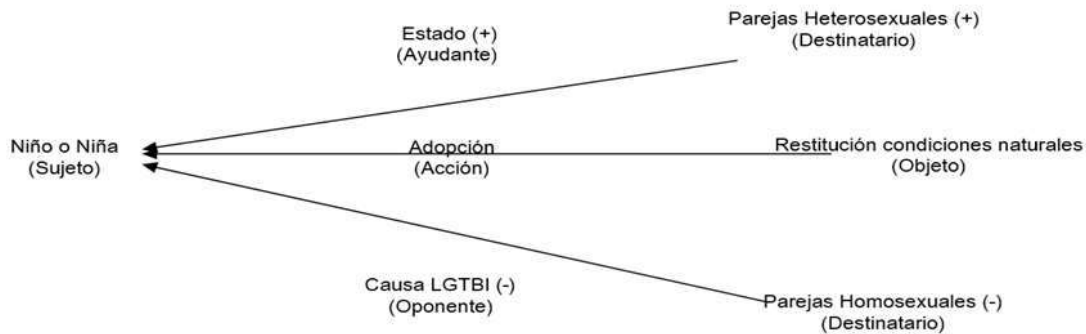
### **En Chile muchas familias están compuestas por parejas del mismo sexo con hijos, ¿por qué considera que la adopción no es alternativa para parejas del mismo sexo?**

Esta discusión no es contra parejas homosexuales ni una crítica a su condición sexual. En esta discusión la preocupación del Estado debe estar en reconocer y apoyar aquella institución que es más idónea para el crecimiento y educación de los niños. El punto es que es necesario remediar las condiciones naturales que el niño perdió. Para cumplir con aquello, se requiere de un padre y una madre que se complementen en paternidad y maternidad, pues sus roles son insoslayables. Esta condición no se da con las parejas del mismo sexo, pues no cumplen con esas condiciones que, a nuestro juicio, son centrales para la adopción.

### **¿Es preferible que permanezcan en instituciones a que sean adoptados por parejas del mismo sexo?**

Existen más parejas queriendo adoptar, que niños esperando por una familia. Sin embargo, podría pensarse en formas de hacer más expedito y eficaz el proceso de adopción sin llegar a privar a los niños de su derecho a tener un padre y una madre.

#### **Esquema 1: Esquema Actancial. Derechos del niño o niña.**



En el esquema actancial se requiere identificar a un «sujeto» que supone el deseo y a un objeto que es lo deseado. Además, se identifica un «ayudante», un «opponente» y los «destinatarios positivos y negativos». En este caso, el sujeto es el niño y, haciendo alusión al interés superior del niño, niña o adolescente, se define su deseo (objeto) como la restitución de las condiciones naturales de tener un padre y una madre. Sin embargo, en este texto, el deseo del niño o niña

es asumido por el entrevistado, lo que implica no considerar al niño o niña como sujeto de derecho, pues no preguntarle al niño o niña directamente lo que desea, es asumir que no debe ser partícipe de las decisiones en las que esté involucrado. El «ayudante» es el Estado, ya que es quien debe «reconocer y apoyar aquella institución que es más idónea para el crecimiento y educación de los niños», por lo tanto, ayudaría al niño o niña a lograr su deseo. Sin ser

nombrado «opponente», es posible deducir, que aquel que perjudica la realización del deseo del niño, niña, es la causa LGTBI, pues ellos están luchando por la adopción homoparental. La «acción» es la adopción y puede tener un destinatario positivo, que es una pareja heterosexual, dado que cumple el deseo, y un destinatario negativo, que es una pareja heterosexual, cuya conformación no puede restituir las condiciones naturales que el sujeto desea.

Así, lo que construye Claudio Arquero es un argumento que asume un deseo del niño o niña que determina lo que es positivo y negativo para lograrlo. Dentro de lo positivo se encuentra todo lo relacionado con la pareja heterosexual y en lo negativo está todo lo que tiene que ver con la pareja homosexual. Si el deseo del niño o niña fuera otro, esta estructura cambia completamente, por lo que es esencial conocer de manera certera lo que el niño o niña desean y no asumirlo.

El segundo texto analizado es la entrevista a Jacqueline Van Rysselberghe en el programa de televisión «Mentiras Verdaderas» del canal La Red el 16 abril del 2018. En esta oportunidad se utilizó la Estructura de Abanico<sup>8</sup> como modelo del MAE.

<sup>8</sup> Para conocer con más detalles este esquema se sugiere revisar el apartado de metodología que detalla este modelo (pág. 54.)

## TEXTO 2: Adopción pareja homosexual: Jacqueline Van Rysselberghe



Mentiras Verdaderas La Red, Parte I: Entrevista Senadora Jacqueline van Rysselberghe  
52 visualizaciones

### ¿Es porque sería como una puerta de entrada para la adopción?

Sí.

### Porque por ahí también se esgrime que la figura del matrimonio tiende a ser el eje por el cual se van a procrear hijos y la familia...

Es porque el matrimonio se disuelve mucho más difícilmente que el acuerdo de unión civil. Ahí es casi con una carta certificada donde a uno lo despachan. ¿Ya? En cambio, el matrimonio tiene periodos, tiene mediación, tiene un... y eso está pensado básicamente, como es entre un hombre y una mujer, puede haber hijos y por lo tanto ese tiempo de disolución de ese vínculo podría eventualmente resolver el problema de la pareja y seguir junta. Esa es una diferencia y por eso se disuelve más fácil el acuerdo de unión civil que el matrimonio.

### Pero un poco para volver al tema del matrimonio. Si una pareja homosexual quiere tener hijos, así en simple. ¿Cuál es el rollo de que personas del mismo sexo tenga a un niño?

No si yo no tengo ni un rollo con eso. De verdad que ni uno. Yo creo que muchas veces, y conozco y tengo amigos que han sido papás y que son homosexuales. Y ese hijo es hijo de él,

por lo tanto, es él y sus circunstancias. Pero es distinto cuando es un niño que perdió a su papá y a su mamá, y que por lo tanto el Estado lo que tiene que hacer es restituirle lo que perdió. Lo que perdió fue un papá y una mamá... Lo mejor para ese niño es tratar de que recupere eso. Ahora, si hubiese muchos niños, podría ser, pero en Chile no hay tantos niños. Son pocos, muy pocos.

**En el caso de las mujeres que han sido madres biológicas y que pos a b o c motivos tiene una relación sentimental con otra mujer.**

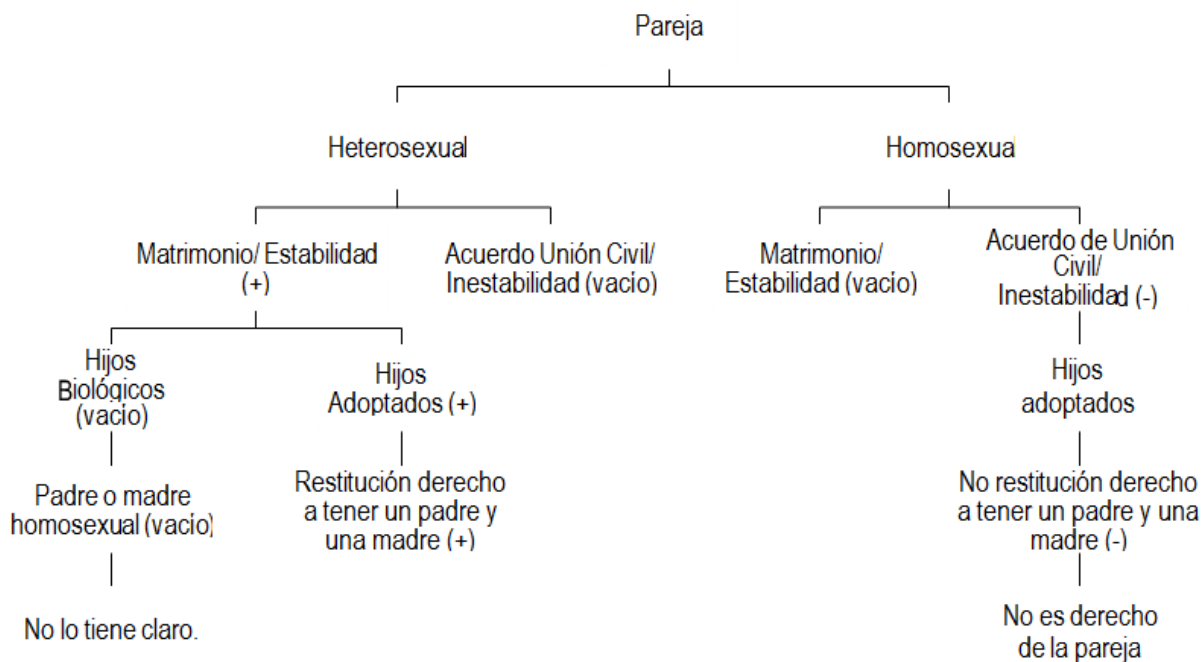
**Esa otra mujer también quisiera ser llamada mamá. En esos casos la legislación, no se permite.**

Sí, creo que esos casos son súper complejos. Yo no tengo la fórmula en el cómo se puede resolver aquello, de la fórmula jurídica. Pero eso no tiene que ver con la adopción, porque eso es filiación. Eso es un hijo mío, que es un hijo biológico.

**Pero eso está en la agenda.**

Sí, pero es un poquitito distinto. Porque ese es un hijo mío, es un hijo biológico. No es un niño que perdió a sus padres.

**Esquema 2:** Estructura de Abanico. Adopción pareja homosexual.



Siguiendo el análisis según la estructura de abanico, se presentan códigos calificativos que se subdividen formando más totalidades. En esta entrevista, Jacqueline Van Rysselberghe habla de las parejas homosexuales, heterosexuales, las instituciones del matrimonio y el Acuerdo de Unión Civil. Con esto genera dos totalidades: la

conformación de la pareja y su institucionalidad. El matrimonio tiene una connotación positiva en parejas de distinto sexo y permite tener hijos biológicos (no habla directamente de esto) o poder adoptar dada la estabilidad y composición de esta. La pareja del mismo sexo puede optar a un Acuerdo de Unión Civil (de ahora en adelante:

AUC) que es inestable dada las formas en que se puede disolver, por lo que no supone una buena opción en lo que refiere a la adopción.

De esta manera, el argumento de Jacqueline Van Rysselberghe, muestra a las parejas heterosexuales y a las parejas homosexuales como opuestas y define su composición como argumento en contra de la adopción. Pero también existe una institucionalización de estas parejas que aporta otro argumento respecto a la estabilidad del matrimonio en comparación con la inestabilidad del AUC. Sin embargo, no está de acuerdo con permitir el matrimonio en parejas del mismo sexo, solo porque existiría esta estabilidad que permitiría la adopción. Esto muestra que la razón principal para estar en contra de la adopción por parte de parejas del mismo sexo es la restitución del derecho a tener un padre y una madre.

Por otro lado, cuando se trata de los hijos biológicos de padres o madres homosexuales, que no requieren de adopción, si no de filiación, no muestra una posición clara, pues son hijos biológicos. Esto se expresa claramente cuando señala: «Si, creo que esos casos son súper complejos. Yo no tengo la fórmula en el cómo se puede resolver aquello, de la fórmula jurídica. Pero eso no tiene que ver con la adopción, porque eso es filiación. Eso es un hijo mío, que es un hijo biológico». Sin embargo, solo se refiere a la madre o padre biológico y no a la maternidad o paternidad voluntaria y al vacío legal de las técnicas de reproducción asistidas que es lo que intenta resolver este proyecto a través de la filiación.

Por último, no nombra el AUC en parejas heterosexuales y tampoco habla de la adopción en sus casos. Si el argumento sobre la composición de la pareja es el principal, entonces podría estar de acuerdo con esta situación, sin embargo, no podría usar el

matrimonio como institución idónea. Esto es similar a las razones de no posibilitar el matrimonio homosexual, pues son figuras que se escapan de la lógica planteada respecto a la estabilidad y el derecho a tener un padre y una madre.

El texto de la ONG Comunidad y Justicia es la «Exposición sobre Proyecto de Ley de reforma integral al sistema de adopción en Chile, relativo al orden de prelación de la adopción y el acuerdo de unión civil (Boletín No 9119-18)», realizada el 7 agosto del 2015 y es el tercer texto analizado. Como se expuso anteriormente, este es el único texto fuera del rango de la fecha del Proyecto de Ley objeto de esta tesis. En esta oportunidad se utilizó la Estructura Cruzada<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Para conocer con más detalles este esquema se sugiere revisar el apartado de metodología que detalla este modelo (pág. 54)

### TEXTO 3: Familia de origen y estabilidad: Comunidad y Justicia

#### b. ADOPCIÓN HOMOSEXUAL

Respecto de las parejas homosexuales, que de aceptarse el AUC como postulante a adopción, podrán adoptar, cabe una argumentación similar, aunque con algunos comentarios particulares.



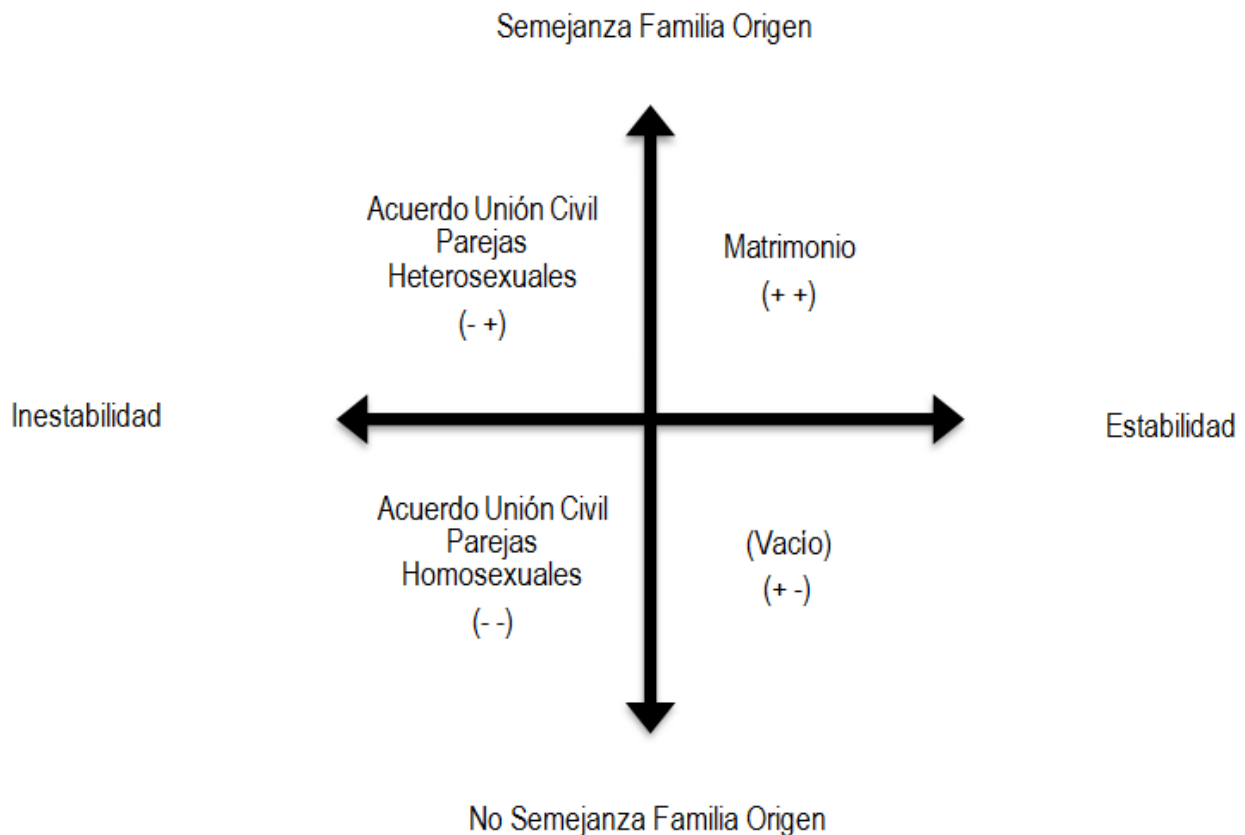
Hemos dicho que la semejanza a la familia de origen o biológica y la estabilidad, justifican que la unión matrimonial sea la que ocupe el primer orden de preferencia. Sin embargo, las parejas homosexuales vinculadas a través de un acuerdo de unión civil, no cumplen con ninguna de dichas características.

En primer lugar, debido a que el niño no estaría bajo el cuidado de un hombre (padre) y una mujer (madre), sino de una pareja del mismo sexo. En este sentido, la filiación se entregaría a ambos en calidad de padre-padre o madre-madre, lo que contravendría el sentido primario del derecho de familia, que se funda en la familia originada por un vínculo entre personas de distinto sexo.

En segundo lugar, dado que dicha unión también se caracteriza ser una unión esencialmente disoluble, que no genera obligaciones entre los cónyuges, y que pone en riesgo la educación y cuidado del niño, al no asegurar la estabilidad.

De hecho, para la opinión pública, a pesar de que existe un porcentaje importante que frente a la pregunta sobre si los homosexuales tiene derecho a casarse responde positivamente (51%), existe un porcentaje igualmente importante que frente a la pregunta sobre si las parejas homosexuales deberían tener derecho a adoptar, responde negativamente (50%). *“La aprobación del matrimonio homosexual se ha empujado por encima del 50% en el país con un punto importante de inflexión en el último año. Sin embargo, los chilenos tienen muchas más dudas respecto de otorgarles a las parejas homosexuales la capacidad de adoptar hijos.”<sup>18</sup>*

**Esquema 3:** Estructura cruzada. Familia de origen y estabilidad



El análisis de estructura cruzada pone en evidencia las tensiones entre los códigos calificadores y forma una estrella con cuatro opciones antagónicas entre ellas. Comunidad y Justicia plantea que en la adopción hay dos ejes principales: el primero, es la estabilidad de la pareja y, el segundo, es la semejanza con la familia de origen, es decir, una familia con un padre y una madre. Mientras que las parejas heterosexuales casadas cumplen con ambos requisitos, las homosexuales no cumplen con ninguno de los dos, por lo tanto, no son aptas para adoptar. De esto, se desprende que las parejas heterosexuales con AUC solo cumplen con el requisito de semejanza con familia de origen.

Además, lo anterior es justificado desde la opinión pública, donde la mitad de la población considera que las parejas homosexuales no deben adoptar. Sin embargo, este dato puede denotar otros factores que no tienen que ver ni con la semejanza de la familia de origen ni con el matrimonio. Así también, se plantea que la mitad de la población está en esa posición, pero no señala qué otras visiones tienen la otra mitad de los encuestados. De esta manera, se percibe que este dato de la opinión pública es sacado de contexto para darle peso a los argumentos. Complementando esto, se marca una diferencia entre el 50% que está de acuerdo con el matrimonio y el 51% que no está de acuerdo con la adopción, con lo que podría suponerse que hay un 1% que no está de acuerdo con que un matrimonio del mismo sexo tenga la posibilidad de adoptar.

En cuarto lugar, se presenta la carta al director escrita por el Senador Iván Moreira, publicada el 21 de junio del 2017. Para su análisis se utiliza la Estructura Paralela<sup>10</sup>.

**TEXTO 4:** Lugar de discusión: Iván Moreira, Senador UDI.

## Ley de adopción: los niños están primero



35 Comentarios



Señor Director:

Los años de elección presidencial son propicios para poner en la mesa temas de discusión pública que exijan definiciones profundas de todos los candidatos, con el fin de atraer adeptos y, de paso, contrastar puntos de vista.

Para algunos sectores muy bien organizados al amparo de banderas multicolores es un imperativo de justicia elemental que la ley disponga la posibilidad de adopción de menores por parte de parejas integradas por individuos del mismo sexo. La causa de la no discriminación justificaría con creces esa pretensión, al punto que no concordar con ella es signo de homofobia perpetua e incurable, y nos lleva directamente al ranking anual de adversarios de la buena causa que enarbolan los que sustentan el monopolio del pensamiento correcto.

Estos grupos se olvidan de que la tolerancia y el diálogo deben primar a la hora de analizar estos temas, a fin de cuentas, adherir a la no discriminación obliga a un comportamiento equivalente.

Sin embargo, los fanáticos de esa noble causa se olvidan de un criterio esencial que nunca puede faltar en asuntos de esa clase: la prevalencia del interés superior de niños, niñas y adolescentes. Será esta consideración, y no la defensa de la propia causa acompañada casi siempre de una sensación de superioridad moral, la que debe estar presente en nuestras leyes y en las decisiones de los que definen y aplican las políticas públicas, así como en la labor legislativa y la judicial.

Es relevante que el debate en torno a estos temas que está situado en el Congreso se realice con altura de miras, y no como ocurre en redes sociales, donde a menudo sujetos que no escriben bajo su propio nombre vuelcan rabia, frustración e indignación impostada. Definitivamente, las plataformas digitales no son el mejor escenario para iniciar una reflexión en serio, aunque sí nos pueden entregar evidencias de algunas preocupaciones sociales.

Abrazar la causa de la no discriminación no puede hacernos olvidar que el interés superior de los niños debe ser el criterio que sirva para resolver los conflictos que atañen a ellos.

**Iván Moreira**  
Senador UDI

<sup>10</sup> Para conocer con más detalles de este esquema se sugiere revisar el apartado de metodología que detalla este modelo (pág. 53).

**Esquema 4:** Estructura paralela. Lugar de discusión

Lugar de discusión de Ley adopción.



En la estructura paralela hay un código base que se divide en dos códigos calificativos o adjetivos que generan una totalidad. Iván Moreira considera que el Congreso es el lugar en el que se deben discutir las leyes, por lo que las redes sociales no son un espacio idóneo, aunque contribuya a conocer las preocupaciones sociales.

El Congreso es el lugar apropiado, donde los parlamentarios, no aludidos directamente, pueden tener una discusión con altura de miras, y donde, además, existe diálogo y tolerancia y puede primar el interés superior. En contraparte, están las Redes Sociales donde personas, que no dan su nombre, vuelcan la rabia, frustración e indignación, lo que podría transformarse en un mal escenario para la reflexión. Las Redes Sociales son un respaldo para los sectores organizados, amparados por banderas multicolores, fanáticos que acusan de homofobia y creen tener el pensamiento correcto. Se escudan en la discriminación para que prime la posibilidad de adopción de pareja del mismo sexo, tal como expresa el senador al apuntar que «Abrazar la causa de la no discriminación no puede hacernos olvidar que el interés superior de los niños debe ser el criterio que sirva para resolver los conflictos que atañen a ellos».

Así, el interés del niño, niña o adolescente que debe estar presente en nuestras leyes, se discute y se plantea desde los que definen y aplican las políticas públicas en la labor legislativa y la judicial. Este argumento revela que la población no tiene la altura de miras que supone y espera el congreso para discutir estos temas. Aunque no argumenta por qué el congreso sí las tendría, deja claro que la preocupación por respetar y pensar desde el interés superior no es posible desde las redes sociales, ni desde la causa LGTBI, ni desde las personas fuera de la esfera de las políticas públicas, labores legislativas y judiciales. Se desprende que existe una superioridad moral y objetiva desde la posición de poder.

El último texto revisado es un extracto de la entrevista a la Senadora Luz Ebensperger en «Radio Digital FM Chile» en mayo del 2018. Este análisis se realizó a través de una Estructura de Abanico. **EXTO 5:** Valores y evidencias: Luz Ebensperger.

Extracto Entrevista:

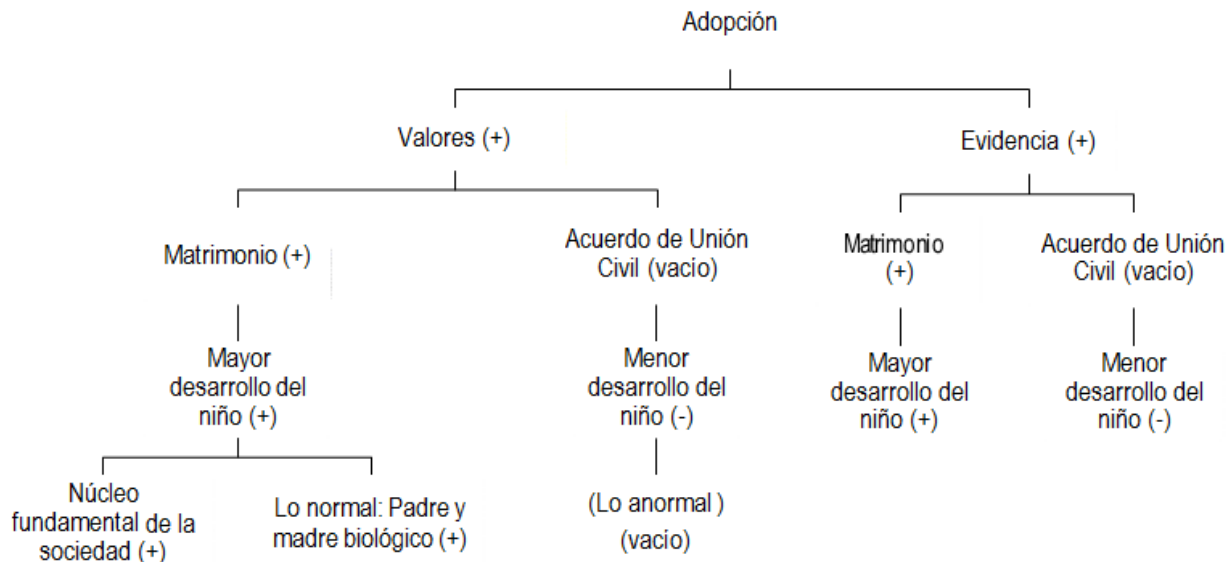
**Senadora Luz Ebensperger. No es un secreto la postura de la UDI con respecto al tema que más genera ruido en lo que se trata de la adopción, que es la adopción homoparental, de una pareja del mismo sexo. Lo ha dicho incluso la presidenta de su partido, Jaqueline Van Rysselberghe. Que en la UDI están por la adopción siempre de un hombre con una mujer, que ese es el matrimonio que ellos consideran tal. En su caso ¿si el gobierno impulsa esta indicación, de poner en tabla la discusión de la adopción de parejas homoparentales ¿Estaría de acuerdo en votar a favor de lo que diga el presidente o se va a mantener al margen y va a votar en contra?** Mira, yo creo que, para llegar a esa decisión, uno tiene que tener varias cosas. Yo personalmente creo que la adopción es una institución que existe en favor de los niños que se encuentran en estado de abandono. Lo normal, es que un niño nazca dentro de una familia, que tenga una madre y un padre biológico y que se desarrolle en ello. Ahora, sin duda que esta sociedad nos muestra que existen muchos niños abandonados por orfandad o por falta de aptitudes de imposibilidad de cualquiera de los padres para hacerse cargo por alguna razón. Entonces, a partir de eso, yo creo que uno tiene que tener claro que la adopción es una ficción legal. Es decir, en que una persona que no pertenece a una familia pase a pertenecer a ella. De esto se corrige que la adopción es un derecho del adoptado, no del adoptante y hoy día la discusión yo siento que está equivocada. Se está planteando el derecho de parejas homoparentales para adoptar. Yo creo que esa es la discusión equivocada. Porque aquí, el bien superior del niño, aunque parezca una frase cliché, debe primar. Aquí quien tiene el derecho es el niño y tú tienes que aportar y legislar teniendo en vista ese

precepto. Incluso lo señala la propia convención de derecho general del niño, cuando reconoce el derecho a la identidad y a la familia, que todo niño tenga un padre y una madre. Existen también el colegio americano de pediatría, el año 2017, emitió informes en que señalan que existe una sólida evidencia e investigaciones que confirman que a los niños les va mejor cuando son formados y desarrollados en una familia con un padre y una madre. Entonces, dicho lo anterior, si tu me preguntas derechamente cuál es mi postura frente a toda esta evidencia, obviamente que mi posición debe ser que la adopción es un derecho a favor del niño, que no debe perderse de vista, que va a tener una mejor vida si tiene un padre y una madre y en ese sentido, no estoy a favor de la adopción homoparental.

**Senadora, qué tan dispuestos están los que comparten la postura que usted tiene a transar con las otras posturas que hay en Chile Vamos. Si se va a poder llegar a un acuerdo. Porque claro, seguramente más de alguna va a prevalecer sobre otra, pero como es el ambiente y qué tan dispuestos están todos los sectores para transar con sus posturas y llegar a un acuerdo que finalmente, como dice usted, termine beneficiando, principalmente a los niños. ¿Más allá de lo que se defina como los que pueden o no pueden adoptar?**Mira, yo creo que hay un buen ambiente. Hay diferencias y diferencias que son claras. Que se han dado a conocer en los medios de comunicación. Sin perjuicio de ello, eso no ha aportado a un mal ambiente. En el senado al menos. La relación sigue siendo cordial, buena y no creo que estos temas nos dividen. Nos dividen en posición, pero no en mejorar o empeorar una relación. Ahora, transar en temas valóricos, al menos para mí, lo hablo en sentido personal, es muy difícil. O sea, tú tienes valores y principios y esos no se transan, es parte de lo que eres como persona. Independiente de una posición política. Distinto es cuando tú conversas sobre otros temas que no afectan lo que es tu posición en la vida, respecto a lo que tú crees. Al menos, en mi posición personal, sería muy difícil para mí transar en esta materia, porque tal vez tendría que cambiar mi forma de pensar. Tendría que dejar de tener valores en los que he creído hasta el día de hoy, con los que fui formada, por lo que me parece muy difícil, vuelvo a decir, transar, estoy hablando a modo personal, no como UDI, cierto, temas valóricos.

**Senadora Luz Ebensperger, ¿esto podría significar un quiebre dentro de Chile Vamos? Porque si el gobierno presenta esta indicación podría tener votos suficientes para aprobarlo considerando los votos de por ejemplo, Evópolis, un sector de Renovación Nacional, y obviamente también de la actual oposición.**Probablemente tengan los votos, pero eso no significa que vaya a haber un quiebre. Acá nosotros no somos robot, no cierto, y tienes que votar todo a favor o todo en contra. Yo creo que la función de un parlamentario es ejercer este derecho ciudadano de representar a la gente que la eligió, y luego, cuando eres electo, a todas las personas como senador o diputado de la república, de la región que te representa. En eso yo creo que uno tiene que ser responsable en no ser un caballito o un burro con orejas, es decir, esto lo presentó el gobierno y esto lo apoyo. Yo creo que uno tiene que hacer valer sus posiciones, uno tiene que tener una opinión efectivamente fundada, con antecedentes relativos a las materias que se traten. Y no creo que el opinar distinto en materias, y sobre todo en materias valóricas, vaya a producir un quiebre. Yo soy una fan y una persona y parlamentaria absolutamente comprometida con el gobierno, y no siento que se vaya a producir un quiebre si es que mañana ellos proponen una adopción homoparental y yo voto en contra.

**Esquema 5:** Estructura de abanico. Valores y evidencias.



La estructura de abanico, como se explicó con anterioridad, presenta códigos calificativos que se subdividen formando más totalidades. Luz Ebensperger pone en el mismo nivel de importancia los valores personales y subjetivos, y la evidencia científica y objetiva, en la discusión parlamentaria. Según sus valores, el matrimonio es la institución que protege al núcleo fundamental de la sociedad y también protege el que los niños tengan padre y madre, que es «lo normal» según la senadora, normalidad que puede ser discutida, pero desde donde parte la argumentación. Por otro lado, plantea que existen evidencias que demuestran que la figura de un padre y una madre provocan un mayor desarrollo en los niños y niñas. Por lo que este derecho se corrige sutilmente y se alega «el derecho a tener una familia», lo que, de igual manera, continúa significando, tener padres o madres del mismo sexo. Así también, nombra cómo evidencia lo dicho por el Colegio Americano de Pediatría, el año 2017, que ha sido fuertemente criticado por su orientación conservadora y sus campañas en contra de la diversidad sexual. Esto se pone en juego cuando

plantea creer «que uno tiene que hacer valer sus posiciones, uno tiene que tener una opinión efectivamente fundada, con antecedentes relativos a las materias que se traten.»

Para la Senadora, tanto las evidencias citadas como sus valores respaldan y priorizan el interés superior del niño. Sin embargo, los valores, que finalmente son creencias y subjetividades, difícilmente son válidos para velar por este. La evidencia con características de objetividad pareciera ser más relevante, pero la discusión en torno a la certeza citada por la senadora es muy cuestionada desde el mismo gremio. Esto deja entrever que pudiera estar recogiendo la convicción que más se ajusta a los valores personales.

Otro aspecto relevante es la forma en que plantea la representatividad que debe cumplir en torno a su región. Aquí cobra importancia la discusión respecto a qué está representando, poniendo en relevancia sus valores personales, con los que ella fue criada y formada, y estaría representando a su región, a sus votantes, a un sector o a ella de manera personal. Si no está dispuesta a transar sus valores, ni siquiera de

forma de alinearse con su coalición, pareciera más bien que representa a su partido político o solo a su persona.

## CONCLUSIONES

El interés superior del niño suele ser la razón más comentada por los actores analizados para estar en contra de la adopción de niños y niñas por parte de parejas homoparentales. Por un lado, se asume que la necesidad del niño es tener un padre y una madre, dado que es lo que perdió o es la condición natural y que además ese es su deseo, sin considerar que el niño y la niña son sujetos de derecho que pueden dar su opinión sin necesidad de que un adulto piense por él o ella. Además, se asume que la causa LGTBI no tienen el interés superior del niño como prioridad si no el principio de no discriminación y el derecho de la pareja a adoptar y tal derecho no existe.

Del mismo modo, se señala la supuesta evidencia de que las parejas homoparentales no son la mejor opción para el desarrollo del niño. Explican que para que el niño se desarrolle de mejor manera, necesita de una figura masculina (padre) y una femenina (madre), porque que estas se complementan dadas las diferencias biológicas y psicológicas de ambos sexos. Se presentan distintas intensidades respecto a este argumento: mientras Claudio Arquero, Luz Ebensperger y Comunidad y Justicia son tajantes al señalar que es la condición natural y que se debe respetar y resguardar, Jaqueline Van Rysseberghe cree que existen padres y madres homosexuales con hijos biológicos, que pueden ser buenos padres o madres. Esto no es la figura ideal, pero es una realidad que existe y no plantea nada claro al respecto.

Así mismo, al poner en el centro de la discusión el interés superior del niño, se entiende que no

hay discriminación u homofobia y solo se están dando las garantías para que el niño o niña se desarrollen bien. Desde este punto, existe una defensa respecto a la violación del principio de igualdad y no discriminación. Sin embargo, dado que el interés superior del niño es asumido, el argumento es respondido por los simpatizantes de la causa LGTBI con los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, evidenciando que los niños y niñas criados por parejas del mismo sexo, se desarrollan igual que los hijos o hijas de parejas de distinto sexo. Incluso, la causa LGTBI pone el interés superior del niño en el centro de la discusión de este Proyecto de Ley.

Respecto a la filiación, no se encontró información de actores relevante. Tal como expresa Jaqueline Vanrrysenberge, «Yo no tengo la fórmula en el cómo se puede resolver aquello, de la fórmula jurídica. Pero eso no tiene que ver con la adopción, porque eso es filiación. Eso es un hijo mío, que es un hijo biológico». Esto deja al descubierto un problema con la filiación y con el hecho de que los hijos biológicos sí pueden tener padres homosexuales. Sin embargo, no se responde a la consulta sobre la situación de la maternidad o paternidad voluntaria. Tampoco se discute sobre la situación de madres que en conjunto se someten a técnicas de reproducción asistidas, pues en ambos casos existe una madre biológica.

El interés superior del niño no debiera ser utilizado para justificar las visiones valóricas de algunos sectores conservadores. Así, los valores no pueden pesar más o igual que la evidencia en la discusión parlamentaria, como lo expresa en su discurso la senadora Luz Ebensperger. Esto deja al descubierto que la discriminación está deteniendo el proceso de este Proyecto de Ley. Si lo que les preocupa a estos actores es el

interés superior del niño o niña, existe la evidencia que respalda que no se ve afectado. Sin embargo, se refugian en convicciones de sectores conservadores como lo es el Colegio Americano de Pediatría que ha sido fuertemente criticado por la Academia Americana de Peditras debido al uso erróneo y malintencionado de evidencias sacadas de contexto.

En Chile, suele plantearse que los padres tienen la libertad de educar a sus hijos como les parezca, por ejemplo, en la libertad de elección de la educación. Sin embargo, cuando se trata de temas sustanciales, como los que plantea este Proyecto de Ley, esa libertad deja de ser lo más importante y entra a jugar un rol importante el supuesto interés superior del niño desde una lectura valórica de los adultos. Incluso, no de todos los adultos, si no de los valores de quienes están en los distintos roles legislativos, judiciales y de hacedores de políticas públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arqueros, C. (2017, septiembre 19). Claudio Arqueros, Fundación Jaime Guzmán: “Es derecho de los niños tener padre y madre”. La Tercera. (Paulina Sepúlveda G., entrevistadora). Recuperado de <http://www2.latercera.com/noticia/claudio-arqueros-fundacion-jaime-guzman- derecho-los-ninos-padre-madre/>
- Centro de Derechos Humanos UDP. (2017). Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2017. pp.434-440. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2017/10-derechos%20LGTBI.pdf>
- Comunidad y Justicia. (2015). Exposición sobre proyecto de ley de reforma integral al sistema de adopción en Chile, relativo al orden de prelación de la adopción y el acuerdo de unión civil (Boletín No 9119-18). Recuperado de <http://www.comunidadjusticia.cl/attachments/article/399/Informe%20Adopción%20CyJ.pdf>
- Corporación Humanas (2017). Comentarios Corporación Humanas al proyecto de ley que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo. Senado de la República, primer trámite constitucional, discusión general, Comisión especial encargada de tramitar proyectos relacionados con los niños, niñas y adolescentes. (Boletín Legislativo N° 10.626-07). Recuperado de <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>
- Ebensperger, L. (2018, mayo). Senadora Luz Ebensperger (UDI): "El niño tendrá una mejor vida con un padre y una madre" [Audio] Recuperado de <https://soundcloud.com/digitalfmchile/senadora-luz-ebensoerger-udi-el-nino-tendra-una-mejor-vida-con-un-padre-y-una-madre>
- Familia es Familia (2017). Minuta de Familia es Familia sobre el Proyecto de ley, Boletín N°10.626-07 que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo iniciado en moción de los Honorables Senadoras Señoras Isabel Allende y Adriana Muñoz y Señores Alfonso De Urresti, Felipe Harboe y Recardo Lagos Weber. Recuperado de <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M. (2014) Metodología de la Investigación. México D.F. México. McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Laguna, N. (2010) El sentido y el método. Sociología de la cultura y análisis de contenido, de Hugo Suárez (coord.). Revista colombiana de sociología. Vol. 33 (N°1). pp.259-265. Martinic, S., (1992) Análisis estructural: Presentación de un método para el estudio de lógicas culturales. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/19635/1/15652-47828-1-PB.pdf>
- Lathrop, F. (2017). Proyecto de Ley que “Regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo” Boletín N°10.626-07. Recuperado de <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>

- McWhirter D. and Mattison A. (1984) The Male Couple: How Relationships Develop. pp. 252-253.
- Moreira, I. (21 Julio 2017). Carta al Director: Ley de adopción: los niños están primero. El Mercurio-Blogs. Recuperado de <http://www.elmercurio.com/blogs/2017/06/21/51989/Ley-de-adopcion-los-ninos-estan-primero.aspx>
- Movilh (2018). XVI Informe Anual de Derechos Humanos de la Diversidad Sexual y de Género (Hechos 2017). pp. 2016-219. Recuperado de <http://www.movilh.cl/documentacion/2018/Informe-DDHH-2017-Movilh.pdf>
- Pollak M.,(1985). Male Homosexuality. Western Sexuality: Practice and Precept in Past and Present Times, ed. P. Aries and A. Bejin. pp. 40-61. New York, NY: B. Blackwell.
- Proyecto de ley que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo. Boletín N°10.626-07, 2016.
- Rompiendo el el Silencio. (2017). Derechos de filiación de hijos e hijas de parejas del mismo sexo. Familias en comateridad y copaternidad que requieren reconocimiento y protección jurídica. Recuperado de <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>
- Suárez, Hugo José. (2006). La palabra y el sentido: Análisis del discurso de Joaquín Sabina. Revista mexicana de sociología, 68(1), 49-79. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v68n1/v68n1a2.pdf>
- Thomson E., et al., "Family Structure and Child Well-Being: Economic Resources vs. Parental Behaviors," Social Forces 73 (1994): 221-42.
- Van Rysselberghe, J. (2018, Abril 16). Mentiras Verdaderas La Red, Parte I: entrevista Jacqueline Van Rysselberghe. (Iván Fuentes, entrevistador) [Video transmisión televisiva]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=NE6-o-USS4M>
- Xiridou M., Gekus, R., De Wit, J., Coutinho, R., Kretzschmar, M. (2003). The Contribution of Steady and Casual Partnerships to the Incidence of HIV infection among Homosexual Men in Amsterdam. AIDS 2003, Vol 17 N° 7: 1029-1038. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.733.710&rep=rep1&type=pdf>
- Yong Lie G. and Gentlewarrior S. (1991). Intimate Violence in Lesbian Relationships: Discussion of Survey Findings and Practice Implications," Journal of Social Service Research 15. Pp. 41-59. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/232469200\\_Intimate\\_violence\\_in\\_lesbian\\_relationships\\_Discussion\\_of\\_survey\\_findings\\_and\\_practice\\_implications](https://www.researchgate.net/publication/232469200_Intimate_violence_in_lesbian_relationships_Discussion_of_survey_findings_and_practice_implications)

# Políticas Públicas de inserción laboral para personas Trans en situación de vulnerabilidad socioeconómica: explorando nuevos horizontes tras la aprobación de la ley 21.120

*Pablo Cuevas Stegmaier<sup>1</sup>*

---

## Resumen

La ley 21.120, también denominada «Ley de Identidad de Género (LIG)<sup>2</sup>», ingresó como proyecto el 7 de mayo del año 2013 y fue aprobada en el congreso el 12 de septiembre del 2018. Esta ley marcó un hito en el reconocimiento de las personas Trans, solucionando algunos problemas de desregularización y vacíos legales existentes y abriendo un nuevo horizonte para garantizar la calidad de vida de estas personas. Dentro de este margen de mejoras se encuentra la generación de políticas públicas en pos de la no deserción escolar forzosa, así como una adecuada especialización profesional e inserción laboral y la posibilidad de vivenciar su identidad sin sentirla como un obstáculo dentro de la sociedad chilena, entre otras instancias.

En este contexto y bajo el paradigma de la interseccionalidad urge relacionar variables que sean susceptibles a discriminación pues resulta fundamental buscar maneras de apoyar realidades en las que se entrecruzan la identidad de género y la vulnerabilidad socio económica, donde la palabra «oportunidad» emerge como una promesa a la que no siempre se puede acceder. Es por ello por lo que, en este trabajo, se pretende analizar las políticas públicas que vinculen personas Trans y su inserción en el mundo laboral, además de esbozar lineamientos acerca de una política pública que apunte a fortalecer la participación en empleos de dicha comunidad.

---

<sup>1</sup> Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos, No discriminación y Políticas Públicas para la Inclusión y la Igualdad 2018-2019. **Tutor de Tesina:** Andrés Rivera Duarte.

<sup>2</sup> La Ley de Identidad de Género fue promulgada el 28 de noviembre de 2018 por el Presidente Sebastián Piñera Echeñique y publicada en el diario oficial el día 10 de diciembre de 2018. Para más información dirigirse a: «<https://otdchile.org/biblioteca/ley-21-120-reconoce-y-da-proteccion-al-derecho-a-la-identidad-de-genero/>»

## Presentación

En pleno siglo XXI enfrentamos una época de alta complejidad social, donde diferentes subjetividades y opiniones intentan convivir de la manera más armoniosa posible. En esta red de relaciones emergen cada cierto tiempo hechos de violencia e intolerancia en torno a un otro/otra diferente<sup>3</sup>, por lo que es necesario proteger y perfeccionar nuevos marcos legales para quienes son foco de vulneraciones. Dentro de esta gama de fenómenos en torno a los que la opinión pública debate constantemente encontramos un elemento relevante en la identidad de género, conocido como los Principios de Yogyakarta, es decir,

*la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales (Comisión Internacional de Juristas, 2007).*

Este concepto es el punto inicial de la problemática que se busca exponer en este trabajo, tomando como base la aprobación de la ley 21.201, de ahora en adelante bajo las siglas LIG que corresponde a la Ley de Identidad de género.

La LIG fue tramitada durante cinco años de discusión, periodo en el que hubo diferentes polémicas y controversias provenientes, en su mayoría, de grupos conservadores, fieles representantes de una parte de la población que rechaza cualquier acción en pro de la inclusión escudándose en creencias valóricas y/o religiosas. Estas manifestaciones hicieron visible algunas muestras de discriminación latentes y

---

<sup>3</sup> Para una muestra de algunas cifras se puede recurrir a: «<http://www.movilh.cl/preocupante-un-45-aumentaron-los-casos-por-homofobia-y-transfobia-en-chile-en-un-ano-calificado-como-de-la-furia/>».

explícitas de las que son foco las personas Trans, es decir, aquellos que conforman «un amplio rango de identidades –incluyendo personas transexuales, travestis, personas que se identifican como del tercer género, y otras cuya apariencia y características se perciben como atípicas de un género». (OutRight International, 2016). Esta discusión evidenció la precariedad institucional que existe al abordar la temática LGTBIQ+, donde la escasez de políticas públicas centradas en la población Trans perpetúa una discriminación sistémica hacia este grupo y no asegura los mecanismos necesarios para finalizar el estado de exclusión, segregación y, sobre todo, inequidad en el acceso a posibilidades de desarrollo, sobre todo considerando que la identidad de género cae dentro de las categorías sospechosas de discriminación, tal como se expresa en el texto de Constanza Valdés<sup>4</sup> en el «Informe sobre la “situación de personas Trans en Chile” para el comité para la eliminación contra la discriminación de la mujer» (2016).

Si bien en los últimos años se ha logrado generar mayor sensibilidad en la población respecto a las adversidades que afrontan las personas Trans, la discriminación es un fenómeno multidimensional en el que existen diversas aristas a considerar. Por lo tanto, bajo el paradigma de la interseccionalidad, es preciso señalar la necesidad de elaborar y apuntar políticas públicas hacia aquellas realidades que en ocasiones quedan en los márgenes de la institucionalidad; porque, si bien se han elaborado una serie de políticas, procedimientos, protocolos y garantías (muchas de ellas elaboradas en cooperación con parte de la comunidad trans) para facilitar la interacción de las personas en ámbitos como el sistema de salud, escolar, judicial y laboral y mitigar la discriminación estructural que afrontan diariamente, existen aún elementos que no han sido considerados, por lo que vale la pena

---

<sup>4</sup> Constanza Valdés, licenciada en derecho y activista Trans. Exasesora legal de OTD Chile. Actualmente se desempeña como asesora en el congreso chileno.

cuestionarse respecto a la eficacia y foco de estas, tales como : ¿qué tipo de políticas públicas son las que se están haciendo, ¿estas políticas están modificando la realidad de las personas Trans?, ¿presentan un enfoque de derechos?, ¿son sustentable en el tiempo?, ¿representan la opinión e intereses de la población a la que apuntan? Este tipo de interrogantes y problemas suman otra dificultad: la escasez de datos fidedignos sobre la población Trans, lo cual genera otro desafío a superar.

Así, sin pasar por alto diversos avances en ámbitos como la salud, donde se han emitido protocolos apuntando al reconocimiento del nombre social (Circular 21 y Vía Clínica<sup>5</sup>), todavía existen serias falencias que son necesario trabajar (Valdés., 2016), siendo la dimensión del ámbito laboral una de las áreas menos abordadas y de las que menos se habla en cuanto a políticas públicas. La existencia de una ley de no discriminación (Ley 20.609) y la ley de identidad de género, se presentan como una base sobre la que detenerse a explorar nuevos horizontes y cerciorarse de la generación de mecanismos para el acceso a trabajos formales/dignos, no precarios y que propicien el fomento a la capacitación laboral desde un enfoque de derechos.

## Desarrollo

### Antecedentes

Como ya se ha señalado, la situación de las personas Trans era, hasta hace unos años, sumamente precaria y desconocida para el común de la población. La institucionalidad tampoco consideraba este fenómeno al momento de elaborar políticas públicas, principalmente debido a la falta de datos estadísticos precisos que pudieran orientar tal labor. Recién en el año 2016 la Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) estima la variable «diversidad

sexual» en sus preguntas, sin embargo, no logra dar abasto a la diversidad de la realidad nacional. Ante estos vacíos de datos, diferentes organizaciones de personas Trans han asumido esta labor, realizando encuestas con información precisa y detallada para que se pueda generar una fotografía más precisa de la situación Trans en el país, como la Organización Trans Diversidades (OTD) y la Fundación Transitar, que dedican tiempo y dinero a evidenciar estas situaciones.

Entre los antecedentes generados por las organizaciones podemos hallar la Encuesta-T<sup>6</sup> realizada el año 2017, la cual se considera como la primera encuesta nacional para personas trans y género no-conforme residentes en Chile. En esta participaron un total de 315 personas mayores de 14 años distribuidos a lo largo del territorio nacional. Entre los resultados más interesantes se desprende que la edad en la cual las personas Trans empiezan a vivir según su identidad de género se concentra entre los 12-18 años (37,8%) y 19-25 años (35,9). En cuanto al reconocimiento de su identidad de género es entre los periodos de los 12-18 (42,5%) y los 19-25 años 36,2% principalmente.

Entre los elementos transversales se puede encontrar que la discriminación es un denominador común en las trayectorias vitales de las personas Trans, siendo perpetrado principalmente por el grupo familiar o las instituciones educativas. La encuesta indica que un 40% de los/las participantes, asegura haber sido discriminado en el lugar de estudio, siendo las discriminaciones más frecuentes el cuestionamiento a la identidad, el rechazo y la agresión verbal. En sintonía con lo anterior, se aprecian discriminaciones que están íntegramente ligadas a trabajos a los que pueden optar debido a la carencia de capitales económicos, sociales o culturales. En la encuesta se precisa que un 53% de los

<sup>5</sup> Para más información dirigirse al enlace: «[https://www.saludtrans.cl/?page\\_id=328](https://www.saludtrans.cl/?page_id=328)».

<sup>6</sup> Para mayor referencia en torno a datos se puede explorar en «<https://otdchile.org/primer-encuesta-nacional-trans-arroja-datos-reveladores/>».

encuestados/as al momento de afrontar una entrevista de trabajo esconde su identidad de género durante gran parte del proceso de selección y un 12% declara desplegar estrategias para que no le pregunten sobre su identidad de género, en oposición al 29% que indica no esconder su identidad de género. Esto se suma a otras problemáticas identificadas en el mundo laboral como es el tener que cambiar regularmente de trabajo por temor a ser descubierto.

Otro estudio relevante es el realizado por OutRight en colaboración con OTD y la Fundación Transitar llamado «Cartografía de Derechos Trans en Chile» (2016). Este documento es enfático en señalar que la situación laboral de las personas Trans «está caracterizada por la ausencia de políticas públicas, una falta de compromiso por parte de los propietarios de empresas a ofrecer trabajo a personas Trans, la carencia de una institución pública que capacite a personas Trans y promueva la formación profesional, el abuso por parte de empleadores, y la inexistencia de regulaciones que garanticen seguridad laboral» (OutRight International, 2016)<sup>7</sup>. Este diagnóstico es bastante concluyente respecto a los diferentes elementos que constituyen la precarización laboral en personas Trans y cómo estos problemas repercuten en la vida de las personas. Consecuencia de lo anterior, es que el espectro de trabajos se ve limitado, siendo las mujeres Trans las principales perjudicadas al verse empujadas a ser parte del trabajo sexual o en el ámbito de peluquerías. En el caso de los hombres Trans, éstos no mantienen empleos continuos para evitar tener contrato de trabajo y de esta manera no tener que mostrar su documento de identidad (OutRight International, 2016).

En el informe sobre la situación de las personas Trans en Chile, para el Comité para la eliminación contra la discriminación de la mujer

se agregan algunos aspectos sumamente esclarecedores al respecto:

*Existen muy pocos casos donde a las y los trabajadores se les trata con su nombre social y se les permite el uso del uniforme de trabajo que corresponde a su identidad de género. Ha sucedido, también, en diversas ocasiones que los trabajadores han expresado su identidad de género, provocando que los empleadores los discriminen e incluso despidan en virtud de lo anterior. En la actualidad, el gobierno de Chile no ha incursionado en ninguna política pública o medida afirmativa para promover la inclusión de personas trans en cargos públicos o privados. El derecho a un trabajo digno es uno de los pilares fundamentales de la vida de una persona para lograr una vida plena y una adecuada inserción en la sociedad. La marginalización del acceso al trabajo a las personas trans impide que éstas puedan desarrollarse plenamente dentro de la sociedad (Valdés, 2016).*

De lo anteriormente expuesto se puede ver lo precario en la posibilidad de desarrollo Trans para aquellas personas provenientes de estratos socioeconómicos medio-bajos, apareciendo opciones muy limitadas debido al contexto sociocultural imperante. La discriminación que sufre un NNJ Trans en el colegio o la invisibilización de su identidad no solo acarrear un severo daño psicológico, sino que aumenta las posibilidades de deserción del sistema educativo formal y el posterior desarrollo de trabajos poco calificados y mal remunerados, funcionando como un efecto dominó que repercute en diferentes órbitas de la vida del individuo. Y es que la deserción educacional por motivos de discriminación o violencia no solo es una vulneración hacia sus derechos, sino que además limita sus posibilidades de adquirir otros tipos de capitales y optar a mejores condiciones de vida, ya que es una condición forzosa, empujada por la capacidad del entorno para aceptar identidades de género que escapen de la lógica binaria de antaño.

En cuanto a la edad adulta, la necesidad de generar ingresos, de manera dependiente o independiente es un aspecto fundamental para la subsistencia y validación de las personas en la

<sup>7</sup> «<https://www.transitar.cl/2016/11/23/cartografia-de-derechos-trans-en-chile-esp-2016/>».

sociedad. El hecho que a la comunidad Trans se le dificulte el acceso a un trabajo por cualquiera de las situaciones previamente señaladas, tales como por falta de acceso o finalización de estudios, poca capacitación, políticas empresariales discriminatorias, entre otras, conlleva la rotación en empleos o tener que optar a trabajos precarizados y con malos tratos para poder subsistir. Esto es una de las problemáticas, dentro del gran abanico de problemas que aqueja a la población Trans, que debe ser abordada y subsanada a través de políticas públicas, programas y talleres que garanticen el adecuado desarrollo de los individuos.

### **Planteamiento del problema**

Señalado lo anterior, se hace evidente que la temática LGBTIQ+ aparece como uno de los fenómenos sociales con mayor relevancia dentro de un proceso de visualización e investigación donde, ante una serie de sucesos de índole discriminatorios que han remecido al país, es importante poner énfasis en cómo la violación de los derechos de estas personas genera «víctimas» expuestas a discriminación. Dentro de este grupo se encuentra la comunidad Trans que, pese a convivir en el mismo país, son invisibilizados y caricaturizados por buena parte de la sociedad, cargando con una serie de estigmas fundados en la falta de información. Por lo mismo, resulta de gran importancia generar instancias que logren facilitar la inclusión de estos individuos en las diferentes esferas que abarca la existencia humana, siendo de vital importancia áreas como la salud, la educación y el trabajo para lograr aceptar adecuadamente estas identidades.

Dentro de los problemas que viven las personas Trans encontramos: tratos vejatorios por parte de carabineros, deserción escolar en el nivel básico y media producto de discriminaciones, la no contratación en empleos por prejuicios relacionados con el VIH y el robo (Valdés, 2016), lo cual deriva en que muchas personas trans

deben recurrir al comercio sexual como única vía de trabajo, arriesgando sus vidas e impidiendo su desarrollo integral, según lo señalado en el Informe sobre la «situación de personas Trans en Chile» para el Comité para la eliminación contra la discriminación de la mujer.

Para erradicar estas situaciones y eliminar la discriminación estructural a la que se encuentran expuestos/as es necesario crear políticas públicas que aborden las situaciones de exclusión y permitan subsanarlas. Es por esto por lo que se ha decidido elaborar lineamientos para una política pública que promueva la inserción laboral en los grupos vulnerables socioeconómicamente y de esta forma, dar un espacio e involucrar esta parte de la sociedad para que puedan asegurarse el ingreso y participación adecuada de todos/as los/as ciudadanos/as.

Por lo mismo, las preguntas e hipótesis que guían este proyecto orbitan en torno a la inexistencia de políticas públicas de inserción laboral en personas trans y la consiguiente precarización laboral por la falta de estudios y capacitaciones, además de la necesidad de incidir en la formación escolar con políticas de retención que puedan repercutir en opciones de trabajo posterior.

### **Aclaraciones teóricas y Conceptuales**

Para comenzar a plantear lineamientos adecuados en torno a la inserción laboral y social de personas Trans es preciso desmarcarse de los paradigmas patologizantes y visualizar la temática Trans desde su interacción de su identidad subjetiva individual con la sociedad. Por ende, la(s) identidad(es) no se reconoce como algo previamente dado, una esencia de las personas o algo que se construya en soledad, sino que, al contrario, hablar de identidad conlleva necesariamente estar inmerso en una sociedad, que mediante interacciones, socialización y subjetivación está influyendo y determinando a las personas a través de diversos mecanismos.

Bajo esta misma definición es fundamental comprender la identidad según Berger y Luckmann (1966), es decir, como un elemento fundamental para la realidad subjetiva ya que se halla en relación dialéctica con la sociedad: «La identidad se forma por procesos sociales. Una vez que cristaliza, es mantenida, modificada o aun reformada por las relaciones sociales». Los procesos sociales involucrados, tanto en la formación como en el mantenimiento de la identidad, se determinan por la estructura social. Recíprocamente, las identidades producidas por el interjuego del organismo, la conciencia individual y la estructura social, reaccionan sobre la estructura social dada, manteniéndola, modificándola o aun reformándola. De esta forma podemos ver que la construcción de la identidad de las personas es un proceso inacabado, dinámico y en constante tensión respecto a las estructuras sociales y la conciencia individual, por lo que dependiendo de cada individuo se va modificando. Sin embargo, resulta imposible abstraerse del entorno en el que se desarrollan, lo que puede generar grandes conflictos si existe una disonancia entre algunas visiones del mundo y los valores que ponen en juego. El no reconocimiento de esta afecta, denigra y limita las opciones de estas subjetividades.

La teoría y estudio de género ha ido conformándose con el paso del tiempo, siendo indispensable en la actualidad mencionar a la teórica y filósofa postestructuralista Judith Butler como uno de los aportes que transformó la forma de analizar el género. Su enfoque visualizó aquellos cuerpos que no estaban representados, por lo que eran invisibilizados por grupos hegemónicos reproduciendo una estructura de poder vertical donde existían cuerpos de primer y segundo orden dependiendo de algunas características. Según esta autora, dado el carácter construido que posee el género, pretende demostrar que el conocimiento naturalizado del género actúa como una circunscripción con derecho preferente y violento de la realidad, por lo que quienes no se

adscriben a cierta regularidad del género son violentados o excluidos (Butler, 2006).

Esta autora inscribe al género dentro de lo que se denomina «una norma» que actúa dentro de la normalización de las prácticas sociales, es decir, generan un estándar de conductas apropiadas y esperadas. Pero sin duda lo que cabe resaltar es que «la norma gobierna la inteligibilidad, permite que ciertos tipos de prácticas y acción sean reconocibles como tales, imponiendo una cuadrícula de legibilidad sobre lo social y definiendo los parámetros de lo que aparecerá dentro del dominio de lo social» (Butler, 2006). Entonces el género es un mecanismo de norma en donde se normaliza lo masculino y lo femenino, reproduciéndolo como si fueran parte de un orden natural.

A pesar de que el género sea una norma, muchas veces coercitiva, al igual que el resto de los aspectos de las experiencias de la vida puede ser construido y no corresponde a una realidad inamovible a la que una persona pertenece con anterioridad a tener conciencia de ello. La construcción del género permite vivirlo de manera consciente y por lo tanto manipularlo de acuerdo con las necesidades de cada persona. Para esto es necesaria la concientización, para desnaturalizar el género y quitarle el sitial determinista que puede llegar a adquirir.

Sobre estas delimitaciones sociales, en las sociedades occidentales hay una clara definición respecto a lo que se asocia con ser mujer, donde la feminidad es la norma; esta feminidad por si misma conlleva una serie de responsabilidades y adscripciones que generan tensiones al encontrarse con un otro diferente que no encaja con la forma en la que se concibe el marco de interpretación de lo femenino.

### **Enfoque de derechos Chile y tratados**

Complementario a lo anterior se encuentra la necesidad de plantear políticas enmarcadas en el enfoque de derechos, ya que con la creación de la convención universal de los Derechos

Humanos el año 1948, se establecen garantías jurídicas universales de protección a las personas, sin distinción de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, religión, lengua, orientación sexual o cualquier otra condición. Estos resultan esenciales para convivir como seres humanos y así salvaguardar la igualdad y dignidad de las personas. Tales derechos poseen las características de ser universales, inalienables, irrenunciables e indivisibles, por lo que se consideran como elementos esenciales y constitutivos del ser. Aunque en una primera instancia se abarcaron aspectos relacionados a las libertades individuales, posteriormente en diversos tratados y declaraciones comienzan a incluir temáticas que atañen a grupos específicos de la población como lo son la discriminación racial, la discriminación contra la mujer, derechos del niño, entre otros.

El Estado, al subscribir un tratado o una declaración, debe velar por el cumplimiento de estos e impedir su vulneración asumiendo la labor de respetar, proteger y hacer efectivo los derechos humanos, es decir no debe interferir en el disfrute de estos, tomar medidas para que terceras partes no interfieran y por último generar medidas progresivas que permitan su disfrute efectivo. En cuanto al Estado chileno pese a poseer un marco legal que reconoce los Derechos Humanos y a ratificar los tratados y convenciones, presenta una constitución y marca jurídico con falencias. Así, aunque el país se ha comprometido a seguir los principios de Yogyakarta, los cuales orientan legislaciones en relación con la orientación e identidad de género, aún hay mucho camino por recorrer.

En el documento «Cartografía de Derechos Trans en Chile» (2016) una de las recomendaciones que se le hace al estado chileno es, en base del Principio 12 de los Principios de Yogyakarta, «tomar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra naturaleza necesarias para eliminar y prohibir la discriminación con base en la identidad de género en empleos públicos y privados,

incluyendo en relación con la formación profesional, reclutamiento, ascensos, despidos, condiciones de empleo y remuneración» (OutRight International, 2016), por lo que en la actualidad se puede observar un incumplimiento a estos principios y propuestas.

De esta forma, pese a que han transcurrido varias décadas desde la elaboración de los derechos humanos y los diversos tratados suscritos, en la actualidad aún persisten grupos dentro de la sociedad estigmatizados y excluidos, por lo que el análisis de su situación debe ser atendida desde un enfoque basado en los derechos humanos, el cual «se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación» (ONU, 2014). Es así como la actual situación en la que se encuentra la comunidad Trans, necesariamente requiere ser interpretada desde el estado de vulneración que les aqueja tanto social como económicamente.

El enfoque de derechos entrega tanto un marco conceptual con normas internacionales de derechos humanos como un marco operativo centrado en la protección y promoción de estos. Como propósito el enfoque de derechos humanos «analiza las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo» (ONU, 2014), con lo que intentan visibilizar la situación de exclusión en la que se encuentran.

### **Conclusiones y Recomendaciones para una política Pública Trans-laboral**

Ya señalada y evidenciada la situación precaria en cuanto a garantías para una adecuada inserción socio-laboral de la comunidad Trans y entendiendo que las políticas públicas son aquellas que tienen como objetivo entregar respuestas institucionales a problemáticas que existen en la sociedad, siendo acciones, intencionadas y coherentes, con participación de actores con el fin de resolver un problema colectivo (Subirats J, 2008), es que se considera

de vital importancia para el resguardo de los derechos de la población Trans el desarrollar una serie de medidas que permitan insertarlos/as en el mundo laboral.

Para que esto suceda se debe incorporar en la agenda pública, lo que supone para la comunidad Trans uno de los mayores inconvenientes debido a la multiplicidad de demandas que se plantean y a una institucionalidad que no logra dar abasto a la diversidad de las realidades. También cabe señalar dentro del colectivo LGTBIQ+ la existencia de grupos con mayor capital social que han logrado capitalizar en la agenda pública otro tipo de demandas (como el matrimonio igualitario), por sobre otras vulneraciones, por lo que se hace necesario lograr que otros grupos se puedan integrar a este debate para mostrar sus problemáticas.

En este contexto urge una política pública que modifique la realidad de las personas, que las considere, que logre articular el ámbito público y privado y que tenga un financiamiento óptimo que les permita sustentarse en el tiempo para dar respuesta a los intereses de los actores involucrados. Esto se señala porque, tal como lo plantea J. Subirats (2008), «Ciertas políticas públicas pueden interpretarse no como una acción colectiva para tratar de resolver o aliviar un problema social, sino como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro».

Pese a que la Ley de Identidad de Género se considera un gran avance en cuanto a reconocimiento y dignidad para las personas Trans, se espera que esta vaya acompañada de un nuevo comienzo que genere una modificación en la percepción de la institución y de la sociedad hacia las personas Trans. Pese a que la LIG no habla específicamente de la situación laboral de las personas Trans, el solo hecho de garantizar el derecho a la identidad de género es un comienzo alentador para la comunidad.

A continuación se plantean una serie de recomendaciones que toman como base los

documentos elaborados por OTD para el Comité para la eliminación contra la discriminación de la mujer (2016) y la «Cartografía de realidad Trans» (2016), además de la matriz realizada por la Fundación para la superación de la pobreza, según la cual una política pública con enfoque de derechos garantizados debe incluir elementos como la accesibilidad, la durabilidad, la protección financiera, disponibilidad, participación, exigibilidad, adaptabilidad, entre otros.

En primera instancia es necesario considerar una política pública que apunte hacia la situación laboral de las personas Trans que comience garantizando y reconociendo a este grupo, siendo la LIG un elemento base relevante que debe ser complementado con otras leyes que permitan crear una institucionalidad garante de los derechos de las personas Trans. En esta línea, pese a que en Chile el Derecho a la educación está asegurado por la constitución, a las personas Trans se les dificulta el estudio en el ámbito escolar debido a las burlas, críticas y el no reconocimiento de su identidad de género. Considerando que la deserción escolar limita las posibilidades de elección de un trabajo adecuado para el futuro y limita las competencias laborales a desarrollar, sería recomendable facilitar la de finalización de estudios de personas Trans, a través de programas de complementación educacional además de charlas y talleres enfocados en la inserción del individuo en el curso, generando un entorno propicio para su desarrollo y para que sus compañeros/as se relacionen en un ambiente libre de discriminación. Este tipo de prácticas deberían aplicarse existiendo o no alumnos/as Trans, pero debería reforzarse cuando se vislumbre una situación inapropiada para el desarrollo de la persona.

Para mitigar la deserción escolar sería importante que el Ministerio de Educación asigne un fondo monetario prorretención de alumnos Trans, por lo que el establecimiento tendrá un incentivo económico para que el NNJ no deserte y pueda continuar sus estudios. Para facilitar,

incentivar y desarrollar el cursar estudios técnicos y/o universitarios que entreguen más oportunidades, sería conveniente generar un sistema de becas que cubran sus gastos y grupos de apoyo interdisciplinario que faciliten el ingreso de personas Trans a estudios superiores, sobre todo en casos de vulneración socioeconómica.

También, considerando que los estudios no son la única manera de desarrollo en la vida, se deben ampliar capacitaciones en diversos oficios, donde el Ministerio de Desarrollo Social pueda promover el emprendimiento de estos mismos y una legislación donde se garantice que el sistema privado genere condiciones de inclusión de personas trans, además del desarrollo de fondos de emprendimiento específico y con capacidad crediticia según el cumplimiento de metas y compromisos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Berger, P. Luckmann, T. (1966) “la construcción social de la realidad”. Ed: Amorrortu editores: Buenos Aires
- Butler, J. (2006). Deshacer el género. Barcelona: Paidós.
- Comisión Internacional de Juristas (ICJ), Principios de Yogyakarta : Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, Marzo 2007, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/48244e9f2.html> [Accesado el 17 Enero 2019]
- Linker, D. M. (Octubre de 2017). <http://www.fundacionrenaciendo.org>. Obtenido de <http://www.fundacionrenaciendo.org>: <http://www.fundacionrenaciendo.org/index.php/34-acogida/security/582-encuesta-t-1era-encuesta-para-personas-trans-en-chile>
- ONU. (2014). <http://www.unfpa.org>. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de Fondo de Población de las Naciones Unidas: <http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>
- OutRight International. (2016). Cartografía de Derechos Trans en Chile. Obtenido de [www.transitar.cl](http://www.transitar.cl): <https://www.transitar.cl/2016/11/23/cartografia-de-derechos-trans-en-chile-esp-2016/>
- Rosenbluth, M. (s.f.). Gobernabilidad democrática y garantías sociales: Hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos. Santiago.
- Subirats J, K. P. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ed. Ariel.
- Valdés., C. (2016). Informe sobre la “Situación de las personas trans en Chile” para el comité para la Eliminación contra la Discriminación la mujer. OTD, Chile, Santiago.

# Enfoque de derechos humanos en las operaciones de respuesta de Equipos Médicos de Emergencia (iniciativa OPS/OMS) en Ecuador

*Gabriela Pazmiño Freire, María Veintimilla Acosta*<sup>1</sup>

---

## Resumen

El presente trabajo pretende analizar el enfoque de derechos humanos aplicado en la respuesta de salud ante desastres socionaturales en el Ecuador, desde la iniciativa EMT Equipos Médicos de Emergencia.

En un primer momento se plantea desde un abordaje social que los riesgos son construidos a partir de las vulnerabilidades sociales, las cuales se profundizan o se visibilizan sobre manera en el momento en que el riesgo se materializa.

Desde el sector salud es importante la aproximación de los derechos humanos para lograr el principio básico de la universalidad en salud, poniendo énfasis no solo en el análisis general del cumplimiento o no, sino también revisando los principios y estándares que rigen a los equipos médicos de emergencia.

---

<sup>1</sup> Diplomado internacional de especialización en Derechos Humanos, Gestión del Riesgo y Políticas Públicas de Prevención de Desastres 2018-2019. **Tutor de Tesina:** Carlos Güida.

## Presentación

Los países de América Latina y el Caribe sufren una alta exposición a desastres ambientales por causas climáticas y geológicas, acentuadas por factores tales como la alta vulnerabilidad de sus poblaciones, la degradación ambiental, el cambio de uso y ocupación del territorio por la generalización de actividades económicas extractivas, los conflictos armados, las situaciones de violencia generalizada y la frecuente ausencia de sistemas eficaces de gestión de riesgos. En este último punto, la inversión pública cobra una especial relevancia.

Los Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos<sup>1</sup> del BID prevén pérdidas económicas potencialmente altas para diecisiete países de la región. Terremotos, inundaciones y tormentas provocaron pérdidas por US\$ 34.000 millones en 2000-2009. Solo en 2010 las pérdidas excedieron los US\$ 49.000 millones (terremotos de Haití y Chile). En 2012, se alcanzó un nuevo récord con unas pérdidas calculadas en US\$ 138.000 millones (Súper tormenta Sandy).

Para dar una adecuada respuesta a esta realidad, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), planteó la necesidad de elaborar Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático (PNAD), inicialmente diseñados como un instrumento de apoyo a los países menos adelantados en la identificación de acciones prioritarias de respuesta.

El sector de la salud es especialmente relevante en este contexto por su papel capital en la protección de la vida y la salud de las personas, siendo prioritario el establecimiento de políticas de reducción de riesgos, que permitan garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones en caso de desastre.

---

<sup>1</sup> BID (2010): Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos; Programa para América Latina y el Caribe. Informe resumido. IDBTN-169. Septiembre del 2010, en: «<http://bit.ly/1b0aTns>».

Desafortunadamente, este sector ha participado de forma limitada en el desarrollo de dichos planes por la falta de capital humano y financiero, lo cual a su vez ha limitado su acceso a fondos internacionales para la adaptación al cambio climático, creando un círculo vicioso que dificulta la implementación de acciones que mitiguen los efectos en la salud.

¿Cómo repercute esta situación en la salud pública de la región, teniendo en cuenta que el 67% de los establecimientos de salud están ubicados en zonas propensas a desastres? Las cifras al respecto son demoledoras. Se calcula que cada hospital fuera de servicio por desastres naturales deja a unas doscientas mil personas sin asistencia sanitaria.

De este modo, treinta y un países y territorios de la región han adoptado el Índice de Seguridad Hospitalaria (Estrategia Hospitales Seguros), habiéndose evaluado ya más de tres mil establecimientos de salud. Sin embargo, esto no ha impedido que a ocho años del terremoto de Haití y casi tres del de Ecuador (pese a haber adoptado este país la estrategia de Hospitales Seguros 2008-2009), aún se registren infraestructuras sanitarias colapsadas no reconstruidas. Frente a esta situación la Estrategia de Equipos Médicos de Emergencia, se posiciona como una respuesta inmediata a ejecutarse tras el colapso total o parcial de una infraestructura sanitaria a partir de un desastre con la finalidad de salvar vidas.

### Contexto Ecuatoriano

El Ecuador es considerado un país «multiamenazas» por ubicarse sobre el Cinturón de Fuego del Pacífico, expuesto a los efectos de sismos y a la presencia de un gran número de volcanes (según Instituto Geofísico, 84 volcanes<sup>2</sup> en un área de 283.561 km<sup>2</sup>, 5 de los cuales se encuentran en erupción y 10 volcanes activos). Además, recibe el impacto reiterado del

---

<sup>2</sup> Consultado en: «<https://www.igepn.edu.ec/red-de-observatorios-vulcanologicos-rovig>».

Fenómeno ENOS<sup>3</sup> (el Niño Oscilación del Sur), el cual produce periodos de intensas lluvias que provocan inundaciones seguidos de ciclos de sequía, así como las elevaciones sobre el nivel de la tierra que pueden producir deslaves y derrumbes, los efectos del cambio climático global, entre otros. Esto produce el aumento del nivel de vulnerabilidad de la población junto a prácticas como la mala utilización del territorio por explotación de los recursos naturales o por mala utilización del suelo, llegando a la degradación del ambiente, que de una u otra manera intervienen en potenciar las amenazas existentes. Es evidente por ejemplo que la construcción y deforestación en laderas incrementa la posible ocurrencia de deslaves, la migración hacia orillas de ríos y las faldas de los volcanes lo que aumenta la presencia de inundaciones y afecta a la población por erupciones volcánicas.

Lo expuesto se suma a que las condiciones de vulnerabilidad que presenta una importante mayoría en el país exponen a la población susceptible a sufrir importantes pérdidas. En la literatura sobre desastres, el riesgo se asume como una construcción social, donde el impacto de los eventos adversos no afecta a todos los habitantes por igual, existiendo diferentes grados y formas de vulnerabilidad.

Los resultados tras una respuesta en emergencias o desastres ocasionados por embates de la naturaleza o por la intervención del ser humano se evidencian en la afectación al sistema de salud y pérdida considerables de vidas, así como, en el daño que se puede producir a los sistemas sociales, económicos y al ambiente. Sus efectos pueden perdurar por largo tiempo y dificultar el desarrollo de los pueblos, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y respuesta a emergencias y desastres por parte de todos los sectores.

Por ello, se ha elaborado el Plan Nacional de Respuesta ante Desastres, (RESPONDE Ec), que constituye la primera referencia a modo de respuesta frente un evento adverso, a nivel nacional y de manera oficial liderado por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias como ente rector del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Este plan es el modelo funcional de mecanismos que busca brindar asistencia humanitaria y soporte a la población afectada por emergencias o desastres, y permite a las instituciones organizar la atención en función de sus competencias, responsabilidades y estructuras, mejorando el tiempo de intervención, optimizando recursos y asegurando la participación de todas las instituciones actores del Sistema.

Dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos el Ministerio de Salud Pública del Ecuador cumple con la misión de garantizar la continuidad y calidad de los servicios de salud e higiene para la población. Además, es el ente coordinador de la Mesa Técnica de Trabajo 2, responsable de la coordinación nacional de los servicios de atención prehospitalaria, de la asesoría y el acompañamiento para la operación nacional de los servicios de búsqueda y rescate. Esta organización nacional ofrece respuesta en base a las evaluaciones de disponibilidad y afectación, activación y coordinación de la operación de hospitales móviles (EMT nacionales), coordinación de los EMT internacionales y la coordinación de la participación del sector privado relacionado con su mesa técnica.

### **Desarrollo**

Desde la visión de Lavell (1999), los desastres no son consecuencias o eventos naturales, sino que responden a una serie de vulnerabilidades creadas socialmente, por lo que se entiende, que el respeto de los derechos humanos debe ser una manera de equilibrar esa producción social, es decir ver el riesgo como una construcción social.

---

<sup>3</sup> Consultado en: [«http://helid.digicollection.org/en/d/Jwho70s/3.2.2.html»](http://helid.digicollection.org/en/d/Jwho70s/3.2.2.html).

La manera de evaluar los impactos de un evento adverso como el terremoto del 16 de abril del 2016 en las costas ecuatorianas, debe aproximar la causalidad de los fenómenos naturales, pero además debe analizar las condiciones de vulnerabilidad a las que estuvo expuesta la población afectada. Vargas (2002) plantea que la vulnerabilidad aparece como principal determinante de los daños causados por desastres y las acciones necesarias para su reducción se enmarcan en el contexto general de las estrategias de desarrollo «sostenible».

La construcción social de riesgos está ligada de manera directa a los procesos de desarrollo que se implementan en los territorios, por lo que la generación de vulnerabilidades que se producen en estos procesos incrementan los riesgos de desastres, es decir, los factores estructurales de pobreza, desempleo, degradación ambiental, analfabetismo, son determinantes para enfrentar la ocurrencia de un evento adverso puesto que reflejan en gran medida los niveles de resiliencia de un territorio frente a un suceso producto de un fenómeno natural o antrópico. En este contexto, el presente trabajo se adhiere a la definición de desastres siconaturales, entendiendo que el incremento de estos se origina en decisiones que atañen a la sociedad y que la exposición a amenazas no se da en un marco natural ni afectan a las poblaciones por igual.

Autores como Lavell (1999) establecen claramente que el factor a reducir en la gestión de riesgo es la vulnerabilidad, ya que, la amenaza, como factor externo, puede ser estudiado y monitoreado (no controlado, denotando un alto nivel de incertidumbre), pero la vulnerabilidad, como factor interno, responde a las condiciones en las que una población o territorio se desarrolla.

En el sector salud, las amenazas se traducen en la falta de medidas de preparación, la deficiente información y capacitación brindada a la ciudadanía, la inobservancia de normas o disposiciones reglamentarias para la edificación de hospitales y centros de salud. Todo esto,

torna a la población más vulnerable a los efectos adversos de los desastres pues la falta de planes de acción que habiliten la parte estructural, no estructural y funcional de los hospitales es una manera de atentar contra la vida de las personas incluso antes de que se materialicen los riesgos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han desarrollado iniciativas encaminadas a fortalecer las capacidades de respuesta en salud de los países, entre ellas: «Proteger la salud frente al cambio climático», «Hospitales seguros en situaciones de Desastre», «La urbanización y la salud» y «Equipos Médicos de Emergencia» (*EMT Emergency Medical Teams* por sus siglas en inglés).

Estas iniciativas parten de un enfoque basado en la prevención, pues la gestión de los desastres ya no se analiza como una mera respuesta ante una amenaza natural como se ha mencionado. La construcción social del riesgo plantea que la dimensión social se convierte en precondition para que una dimensión natural se torne destructiva.

Entre los derechos reconocidos bajo los catálogos internacionales de derechos humanos actualmente vigentes y vinculantes se encuentran derechos civiles y políticos como el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personal; la prohibición de la tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la libertad de circulación, la libertad de expresión, de asociación y la libertad religiosa, entre otros. Los pactos internacionales de derechos humanos también han incorporado los denominados derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la educación, al trabajo, a la salud, a la vivienda, a una alimentación adecuada, y recientemente también se ha reconocido el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Las lecciones aprendidas de los grandes desastres siconaturales registrados en la última

década han demostrado que «medidas para proteger a la población de la discriminación, la explotación y otras formas de violación de sus derechos humanos resultan tan importantes como la provisión de alimentos y agua».

En el contexto de los desastres siconaturales, las actividades de protección de derechos humanos pueden abarcar un abanico amplio de acciones e iniciativas que pueden ir desde la instalación de letrinas y la distribución de agua potable, vestido y alimento, hasta el desarrollo de actividades de abogacía y monitoreo, como así también el trabajo con las propias personas afectadas para el desarrollo de acciones de prevención y respuesta a la violencia sexual y de género en los centros de albergue y campamentos. En la respuesta al desastre, la noción de protección se desprende de toda formalidad para tornarse flexible y abarcar una pluralidad de medidas esencialmente pragmáticas que tienen como objetivo prevenir la violación o restablecer el ejercicio de derechos fundamentales que pudieron verse afectados a consecuencia del desastre. A modo de ejemplo se puede señalar como la simple acción de mejorar la iluminación en ciertas áreas de los campamentos o la separación de los baños de hombres y mujeres devienen acciones claramente protectorias a fin de asegurar el derecho a la seguridad personal y a una vida libre de violencia de género de las mujeres y niñas.

Las personas afectadas por los desastres siconaturales permanecen por lo general dentro de su país de origen y, en consecuencia, tienen derecho a gozar de la protección de todos los derechos y garantías que le reconocen las normas internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario que puedan resultar vinculantes para el Estado del cual se trate.

Como se mencionó en la introducción a este trabajo, la falta de atención a la protección de derechos humanos de las personas que experimentan desastres siconaturales no es

forzosamente deliberada, sino que con frecuencia responde a la aplicación de políticas inadecuadas, la incapacidad o sencillamente la desidia o descuido del Estado. Frente a esta realidad, «resultan fundamentales la reducción, la mitigación y la preparación respecto de los desastres, orientadas por un análisis contextual basado en los derechos humanos».

Las personas afectadas por un desastre de origen siconatural continúan siendo sujetos de derechos y no meros espectadores o beneficiarios del accionar humanitario. Así, «al reconocer que todos los miembros de la comunidad son actores en el proceso de toma de decisiones, el enfoque comunitario refuerza la dignidad y autoestima de las personas y promueve su empoderamiento».

#### La Salud en el Ecuador

La provisión de servicios de salud en Ecuador se relaciona con la oferta de servicios integrales e integrados de salud, garantizando la continuidad en la atención y respondiendo a las necesidades de salud de la población, a nivel individual, familiar y comunitario. La estructuración de la oferta de servicios públicos y privados se fundamenta en el perfil epidemiológico del país, las necesidades de acuerdo con el ciclo de vida, y la priorización de condiciones y problemas de salud considerando criterios como la evitabilidad y equidad, así como las necesidades específicas que devienen del análisis de género e intercultural. La Autoridad Sanitaria Nacional define el conjunto de prestaciones integrales de salud (considerando las dimensiones biológicas, psicológicas, sociales y espirituales de la persona, integrando las acciones de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación y cuidados paliativos), así como las prioridades nacionales de intervención que deben ser implementadas por las unidades y equipos de salud de la red pública y complementaria, bajo los lineamientos, normas y protocolos construidos participativamente bajo el liderazgo de la Autoridad Sanitaria Nacional (ASN).

La definición de los grupos poblacionales se sustenta en los siguientes criterios:

- *Individuos y familias considerando las necesidades de acuerdo con el ciclo vital.*

Las atenciones en salud se entregan a las personas y a las familias considerando las especificidades y necesidades de cada grupo etario también con enfoque de género, garantizando una atención integral durante todo el ciclo vital.

- *Grupos prioritarios establecidos en la Constitución de la República.*

La Constitución Ecuatoriana en el artículo 35 establece que las personas y grupos de atención prioritaria son: adultos mayores, mujeres embarazadas; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; personas privadas de la libertad; personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad; así como las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres siconaturales o antropogénicos, quienes recibirán atención prioritaria y especializada de los servicios públicos y privados. Para las personas y familias en las que alguno de sus miembros tiene problemas de salud en fase terminal y requieren cuidados paliativos, el equipo de salud tiene la responsabilidad de brindar atención permanente y continua, de acuerdo con los protocolos de cuidados paliativos tanto a la persona como a la familia.

- *Grupos expuestos a condiciones específicas de riesgo laboral, ambiental y social.*

Estos grupos pueden variar de acuerdo con el contexto histórico, social y en espacios socio-territoriales concretos, por lo que los equipos de salud tienen la responsabilidad de identificar las condiciones y riesgos e intervenir para el cuidado y atención de su salud, por ejemplo, en casos de familias en riesgo biológico, psicológico y social identificadas por los equipos de salud en las

visitas domiciliarias; trabajadores con riesgos laborales y/o comunidades que están sujetas a riesgos ambientales.

Estos criterios se encuentran identificados en el Modelo de Atención Integral en Salud – Familiar, Comunitario e Intercultural (MAIS-FCI), el mismo que se sostiene sobre los principios de garantía de los derechos de las y los ciudadanos, tales como: la universalidad, integralidad, equidad, continuidad, y participación, así como la eficiencia, eficacia y calidad, con la finalidad de que la gestión y atención no solo busque resultados institucionales sino fundamentalmente de impacto social para mejorar la calidad de vida de la población.

El Ministerio de Salud Pública del Ecuador ha venido desarrollando estrategias que permiten una adecuada respuesta en caso de materialización de eventos peligrosos, por lo que cuenta con el Servicio de Atención de Salud Móvil, de acuerdo con el Modelo de Gestión, Organización y Funcionamiento, cuyo servicio es transversal a todos los niveles de atención y maneja como principios la movilidad e itinerancia. Además, a través de este servicio se proveen prestaciones de salud móvil en situaciones de contingencias, urgencias, emergencias y desastres mediante ambulancias, unidades y hospitales móviles.

Entre las situaciones de acción y respuesta del Servicio de Atención de Salud Móvil Ministerio de Salud Pública del Ecuador se encuentran los desastres en donde la atención a las víctimas de emergencias se desarrolla generalmente en dos tiempos:

- i. En el punto mismo de impacto, donde comúnmente existe un alto nivel de desorganización e improvisación.
- ii. En los puntos de asistencia definitivos, con un mayor nivel organizativo y con tratamiento de las víctimas de forma individual.

Conforme el Modelo de Gestión, Organización y Funcionamiento del Servicio de Atención de Salud Móvil, y dependiendo de la magnitud del

evento, se emplearán recursos del servicio en los dos tiempos descritos. En una primera fase se activarán las ambulancias para brindar asistencia en el lugar del desastre junto con las unidades móviles generales y quirúrgicas ubicadas en inmediaciones cercanas al punto de ocurrencia. De ser necesario se contará con los hospitales móviles, como punto de asistencia definitiva. En este marco, se constituirá un complejo sanitario móvil que funcionará de forma sistemática y articulada.

#### Estrategia EMT Ecuador

En este marco se ejecuta la actuación de los Equipos Médicos de Emergencia (*EMT* por sus siglas en inglés), profesionales de la salud (personal médico y de enfermería, fisioterapeutas, paramédicos, etc.) que proveen cuidado clínico directo a poblaciones afectadas por emergencias y desastres y apoyo a sistemas locales de salud.

Los EMT pueden ser tanto de gobiernos (equipos civiles y militares) como de organizaciones no gubernamentales y su respuesta puede ser nacional o también internacional. Tradicionalmente, estos equipos han estado enfocados en el manejo del trauma y la atención quirúrgica, sin embargo, la respuesta a la emergencia de ébola ha mostrado el valor que tienen también en otros contextos como epidemias y emergencias complejas.

En este contexto, ante el terremoto de 7.8 grados en la escala de Richter ocurrido en Ecuador el 16 de abril de 2016, donde la región costera fue la más afectada, el Servicio de Atención de Salud Móvil respondió a la emergencia mediante la movilización de los recursos móviles descritos, dando asistencia sanitaria a la población afectada desde las primeras horas de sucedido el evento.

Las acciones realizadas se llevaron a cabo bajo la asesoría de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), efectuando la categorización de los recursos móviles activados bajo estándares globales de la Iniciativa de Equipos Médicos de Emergencia (*EMT*) y de la Organización

Panamericana / Mundial de la Salud, con la finalidad de optimizar la respuesta en escenarios de emergencias y desastres, siendo así el primer país de la región en ejecutar en escenario real la gestión bajo estándares globales EMT, registrando, verificando, coordinando y monitoreando los equipos, tanto nacionales como internacionales desplegados en las zonas afectadas como primera línea de respuesta.

El objetivo más importante de la iniciativa EMT es el de estandarizar la respuesta a emergencias y desastres repentinos, a través del despliegue rápido y coordinado por parte de los equipos médicos nacionales e internacionales de forma que se asegure un nivel de calidad mínimo de atención. Es por esta razón, que el Ministerio de Salud Pública inicia el proceso de clasificación de sus recursos de atención de salud móvil y Equipos Médicos de Emergencia.

Los Equipos Médicos de Emergencia se clasifican según su nivel de complejidad de la siguiente manera:

- **Nivel 1 - Atención ambulatoria de emergencia (Móvil/Fijo):** brinda cuidado inicial de emergencia de pacientes ambulatorios por lesiones y otras necesidades de cuidados médicos significativos.
- **Nivel 2 - Atención quirúrgica de emergencia de nivel hospitalario:** brinda cuidados agudos hospitalarios, cirugía general y obstétrica para trauma y otras condiciones importantes.
- **Nivel 3. - Atención hospitalaria de referencia:** ofrece atención quirúrgica de referencia para pacientes hospitalizados en situación compleja incluyendo capacidad de cuidados intensivos.
- **Atención especializada adicional:** son células adicionales de atención especializada dentro de un EMT de tipo 2 o 3 o un hospital nacional.

En el marco expuesto, el Ministerio de Salud Pública del Ecuador se encentra homologando un recurso del Servicio de Atención de Salud

Móvil, para de esta manera, responder a emergencias y desastres con Equipos Médicos de Emergencia, adoptando las normas técnicas y los estándares mínimos para su accionar, y poder optimizar y potenciar la respuesta de los equipos en el contexto nacional y apoyar en la

respuesta a emergencias en los países vecinos, cuando así se requiera. A continuación se detallan los recursos del Servicio de Atención de Salud Móvil y la homologación a los estándares EMT/OPS:

**Tabla 1. Homologación de los recursos SASM a los estándares EMT**

Modalidad de Servicio	Tipología Ministerio de Salud Pública	Prestaciones	Homologación a estándar EMT/OPS
Servicio de ambulancias	Transporte Primario o de Atención Pre-hospitalaria	Estabilización y transporte de pacientes emergentes.	Célula especializada de transporte sanitario
	Transporte Secundario	Transporte de pacientes entre establecimientos de salud	
Servicio ambulatorio móvil de atención y apoyo	Unidad Móvil General	Atención ambulatoria en medicina general, odontología, psicología y enfermería	Equipo Médico de Emergencia nivel 1 (móvil)
	Unidad Móvil Quirúrgica	Cirugías ambulatorias de baja y mediana complejidad	Célula especializada quirúrgica
	Hospitales Móviles	Atención de emergencias clínicoquirúrgicas de nivel hospitalario. (especialidades básicas, mediana-alta complejidad, hospitalización y servicios de apoyo diagnóstico y terapéutico)	Equipo Médico de Emergencia nivel 2

Elaborado por la Dirección Nacional de Atención Pre-hospitalaria y Unidades Móviles, 2017.

Para el análisis de las operaciones de respuesta de los Equipos Médicos de Emergencia Ecuador, se toma en cuenta la sistematización de la respuesta en el terremoto del 16 de abril del 2016, así como, el Manual de Respuesta de

Equipos Médicos de Emergencia Ecuador nivel 2.

En el marco descrito, la respuesta de EMT se constituye como un satisfactor del derecho a la salud, el mismo que de acuerdo al Comité de los derechos económicos, sociales y culturales debe cumplir lo detallado en la Tabla No. 2.

Estándares	Desarrollo
<b>Disponibilidad</b>	Una vez ocurrido un desastre, la activación de los EMT nivel 2 Ecuador se da de manera inmediata llegando a estar disponibles y funcionando a las 36 horas después de ocurrido el desastre en territorio nacional. El público objetivo se extiende a toda la población afectada en función de su capacidad resolutive, sin distinción alguna. Adicionalmente, en caso de que el usuario sobrepase la capacidad resolutive del EMT se cuenta con protocolos para referencias.
<b>Accesibilidad</b>	Los EMT Ecuador nivel 2 cumplen con los principios rectores de la iniciativa de Equipos Médicos de Emergencia, dentro los cuales se establece: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para la respuesta.</li> <li>• Asegurar la accesibilidad a todos los sectores de la población afectada por el desastre.</li> </ul>

	<b>Accesibilidad física</b>	Dentro del EMT se toma en consideración el acceso de personas con dificultad de movilización ya sea está permanente o temporal. No obstante, en el caso de baterías sanitarias se debe mejorar.
	<b>Accesibilidad económica</b>	La atención en los EMT Ecuador no tiene ningún costo y se financia a través de fondos del Estado activados para la respuesta.
	<b>No discriminación</b>	La atención de los EMT Ecuador está dirigida a la población sin ningún tipo de discriminación; se garantiza que los servicios estén accesibles a todos los sectores de la población afectadas por el desastre repentino, especialmente a los grupos vulnerables.
	<b>Acceso a la información</b>	En los EMT Ecuador, se cuenta con un sistema de gestión documental que garantiza el respeto a la confidencialidad y el acceso por parte de los usuarios o familiares autorizados acerca de su condición médica, pronóstico y tratamientos alternativos de manera clara y culturalmente apropiada.  Adicionalmente, se asegura la obtención del consentimiento informado para procedimientos médicos a menos que no sea posible.
<b>Aceptabilidad</b>	Los EMT nivel 2 Ecuador ofrecen una respuesta «basada en las necesidades» de acuerdo con el contexto y de forma apropiada.	
<b>Calidad</b>	Entre los principios rectores que enmarcan la respuesta de EMT se encuentra proporcionar atención oportuna centrada en el paciente, segura, eficaz, eficiente, y equitativa. Para lo cual, se cuenta con equipo calificado y capacitado; instalaciones y equipamiento de acuerdo con la normativa sanitaria y protocolos escritos que enmarcan todo el funcionamiento del EMT, desde la parte sanitaria hasta la parte logística.	

### Conclusiones y recomendaciones

El análisis de la estrategia EMT permite concluir que los fines humanitarios acogidos tanto de protección como de asistencia, entre ellos, evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de acciones propias, velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial, proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción, ayudar a las personas a obtener reparación y recuperarse de los efectos, tienen como objetivo dar una respuesta óptima que cumpla con los derechos de todas las personas en todo momento.

La respuesta EMT Ecuador, está basada en un fuerte enfoque de derechos y desde el Ministerio de Salud Pública se ha trabajado arduamente para garantizar que lo planteado en los Principios

Rectores de la iniciativa se materialice en la operativización de la respuesta.

Sin embargo, requieren de un contenido específico que permita determinar un nivel de ejercicio básico de tales derechos. En este sentido, las garantías sociales aseguran que aquellos sin acceso reciban las obligaciones mínimas establecidas por los Estados, por lo que establecer indicadores de cumplimiento es necesario para evaluar y monitorear la aplicación de estos.

Creemos necesario contar con personal capacitado no solo en su área específica sino también en enfoque de derechos humanos, de interculturalidad, contribuyendo así a que no se den situaciones de vulneración.

En tiempos de normalidad existen grupos específicos como los pueblos indígenas y

afrodescendientes, que se enfrentan a condiciones de exclusión y pobreza aumentando su vulnerabilidad, por lo que la inclusión de un enfoque de interculturalidad apunta también a reducir estas brechas de desigualdad. El enfoque de género es otra arista importante a la hora de ejercer respuesta, ya que estar conscientes de las relaciones asimétricas en la sociedad, permite tener un espectro mayor para priorizar la atención.

En este sentido lo que se requiere es una interprofesionalización en la cobertura universal de salud y un trabajo interseccional que permita la operacionalización de los derechos humanos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Lavell, A. 1999. Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina. Anuario Político y Social de América Latina, Núm. 2. FLACSO.
- Leff, Enrique. 2010. Sustentabilidad y racionalidad ambiental. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Vol 73. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/23562/22243>
- Vargas, Jorge. 2002. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. Santiago: Naciones Unidas.
- Modelo de Gestión Organización y Funcionamiento del Servicio de Atención de Salud Móvil, del Ministerio de Salud Pública del Ecuador; 2016.
- Respuesta Institucional a Emergencias y Desastres, de la Organización Panamericana de la Salud;2012
- Nota Técnica - Requisitos mínimos de los Equipos Médicos de Emergencia (EMT) que responden a desastres y emergencias en las Américas -Principios y estándares para la clasificación y registro de los EMT, de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud.

# Inclusión del enfoque de género y del enfoque de derechos humanos en los programas ambulatorios de reparación de maltrato grave y abuso sexual (PRM) de SENAME

*Patricia Retamales Andrade<sup>1</sup>*

---

## Resumen

La inclusión del enfoque de Género y de Derechos Humanos en los Programas Ambulatorios de Reparación de Maltrato Grave y Abuso Sexual (PRM) de SENAME, están incorporados en las Orientaciones Técnicas que fijan los lineamientos de las intervenciones, sin embargo, la reflexión apunta hacia un abordaje superficial con alcances limitados.

El Servicio Nacional de Menores (SENAME) es la entidad encargada de contribuir con la protección y promoción de los Derechos de este grupo etario, así como de asegurar la incorporación de los enfoques de Derechos Humanos y de Género en las intervenciones ejecutadas por sus organismos colaboradores.

El presente documento busca reflexionar sobre la verdadera inclusión práctica de dichos enfoques en los Programa de Reparación de Maltrato Grave y Abuso Sexual (PRM), ya que el contexto cultural, la victimización, el género y la condición de menor de edad, son factores de riesgo y de vulnerabilidad, al relacionarlos socialmente con poder, jerarquización, explotación e invisibilización, entre otros.

---

<sup>1</sup> Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos, Género y Políticas Públicas 2018 -2019. **Tutor de Tesina:** Carlos Güida.

## Presentación

El presente ensayo tiene por objeto problematizar la inclusión de la perspectiva Derechos Humanos y de Género en las Políticas Públicas en Chile del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y específicamente, en los Programas de Reparación de Maltrato Grave y Abuso Sexual (PRM), debido al contexto en que se realizan las trasgresiones y el tipo de vulneración directamente relacionado con las inequidades de género y la invalidación de los Derechos Humanos en niños, niñas y adolescentes. El objetivo es dejar atrás el modelo patriarcal y el enfoque paternalista imperante en nuestro país, caracterizado por una mirada adulto-céntrica de la infancia y de la adolescencia, que los observa como sujetos en moratoria social e «incompletos».

Infancia y adolescencia responden a un constructo social con una serie de características biológicas, históricas, culturales y relacionales. Investigadores como Erickson apuntaron que en esta etapa se forma la Identidad Yoica, es decir, se construye una ventana crítica, en la que los sujetos intentan determinar quiénes son, cómo encajan en la sociedad y en la adquisición de roles en un escenario lleno de contradicciones y cambios que dificultan la intervención terapéutica.

## Desarrollo

En los años noventa el Estado centra sus esfuerzos en políticas sociales focalizadas, con ampliación del gasto social, en la creación de Servicios como: el Servicio Nacional de Menores (SENAME), Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Fondo de Solidaridad en Inversión Social (FOSIS), etc. En conjunto, se firman acuerdos nacionales e internacionales que obligan al Estado a establecer ciertos parámetros y servicios destinados a diferentes grupos vulnerables.

Es así como nuestro país ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1990 ante la Comunidad Internacional de las Naciones Unidas y desde ese momento Chile

se compromete a una serie de medidas en relación con los niños, niñas y adolescentes, fundamentadas en cuatro principios: no discriminación, supervivencia, desarrollo y protección y participación en las decisiones que los afecten. Posteriormente se fueron sumando garantías a partir de la ratificación de otros acuerdos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de la Convención de Belém do Pará, dando un paso trascendental hacia la protección jurídica y social de la infancia.

En este contexto, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) ha elaborado y puesto en marcha una variada oferta de atenciones e intervenciones dirigidas a los menores de dieciocho años, a través, de Programas diferenciados según la problemática abordada en cada uno de ellos, incorporando en las orientaciones técnicas los enfoques de Derechos Humanos y de Género y destacando en el desarrollo satisfactorio de los procesos. Asimismo, el SENAME promueve el reconocimiento social de niños, niñas y adolescentes, es decir, cambia radicalmente la mirada de estos como agentes pasivos, hacia una mirada activa y propositiva. Según la Unicef, la infancia es la época en la que niños y niñas deben disfrutar de la escuela, de los recreos; crecer fuertes y seguros de sí mismos; recibir el amor y el estímulo de sus familias y de una comunidad amplia de adultos. Esto se traduciría en una época valiosa y sin miedo, en la cual sentirse seguros frente a la violencia, protegidos contra los malos tratos y la explotación.

Es así, como surge la necesidad de reflexionar sobre la verdadera inclusión práctica de dichos enfoques. Debido a la imposibilidad de abarcar todos los Programas patrocinados por SENAME, se eligió como muestra de análisis las orientaciones técnicas del llamado «Programa de Reparación de Maltrato Grave y Abuso Sexual (PRM)» cuya población objetivo corresponde a niños, niñas y adolescentes que

han sido víctimas de vulneraciones de Derechos constitutivos de delito, a través, del maltrato grave y/o el abuso sexual, y el tratamiento apunta a lograr la plena integración social y la completa recuperación física y psicológica de los niños, niñas y adolescente, y sus familias.

En el ejercicio de reparación de maltrato grave y abuso sexual otorgado por los PRM, sus profesionales se enfrentan muchas veces a historias familiares que todavía ven el género como una categoría sexual que se vincula socialmente con el poder y la jerarquización. Parece poco apropiado que el abordaje de Género y Derechos Humanos se dé solo en el caso de Identificar y valorar la necesidad de intervención específica, pues es evidente que la base de gran parte de las transgresiones, corresponden a una relación de explotación y victimización de los individuos más vulnerables.

Si bien podría esperarse que las orientaciones técnicas de los programas sean especialmente específicas, lo cierto, es que no es así. Actualmente, tanto la intervención como los informes que reportan el proceso de los PRM, se dividen en tres grandes áreas: Protección, Resignificación y Recursos, al que se suma un cuarto espacio llamado «Transversales», destinado a abordar Género y Derechos Humanos. Las áreas nombradas, cada cual, con sus respectivos objetivos, son informados periódicamente a Tribunales, y marcados como cumplido, medianamente cumplido y no cumplido. No obstante, los objetivos de Protección, son medibles objetivamente, por ejemplo, al salvaguardar la integridad de la víctima sacando al agresor de la casa. Esta situación es mucho más difícil de objetivar, cuando el contenido es simbólico, y surge de la creencia familiarmente compartida de la «culpabilización de las mujeres cuando son agredidas», por lo que resulta muy difícil enfrentarse a este idea en un programa de intervención que tiene como duración máxima dieciocho meses.

Aparentemente ante la imposibilidad de hacer frente al fenómeno «simbólico cultural», a los tres meses de iniciada la intervención, los Transversales de interculturalidad, derechos y género, son reportados como cumplidos, con descripciones parafraseadas, incluso en forma similar, constatables en informes de diferentes casos, dando atención al abordaje de los enfoques de manera teórica, pero en la práctica negando su transversalidad en los objetivos ya expuestos. Este escenario no es solo atribuible a la falta de visión y/o capacidad del profesional, sino también a un sistema que lo normaliza con baja supervisión en dicho punto que, además, está sobre demandado tanto por largas listas de espera, como por requerimientos periódicos por parte de Tribunales de Familia y del propio SENAME, desconociendo la particularidad de los tiempos de recuperación psicológica y contextual de las víctimas.

Finalmente, sucede una especie de reconocimiento extendido y tácito de la imposibilidad de cambios sustanciales, gestionando una intervención orientada en estos enfoques solo cuando es evidente una situación que, por ejemplo, involucra una orientación sexual que entra en conflicto con la familia y/o con el colegio.

### Análisis de actores y sus influencias

¿Quiénes están involucrados en la inclusión del enfoque de Derechos y de Género? En general todos, instituciones, agrupaciones, personas, etc. Pero como ejercicio crítico individualizaremos a algunos:	¿Qué tipo de actor? (expectativas, influencia, capacidad de acción y recursos)	¿Qué intereses del actor han entrado o podrían entrar en conflicto con la política?	¿En qué nivel el actor comparte el enfoque de Derechos y de Género?	¿Qué estrategia debiera ser desplegada para lograr la adhesión de los actores a la reforma de la política en base a los estándares exigidos por los enfoques de D y G?
Ministerio de Desarrollo Social	Contribuye a erradicar la pobreza y brindar protección social a los grupos vulnerables. Actor activo, con expectativas altas y disposición de recursos.	Las medidas y acciones, en ocasiones, refuerzan el rol de la mujer en labores de cuidado de personas y las tareas del hogar.	A través de orientaciones transversales con alcances limitados en el abordaje de las dinámicas de poder que se replican en los hogares.	Sensibilización y educación constante hacia un cambio cultural.
Ministerio de Educación	Encargado de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles. Actor activo, con expectativas altas y disposición de recursos.	Aún se observa una clara división en los tipos de educación según género.	A través de orientaciones inespecíficas, como, por ejemplo, Educación Sexual obligatoria en enseñanza media, sin definición de contenidos.	Sensibilización y educación constante hacia un cambio cultural. Mayor especificidad en las acciones.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Contribuye, a través, de la modernización del Sistema de Justicia, promover normas, acceso y protección de los Derechos de las personas. Actor activo, con expectativas altas y disposición de recursos.	Las medidas y acciones dirigidas a la equidad, sin embargo, están influenciadas por una cultura machista de base, observable en el número de jueces v/s Juezas, por poner un ejemplo.	A través de orientaciones inespecíficas, cuotas insuficientes, etc.	Sensibilización constante sobre el cambio cultural y acciones directas.
Ministerio de Salud	Su tarea es coordinar, mantener y organizar la atención de la salud física y psicológica de las personas. Actor activo, con expectativas altas y disposición de recursos.	Orientaciones técnicas para garantizar salud sin discriminación por sexo, edad, discapacidad física, orientación sexual, entre otros, sin embargo, la segregación es visible en malos tratos, tiempos excesivos de espera, etc.	A través de normalización, fiscalización escasa, listas de espera, etc.	Sensibilización constante sobre el cambio cultural y acciones directas sobre los vicios detectados.
Ministerio de la Mujer y equidad de Género	Encargado de coordinar y diseñar las políticas, planes y programas destinados a promover la equidad de género y la igualdad de derechos. Actor	Actualmente tiene un papel consultivo de la Presidencia, si el ejecutivo no comparte la validación de los enfoques de D y G,	A través de orientaciones teóricas que intentan operacionalizar en la práctica.	Promoción y sensibilización constante sobre el cambio cultural que implique la inclusión real de

	medianamente activo, con expectativas altas y regular disposición de recursos.	las medidas son limitadas.		ambos enfoques (D Y G)
Ministerio de Cultura, las Artes y el Patrimonio	Encargado del diseño, formulación e implementación de políticas, planes y programas culturales. Actor activo, con expectativas altas y disposición de recursos.	Inclusión y promoción de los enfoques de D y G en todas las actividades culturales, acciones que en la práctica están sujetos a las voluntades individuales y a los recursos disponibles.	Generar mínimos suficientes de inclusión y promoción de los enfoques de D y G en todas las actividades culturales.	Promoción y sensibilización constante sobre el cambio cultural que implique la inclusión real de ambos enfoques (D Y G)
- Convención Internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes - La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - Convención de Belém do Pará	Acuerdos internacionales que Influyen en la política nacional, porque obliga a los Estados partes asegurar que todos gocen de sus derechos sin distinción de género, orientación sexual, edad, raza, color, idioma, nacimiento o cualquier otra condición. Medianamente activo evaluando la situación particular de cada país por periodos. Con altas expectativas a largo plazo.	Visión técnica con alcances y expectativas variables según realidad particular del país.	A través de orientaciones que establecen mínimos ascendentes parcializados en el tiempo.	Mayor promoción y relevancia, con visibilización de las dinámicas de explotación, violencia, y discriminación. Mas acciones específicas.
Ley de Convivencia Escolar, Ley de Inclusión, Ley de acceso a la Información Pública, entre otras.	Normativa específica para distintos escenarios que busca asegurar y proteger los Derechos de las personas. Actor activo, con expectativas altas y disposición de recursos.	Inclusión y promoción de los enfoques de D y G en gran parte de los escenarios, pero aun con contenidos laxos y alcances sujetos a voluntades.	A través de exigencias, fiscalizaciones y seguimiento.	Mayor especificidad y más fiscalizaciones, penalizaciones y seguimiento.
Servicio Nacional de Menores (SENAME)	Encargado nacional de contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes y a reinsertar en la sociedad a los adolescentes que han infringido la ley. Asimismo, de incorporar y asegurar que las orientaciones técnicas de intervención incluyan los enfoques de DH y G. Actor activo, con expectativas altas y disposición de recursos.	Visión técnica de inclusión y promoción de los enfoques de D y G. con prácticas reales insuficientes	A través de orientación y exigencias inclusión y promoción de los enfoques de D y G a sus colaboradores.	Mayor especificidad y compromiso por el cambio social.
Programa Ambulatorio de Reparación de Maltrato y Abuso (PRM)	Programa de protección especializado en la reparación del daño asociado a maltrato grave y/o agresión sexual	Crítica constante de bajo apoyo por parte de SENAME y excesivas exigencias.	Orientaciones técnicas de inclusión de los enfoques de D y G, con prácticas reales insuficientes.	Mayor especificidad a través de capacitaciones que se traduzcan

	constitutivo de delito. Actores activos, con medianas expectativas y disposición de recursos según indicadores.			en un abordaje que incluya los enfoques de D y G de manera real.
Sociedad	Agrupación de individuos con relaciones de comunicación y cooperación, así como, transmisión de conocimientos, prácticas, creencias, etc. Actores con diferente grado de actividad y pasividad, de expectativas y recursos.	Las personas que tiene posiciones ventajosas tienden a resistir el cambio por la pérdida de privilegios. Además, existe una réplica inconsciente de condiciones de inequidad y transgresión de Derechos.	Conciencia diferenciada y fluctuante de la importancia de un cambio cultural que se traduzca en mayor igualdad y respeto a los Derechos H.	Sensibilización, educación y promoción de la importancia la inclusión real de ambos enfoques (D Y G) para el desarrollo de las personas.
Familia	Actores con diferente grado de actividad y pasividad, de expectativas y recursos.	Si bien existe variedad de familias, en nuestro país persiste la valoración del sistema patriarcal, caracterizado por inequidad y jerarquización.	Conciencia diferenciada y fluctuante inequidad y jerarquización social.	Sensibilización, educación y promoción de la importancia la inclusión real de ambos enfoques (D Y G) para el desarrollo de las personas.
Iglesia y otros grupos conservadores.	Instituciones y grupos que se oponen a los cambios, suelen defender y respaldar la ley natural, es decir, el Derecho sustentado en lo que es la costumbre, el statu quo de las condiciones existentes. Actores con diferente grado de actividad y pasividad, de expectativas y recursos.	Las personas que tiene posiciones ventajosas tienden a resistir el cambio tanto por costumbres muy arraigadas como por la pérdida de privilegios.	Conciencia diferenciada y fluctuante de la importancia de un cambio cultural que se traduzca en mayor igualdad y respeto a los Derechos H.	Sensibilización, educación y promoción de la importancia la inclusión real de ambos enfoques (D Y G) para el desarrollo de las personas.

### Problematización

Con la real inserción transversal de los enfoques de Derechos y Género, se espera un cambio cultural que busque evitar que sucedan casos caracterizados por creencias, desigualdades, jerarquías y prejuicios en base al sexo biológico, además de reeducar a la sociedad, y eviten, por ejemplo, casos como el de una niña, que fue atendida por el Programa de Reparación de Maltrato por abuso sexual por parte de la pareja de la madre, en que los

objetivos de la intervención se limitaron al tratamiento de la sintomatología regresiva y a reestablecer el vínculo con su primer objeto de socialización (materno-filial). En este caso, se desestimó el trasfondo cultural de la progenitora y terminó con el abandono de su hija a los pocos meses del egreso exitoso del Programa, donde si bien la intervención cumplió con los objetivos de Protección, Resignificación y Recursos, observables en la extinción de los principales síntomas de la niña,

no identificó ni valoró la necesidad de intervención específica conforme a las variables de género, en relación a la madre y la validación simbólico/cultural de dependencia económica y emocional hacia la figura del hombre, en este caso, el agresor de su hija.

Para introducir en forma efectiva el enfoque de Género y de Derechos Humanos es necesario comprender y distinguir la presencia de diversas variables culturales que están mediando los procesos de intervención, tanto de los programas de reparación de maltrato grave y abuso sexual, como de otros programas, donde se normaliza la mantención y reproducción de relaciones diferenciadas y jerarquizadas conforme a la cultura machista. Asimismo, es necesario tener en cuenta que las situaciones de vulneraciones de derechos a niños, niñas y adolescentes no ocurren aisladamente, sino como parte y consecuencia de una serie de problemas sociales y prácticas validadas, a veces inconscientemente, que se deben visibilizar y cuestionar, determinando los distintos niveles de responsabilidad.

De esta manera, se propone que los programas de intervención subsidiados por SENAME, especialmente los PRM, busquen trascender y promover en forma real la extinción de las diferencias sociales basadas en la condición biológica, evidenciando y combatiendo la discriminación por edad, sexo y orientación sexual, a través, de un rol educativo que favorezca el abandono de la concepción binaria y heterosexual, actuando como garantes del desarrollo pleno como niños, niñas y adolescentes tanto a nivel personal como social.

La complejidad del fenómeno exige que los profesionales que trabajan directa e indirectamente con niños, niñas y adolescentes y sus familias, adquieran formación y capacitación específica; que sean activos en su papel de figuras de cambio hacia un estado nuevo no solo de tolerancia sino de inclusión real y práctica, donde la intervención detenga la

normalización y aborde el problema no solo del individuo que fue víctima de abuso y/o maltrato, sino de la sociedad que con diferentes grados de conciencia legitima la conducta. De esta manera, se espera también transformar los enfoques de Género y Derechos Humanos en una herramienta poderosa para evitar que se sigan trasgrediendo las garantías básicas de la condición humana, poniendo límites a aquellos grupos de poder tradicionales que diferencian y postergan a otros por edad, género, orientación sexual, rituales, estilos de vida, economía, religión, etc.

Según lo que se puede observar en los PRM, sus lineamientos técnicos, entienden el enfoque de Género y Derechos Humanos como una categoría de análisis relacional que permite comprender y distinguir la presencia de diversas variables culturales que median las intervenciones de reparación de maltrato grave y abuso sexual, interrumpiendo la victimización pero sin intervenir la reproducción de los estereotipos culturales que gestaron la situación a reparar, lo que es especialmente cuestionable debido al tipo de victimización que replica las dinámicas de poder y sumisión de niños, niñas, jóvenes, mujeres, hombres y personas con capacidades diferentes, entre otros.

De las tres divisiones de la intervención de los PRM (Protección, Resignificación y Recursos), las dos últimas corresponden mayormente al fortalecimiento psicológico. Desde la psicoterapia, se señala que el trato a infancia y a la adolescencia, considerando que esta etapa incluye desde el momento de nacer hasta los dieciocho años, comprende: la promoción del desarrollo psicosocial; la prevención de posibles trastornos mentales; el diagnóstico, la orientación terapéutica y el apoyo familiar, así como la intervención psicosocial, entre otros. Es considerable también, el rol de la familia como pilar fundamental para el desarrollo de las personas, sobre todo en la etapa infanto-adolescente, periodo en que la familia se constituye como soporte de las necesidades

afectivas, emocionales y sociales, a través, de lo que llamamos y conocemos con el término de «competencias parentales y/o estrategias de crianza», en que cada niño, niña y adolescente se desarrolla según los componentes del entorno familiar y social, que idealmente deben estar basados en el buen trato y la disciplina positiva, buscando estimular las conductas deseadas y extinguir las conductas disruptivas mediante refuerzos, dejando atrás los castigos punitivos y evitando vinculaciones nocivas generadoras por numerosos problemas en el interior de la familia, como incomunicación, secretos, codependencias, rivalidades, agresiones, etc. Se trata más bien de proporcionar el sustento para que los padres y/o cuidadores establezcan relaciones nutritivas de afecto, cuidados y motivación, potenciando aquellos factores que contribuyen a una sociabilización sana, segura, protegida y resiliente, que cubran tanto las necesidades básicas como también aquellas valóricas y de trascendencia, y que a futuro pongan fin a la reproducción de modelos educativos asimétricos y estereotipos patriarcales.

El fortalecimiento de la familia y sus relaciones tiene como objetivo prevenir situaciones de abuso y maltrato, ya que la ocurrencia de estas conductas, su mantención en el tiempo y/o replica transgeneracional, responden a ineficiencias en la función familiar de cuidado, protección y comunicación entre sus miembros. Por esta razón, se identifica un abordaje transversal de las competencias en los progenitores y/o cuidadores tanto en los PRM como en los demás programas de SENAME, esperado mejorar las relaciones interpersonales en este grupo de socialización primaria.

La familia y con ella «el ejercicio de una parentalidad positiva», puede considerarse un valioso instrumento para obtener cambios en el contexto sociocultural transformando así la cosmovisión patriarcal. Esto en la práctica no sucede completamente, ya que se reproduce el sistema de inequidad, con variaciones que

otorgan elementos como afecto, comunicación y confianza, que son muy beneficiosas, pero que no resuelven la problemática de diferenciación por género al acceso y uso de los Derechos. Incluso es posible señalar a modo de paréntesis alentador, que se ha generado una popularización de la «actitud positiva», visible en variados escenarios, que consiste en extinguir el ejercicio de la fuerza coercitiva mediante consecuencias que promuevan o extingan la repetición de una conducta. Por ejemplo, en el ámbito familiar con las estrategias de crianza basadas en el buen trato, como también, en los establecimientos educacionales que han incorporado en sus reglamentos de Convivencia Escolar medidas disciplinarias formativas que ofrecen una oportunidad para el aprendizaje a través de la reparación de los errores con acciones que a la vez desarrollen las capacidades de reflexión, empatía y responsabilidad.

Todas estas iniciativas y muchas otras, son valiosas y ayudan a reparar los antecedentes históricos caracterizados por castigos físicos y psicológicos que trasgredían y validaban conductas contrarias al ejercicio de los Derechos. Con todo, aún no se distingue una aplicabilidad general relacionada con la internalización tanto del enfoque de Derechos Humanos y de Género en situaciones menos evidentes, que al desarrollarse en contextos de buen trato pasan inadvertidas, pero que están sustentadas en creencias y valores de inequidad entre géneros ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad.

Idealmente se sugiere que en las intervenciones exista una problematización de la realidad social desde las variables de género, orientación sexual, etapa del desarrollo, diversidad cultural, etc. que aporten hacia la generación de individuos y sociedades más tolerantes y consecuentes en la comprensión de cada particularidad, a fin de poder acceder en forma más acertada a los conflictos y tensiones experimentadas por los

niños, niñas y adolescentes atendidos tanto por los PRM como por la red de programas de SENAME.

Por tanto, parece razonable desarrollar un quehacer decisivo que lleve a la práctica estos enfoques para construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento y respeto mutuo, de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y colectividades, estén mejor aseguradas, no solo promoviendo los Derechos, sino que también determinando la actuación que juega la familia, la escuela y la comunidad, con un trasfondo moral, ético y jurídicamente vinculante, donde se observe de manera crítica la cultura y sus valores.

El enfoque de Derechos plantea permanentemente que «participar se aprende participando», por esto es importante marcar la labor de los profesionales sociales como facilitadores hacia la transición a una mejor calidad de vida en sociedad, mediante la creación de espacios de diálogo y reflexión conjunta que asegure la participación de niñas, niños y adolescentes, marcando un antes y un después en la valoración social de la infancia y de la adolescencia. Al otorgarles la voz, se produce una doble función: reparar la propia experiencia y motivar al cambio del modelo que los victimizó, con intencionalidad transformadora en la construcción de la sociedad que heredan.

Para finalizar, es posible estar de acuerdo con la evaluación oficial de Chile, tanto a nivel nacional como internacional, a través, de las observaciones realizadas por la Comisión de Seguimiento de la Convención de Derechos del Niño para Chile, los procesos de Diagnósticos Sectoriales, las Mesas de Trabajo Específicas y los Encuentros de Participación Ciudadana encuestas gestionadas por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Infancia, entre otros. Los resultados arrojaron desafíos que se pueden sintetizar en cuatro ámbitos:

desigualdad, violencia hacia los niños, niñas y adolescentes, participación e institucionalidad y gestión pública. Estos fueron incorporados en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, con acciones específicas que esperan fortalecer dichas áreas.

<b>Cuadro resumen:                      Política Nacional de Niñez y Adolescencia, Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025.</b>	
<b>Planteamientos de los E. de Derechos y Género</b>	<b>Desafíos advertidos e incorporados, que se esperan subsanar hacia el 2025.</b>
<p>El enfoque de Derechos reconoce a los niños, niñas y adolescentes sujetos de derechos desde una perspectiva integral. De esta manera reconoce sus derechos a participar, a ser escuchados y a incidir en la construcción de la sociedad. Señala también, que tienen derecho a crecer y desarrollarse en condiciones de igualdad, a expandir sus potencialidades y a contribuir al desarrollo, reconociéndolos como personas que demandan acciones de parte del Estado y organizaciones de la sociedad civil en materia de políticas y programas que funcionen para respetar, promover y garantizar sus derechos, además de prevenir, sancionar y reparar toda vulneración de estos.</p> <p>Además, menciona desde las teorías del desarrollo psicológico, que las libertades que disfrutaban los adultos están condicionadas de forma significativa a las experiencias durante la niñez y la adolescencia, donde una infancia segura aumenta la habilidad para vivir una vida más rica y plena, con confianza básica, activos en la sociedad y económicamente productivos reduciendo la pobreza, aumentando sus opciones y habilidades para establecer vínculos sociales de respeto e igualdad.</p> <p>El enfoque de Género responde al desafío de implementar una política basada en derechos que considere de manera simultánea la equidad de género y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Apuntando al conjunto de prácticas, símbolos, estereotipos, creencias, normas y valores sociales construidos en base a la diferencia sexual, la que define y modos diferenciados para hombres y mujeres, distinción que conlleva a establecer relaciones asimétricas de</p>	<p><b>Desigualdad</b></p> <p>Si bien se ha reducido la pobreza en el total de la población, el ingreso per cápita es muy desigual, además, entre adultos y menores de edad, estos últimos continúan teniendo mayores niveles de pobreza, la que, a su vez, también presentan diferencias territoriales. Esta situación fue advertida por el Comité de Derechos del Niño (ONU), donde “expresa su preocupación por las disparidades en el nivel de vida y por el número de niños afectados por la pobreza o la extrema pobreza, señalando que constituyen un grave obstáculo para el disfrute de los derechos consagrados por la Convención”.</p> <p>Los efectos negativos de esta desigual distribución del ingreso son múltiples, tanto a nivel de integración y cohesión social (población migrante, con ascendencia indígena, diversidad sexual, etc.), como también, en las diferencias de las oportunidades a las que acceden los ciudadanos, produciendo desigualdades e inequidades visibles en variados ámbitos: educación con mayores índices de rezago escolar, menor escolarización y/o calidad educativa; salud, con incidencia en mayor número de menores afectados por consumo de alcohol y drogas, mal nutrición, embarazo adolescentes, etc.; vivienda, con hacinamiento, escasas áreas verdes, delincuencia, por nombrar algunos ejemplos.</p> <p>En definitiva, desigualdades como las señaladas, tienden a traducirse en discriminación, marginación y exclusión de muchos niños, niñas y adolescentes del país.</p> <p><b>Persistencia de Pautas Culturales asociadas a la violencia hacia la niñez y adolescencia</b></p> <p>En Chile, los niños, niñas y adolescentes se desarrollan en una cultura que ha tendido a normalizar e invisibilizar pautas de interacción violenta y vulneradora de derechos.</p> <p>UNICEF reconoce que uno de los problemas más graves que afectan a los niños, niñas y adolescentes es la violencia que existe en diferentes contextos: en su hogar, establecimientos educacionales, vía pública, entre otros.</p> <p>El trabajo infantil, reconocido como una forma específica de violencia, el 2012 en la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes señaló 219.000 niños y niñas y adolescentes son definidos como trabajadores infantiles y que, del total un 30,8% son mujeres y un 69,2% hombres.</p> <p>El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas también ha manifestado al Estado chileno su preocupación frente a situaciones de vulneración vinculadas a procedimientos policiales y a la necesidad de contar con mecanismos de denuncias, investigación y reparación en aquellos casos.</p> <p>La violencia sexual también afecta principalmente a los menores de 18 años y, especialmente a las niñas, por ejemplo, en el año 2013 del total de casos de los delitos sexuales ingresados al Ministerio Público el 74% correspondió a menores de edad.</p> <p>Asimismo, de acuerdo con la información contenida en el Anuario Estadístico de SENAME año 2014, del total de niños, niñas y adolescentes ingresados, un 39% corresponden a causales de violencia y maltrato.</p> <p>Por otra parte, el informe sobre SENAME publicado a inicios del 2014 por la Comisión Investigadora de la Honorable Cámara de Diputados señala las precarias condiciones de los centros residenciales que atendían aproximadamente a 10.000 niños, niñas y adolescentes. Y que posteriormente motivó junto a otros</p>

<p>poder que afectan de manera diferente las oportunidades de integración social, restringiendo las posibilidades de construcción de una sociedad equitativa, diversa e inclusiva.</p> <p>Por tanto, es importante identificar en el diseño e implementación de servicios destinados a niños, niñas, adolescentes y sus familias, elementos claves que reviertan esta situación.</p> <p>Es fundamental que exista una coordinación de los órganos especializados del Estado para avanzar hacia una conceptualización y aplicación más amplia del Enfoque de Género, donde se incluya la identificación y el análisis de las desigualdades, discriminación, estigmatización y prejuicios por motivo de sexo, de identidad de género y de orientación sexual de las personas.</p>	<p>hechos lamentables que dieron origen a la llamada “crisis de SENAME”, la visita inspectiva inédita a principios del año 2018 de una comisión especializada en Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas (ONU) a 11 Centros de Reparación Especializada cuyo Informe final realiza duros cuestionamientos a la labor del Estado y se critica la acción de los jueces, en el trato a los menores internados en centros del Sename.</p> <p><b>Participación: la Libertad de Opinar e Incidir</b></p> <p>La participación de la niñez y la adolescencia se ha incrementado en los últimos años, cuestión que ha sido confirmada en las diversas instancias implementadas con instituciones públicas, la sociedad civil y los propios niños, niñas y adolescentes, a propósito de la formulación participativa de esta Política. Sin embargo, se cuestiona la pertinencia y legitimidad de los canales. Considerando esto, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ha señalado la necesidad de promover en los diversos ámbitos de la vida de los niños, niñas y adolescentes, el principio de respeto de sus opiniones, así como su participación en todos los asuntos que les afectan, por ejemplo: la Ley General de Educación establece en su que los establecimientos educacionales promoverán la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, en especial a través de la formación de centros de alumnos, centros de padres y apoderados, consejos de profesores y consejos escolares.</p> <p>Por otra parte, las brechas digitales, que están relacionadas con la distribución económica, exacerban desigualdades en el acceso a información y conocimiento, así como también limitan las posibilidades de inclusión y, por lo mismo, de la propia participación.</p> <p>Por estas razones, la generación de una nueva Política Nacional de Niñez y Adolescencia asume el desafío de avanzar hacia la transformación de la normativa, las condiciones político-institucionales y programáticas. Pero, sobre todo, el reto que implica cambiar la valoración y el lugar que ocupan las niñas, niños y adolescentes en el país, situándolos en el centro de las políticas públicas.</p> <p><b>Institucionalidad Pública</b></p> <p>El Estado ha realizado importantes esfuerzos orientados a políticas y Programas, tanto universales y como focalizados destinados a dar cobertura a necesidades de la niñez y adolescencia. Asimismo, en el campo legislativo se ha avanzado en implementar las obligaciones comprometidas por el Estado de Chile al ratificar la Convención.</p> <p>Para ello, la articulación intersectorial debe ser fortalecida para permitir abordajes más integrales; la determinación de los objetivos de los programas debe evitar duplicidades; las instancias de participación de las niñas, niños y adolescentes respecto de los procesos que les afectan deben contar con espacios de desarrollo; asimismo se debe fortalecer la generación de información y de evaluación de las prestaciones, entre otras prioridades. Este perfeccionamiento del accionar público permitirá avanzar hacia el efectivo ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes. En este orden de ideas, es necesario continuar avanzando en nuevas modificaciones, como la pronta derogación de la Ley de Menores, realizando para ello las adecuaciones normativas necesarias (Consejo Nacional de la Infancia, 2015).</p>
---	---

## Conclusiones

En Chile la firma de los tratados internacionales se expresa principalmente en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025. No obstante, la normativa internacional aplicada en nuestro país se enfrenta a diario a un escenario nacional, caracterizado por prácticas y patrones culturales atrasados con una visión que considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos incompletos, sometidos a la mirada adulto-céntrica, donde la autonomía mental y de acción es impensada para los menores de edad, situación extensible a ancianos, personas con capacidades diferentes, consumo problemático de sustancias, enfermedad psiquiátrica, entre otros.

Es importante recordar que las políticas públicas son resultado de los procesos sociales emanados de un contexto social y económico determinado, donde la incorporación de la perspectiva de Derechos Humanos y de Género en la agenda pública es producto del desarrollo creciente de conciencia en torno a la necesidad de equidad e igualdad entre los seres humanos, independientemente de sus características anexas. Se entiende que la intención de cambios está presente, al menos, en un grupo importante de personas, y se espera en un tiempo próximo, poner fin a años de exclusión de los espacios económicos y políticos, escenarios conservadores sin representación real de la diversidad social. Esta situación entra en conflicto con el significado basal de los Derechos Humanos, sus garantías y las oportunidades de ejercicio, con una mirada asistencialista por parte de los «los expertos» sobre las medidas a tomar y donde los Derechos eran vistos como «privilegios». Aún, es posible identificar en la prensa, en testimonios y en la propia experiencia, que nuestra sociedad incurre en el maltrato y el abuso con frecuencia vergonzosa, normalizando una conducta que debería ser afrontada como «problema social de primera importancia» que se relaciona directamente con

los derechos no cumplidos, necesidades insatisfechas, desigualdad, exclusión, descontento y malestar frente a condiciones «poco humanas».

Con todo, se espera que poco a poco nuestro país desplace paulatinamente a aquellos actores sociales conservadores que carecen de formación y valoración de dichos enfoques y que amparan el modelo de desigualdad cultural y estructural en sus múltiples manifestaciones; por aquellas personas conscientes, capacitadas y comprometidas a nivel individual y colectivo, con una perspectiva renovada, que reconozcan la mantención de estas nocivas prácticas como obstaculizadores para el desarrollo y bienestar en conjunto.

Cabe señalar también, que los cambios deben contemplar diferentes magnitudes de la variante social, con información y participación que obliga a un alto grado de responsabilidad y coherencia entre lo que se dice y lo que se hace; donde los gestos inconscientes no traicionen el discurso de igualdad, no discriminación y respeto. Siendo el destierro de las prácticas dominantes un desafío común que incluya desde las más grandes instituciones hasta las más pequeñas como es el caso de la familia nuclear.

Actualmente las acciones de promoción han visibilizado el tema, al menos en algunos sectores, socializando y sensibilizando al respecto, estableciendo un suelo teórico con una práctica relativa, que exige estrategias más efectivas de quehaceres y de formas de hacer las cosas que conviertan estos supuestos en hechos concretos. Además, se precisa el aplicar mecanismos que abran instancias de participación en los diferentes niveles que incluya a la población infanto-adolescente, y donde los miembros de la comunidad se asuman como actores con opinión y responsabilidad en las soluciones que les afectan, colaborando, diseñando, construyendo e implementando medidas dirigidas al óptimo desarrollo de todos.

En relación a SENAME y sus programas de intervención, se espera que hacia el año 2025 se hayan subsanado los problemas estructurales en el diseño y funcionamiento, con ajuste a la normativa internacional que entregue garantía real de todos los Derechos, y que el trabajo de los organismos colaboradores tenga una supervisión en base a los contenidos, más que a las exigencias administrativas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Álvarez C., González G., Rojas R. (2017). Estrategias de Intervención que Implementan los Equipos PRM para Propender al Éxito en la Adherencia y Resignificación en Niños, Niñas y Adolescentes (Tesis de Pregrado. Universidad Andrés Bello, Chile.
- Consejo Nacional de la Infancia (2015) Política Nacional de Niñez y Adolescencia. Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia / 2015-2025. Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Madariaga, C. (2008). Interculturalidad, Salud y Derechos Humanos: Hacia un Cambio Epistemológico. Centro de Salud Mental y Derechos Humanos. Chile: Cintras.
- Mella V. (2017). Orientaciones Técnicas para la Intervención Programa de Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del daño. Chile: Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores.
- Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores (2009). Orientaciones Técnicas Programa de Medida Cautelar. Chile: Departamento de Derechos y Responsabilidad Juvenil.
- Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores (2011). Un Dispositivo Efectivo en la Prevención y Detección Precoz de Vulneraciones de Derechos en los Territorios. Chile: Departamento Justicia Juvenil.
- Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores (2015). Orientaciones Técnicas Programas de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Grave (PRM). Chile: Departamento Justicia Juvenil.
- Olmos, C., Silva, R. (2008). El Rol Estado Chileno en el Desarrollo de las Políticas de Bienestar. Santiago: Expansiva.
- PROTEGE, Red de Protección Social. (2009) Orientaciones Técnica, Atención de Adolescentes con Problemas de Salud Mental. Chile: Ministerio de Salud

# Fútbol e identidad sexual durante la adolescencia de personas LGTBI+

*Paula Alvarado Urbina<sup>1</sup>*

---

## Resumen

Experimentar el desarrollo de la propia identidad sexual durante la adolescencia constituye un proceso complejo y del cual emanan un sinnúmero de emociones y pensamientos y formas de relacionarnos con otras personas. Llevado al plano del fútbol, el deporte más popular en Chile y tradicionalmente jugado exclusivamente por hombres, las vivencias adolescentes de personas LGTBI+ ponen de manifiesto cómo dicho espacio de interacción ha adquirido un carácter primordialmente masculinizado y heteronormado, en el cual la homofobia y transfobia destacan por su brutalidad. Al mismo tiempo, surgen relatos que retratan al fútbol como un ambiente de liberación para quienes no encuentran apoyo en sus familias, amistades y comunidades.

---

<sup>1</sup> Diplomado Internacional de Especialización Derechos Humanos, Políticas Públicas y No Discriminación Para la Inclusión y la Igualdad 2017- 2018. **Tutora de tesina:** Penélope Peralta.

## PRESENTACIÓN

En el marco del Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos, No Discriminación y Políticas Públicas para la Inclusión y la Igualdad, dictado por la Fundación Henry Duran para América Latina, este documento aborda la temática del desarrollo de la identidad sexual en personas LGTBI+ que durante su adolescencia hayan participado en un equipo de fútbol. Para efectos de esta tesina, no se distingue entre equipos amateur o profesionales, sino que se repara específicamente en la experiencia de haber sido parte de aquel espacio social.

La relevancia que posee el estudio de esta problemática desde la vereda de las políticas públicas con enfoque de derechos tiene relación con el rol fundamental que el Estado debe cumplir como garante del goce efectivo de derechos para toda la población que permanece bajo su tutela política y administrativa. En este caso en particular, uno de los principales desafíos asumidos por la Política Nacional de Actividad Física y Deporte 2016-2025, consiste en promover la equidad de género y la no discriminación en el interior de los espacios deportivos. No obstante, la incorporación del enfoque de equidad de género y no discriminación es reciente y no figura como prioritario en la versión anterior de la misma política (1º Política Nacional de Actividad Física y Deporte, creada en el año 2002).

Lo anterior sugiere que, si bien nos encontramos ante un avance de alta relevancia en el proceso de modificar el prisma excluyente y discriminatorio desde el cual se ha erigido el mundo del deporte en general (y del fútbol en particular), la transformación de dichas pautas socioculturales se encuentra todavía en un estado incipiente. Desde esa perspectiva, se considera que el desarrollo de investigación relacionada con temáticas de diversidad dentro del mundo deportivo, podrían eventualmente servir como insumo para el desarrollo e implementación de futuras políticas y/o programas deportivos con

enfoque de equidad de género y no discriminación.

Tema de investigación:

Proceso de desarrollo de la identidad sexual en personas LGTBI+, enmarcado en la participación en un equipo de fútbol durante la adolescencia.

Pregunta de investigación:

¿Cómo es la experiencia de desarrollo de identidad sexual en personas LGTBI+, específicamente durante una adolescencia vinculada con la práctica del fútbol?

Objetivo general:

Explorar las experiencias vividas por personas LGTBI+ con respecto al desarrollo de su identidad sexual durante la adolescencia, específicamente enmarcadas en la práctica del fútbol.

## MARCO TEÓRICO

Identidad en la Adolescencia

A la *adolescencia* generalmente se le define como una etapa de maduración biológica del cuerpo humano durante la cual también existen transformaciones de tipo intelectual, emocional y conductual. Según la Organización Mundial de la Salud, la *adolescencia* consiste en «un periodo de crecimiento y desarrollo humano que se produce después de la niñez y antes de la edad adulta, entre los 10 y los 19 años» (OMS, 2017).

Junto con los procesos biológicos propios del madurar sexual, que comienza a manifestarse a partir de los diez y once años (etapa denominada *pubertad*), la adolescencia también posee una dimensión sociocultural que mantiene relación con las costumbres y expectativas asociadas a la vivencia de dicho periodo. En palabras de Josefina Díaz (2006), la adolescencia representa un periodo clave para el autoconocimiento y reconocimiento que cada sujeto realiza sobre sí mismo/a, «donde [el sujeto] modifica la imagen de sí mismo, sus relaciones con quienes le rodean, al tiempo que reconoce un lugar distinto en el mundo y un horizonte en su propio desarrollo» (Díaz, 2006:22). Es por ello por lo

que la adolescencia debe ser comprendida como un proceso de construcción intersubjetiva de la propia identidad, contextualizado en circunstancias sociales, políticas y económicas propias de su escenario geográfico e histórico y de los diferentes entornos familiares, educativos y comunitarios.

Por otro lado, hablar de *identidad* refiere siempre a la constante «articulación compleja y multidimensional de elementos psicológicos, sociales, culturales e íntimo-afectivos, que se sintetizan de manera específica en cada adolescente» (Díaz, 2006:3). Se trata de la búsqueda de las y los adolescentes de crear una nueva autoimagen que responda al resultado del final de la infancia y a la irrupción de nuevas sensaciones, las cuales se traducen en el aprendizaje relacional con su entorno desde la maduración de lo sexual y lo afectivo. En este plano, cobra importancia el concepto de *intimidad* como un vínculo afectivo que incluye la construcción de espacios de relación compartidos por al menos dos subjetividades individuales. Dichos espacios están mediados por la afectividad, lo que funciona como motor para pensar y considerar a un/a otro/a (Díaz, 2006), de ahí que, durante la adolescencia, la pertenencia a un grupo de pares, genere un impacto tan profundo en el desarrollo de las identidades de los y las adolescentes: «La intimidad entre amigos se da en los campos de interacción donde el adolescente se confronta con sus pares, pone en juego sus preferencias; se identifica con ciertos amigos, se reconoce y es reconocido por los otros» (Díaz, 2006:14).

A modo de facilitar la comprensión del lector en lo que refiere a la *identidad* se ha adoptado la siguiente propuesta conceptual: «[identidad] se trata de un fenómeno cambiante, construido a través de la interacción compleja de procesos cognitivos, afectivos y sociales que ocurren en un contexto cultural y relacional particular» (Vignoles, Regalia, Manzi, Goollege y Scabini, 2006; en Vargas-Trujillo, 2007:7). En concordancia con esta definición, la idea de *sexualidad* se encuentra directamente

relacionada con la de *identidad*, puesto que esta última está constituida por diferentes dimensiones o facetas.

#### Sexualidad y Género

La *sexualidad* puede ser comprendida como «un constructo que representa todo lo que la persona puede decir acerca de su dimensión sexual, cuando se describe a sí misma» (Vargas-Trujillo, 2007:6). Al ser parte de la identidad personal, la sexualidad va desarrollándose en tanto que cada persona es capaz de reconocer explícitamente aquel conjunto de características y conductas que interpretan su ser sexuado. También es posible identificar al menos tres factores que inciden en su desarrollo: los procesos biológicos (elementos genéticos, hormonales, anatómicos y fisiológicos), que determinan el sexo con el que nacemos y en función del cual somos clasificados/as como hombres o mujeres. Esto incluye, también, a quienes nacen con genitales que no están claramente diferenciados (personas intersexuadas) y que, como consecuencia, se les impone uno de los dos sexos (hombre o mujer) por medio de una cirugía (sexo asignado); los procesos socioculturales, que son las expectativas acerca de lo que un individuo debe ser y/o hacer, en función del sexo con el que nació. Lo anterior es altamente relevante, pues en una sociedad sexista<sup>1</sup> como lo es el Chile actual, el sexo con el que nacemos o que se nos asigna condiciona la construcción de género que se nos impondrá socioculturalmente. El *género* puede definirse como el agregado de «características y comportamientos que socialmente se definen como propios de uno y otro sexo, al igual que a las normas que regulan las expresiones de la masculinidad y la feminidad, y las relaciones entre hombres y mujeres» (Vargas-Trujillo, 2007:12). Una segunda aproximación al

---

<sup>1</sup> Forma de organización social en la cual las personas reciben un trato diferenciado en términos de privilegios, deberes, derechos y otros fundamentales de las relaciones sociales, en función del sexo con el que nacen (Vargas-Trujillo, 2007).

concepto lo define como un «conjunto de roles, expectativas, imaginarios, actos, o actitudes asignadas a lo masculino y lo femenino por una sociedad determinada» (Ordoñez, 2011:2). Es decir, se trata de costumbres que se transmiten de una persona a otra, por medio de las relaciones que establece cada individuo con la sociedad en la que vive. Por último, el tercer elemento que participa en el desarrollo de la sexualidad humana corresponde con los procesos psicológicos vivenciados por cada una de las personas que integran una sociedad. En palabras de Vargas-Trujillo, estos procesos son conocidos como las reflexiones continuas y constantes que el individuo realiza sobre sí mismo y su autoimagen. En este sentido, «la construcción, mantenimiento y cambio de la sexualidad, por lo tanto, exige a la persona considerar detenidamente su propia historia, para descifrar lo que para sí misma significa del hombre o mujer y, como tal, decidir lo que quiere ser y hacer en el futuro» (2007:14).

En síntesis, el desarrollo de la identidad sexual implica un constante intercambio de información entre el interior y exterior de la persona, donde el ambiente sociocultural en el que se encuentra inserto juega un papel fundamental al operar como contexto de socialización.

#### Socialización sexual

La *socialización* consiste en el proceso mediante el cual las personas incorporan el conjunto de valores, normas, creencias, actitudes, motivaciones y expectativas socialmente compartidas por los miembros de la sociedad a la que pertenecen y que, por defecto, se espera ver reflejados en cada uno de ellos (Vargas-Trujillo, 2007). Los espacios en donde la socialización se lleva a cabo incluyen los cuidados durante la primera infancia en el seno del hogar, pasando por la Escuela y los grupos de pares, para continuar de manera permanente a lo largo de la vida, en todo espacio que involucre la interacción con otros seres humanos (Berger y Luckmann, 1983; Durkheim, 1979; en Diaz, 1991).

Desde el plano de la sexualidad existen también aprendizajes propiciados por la interacción entre el individuo y su medio donde se gesta «el proceso mediante el cual las personas aprenden e interiorizan los conocimientos, creencias, metas, expectativas, valoraciones, percepciones, intereses, actitudes, normas y significados asociados con el hecho de ser hombre o ser mujer y, en general, con la sexualidad» (Vargas-Trujillo, 2007:34). Tales formas socioculturales de adiestramiento son conocidas como *socialización sexual*.

Existen agentes socializadores que se relacionan con los niveles de exposición al medio social y los grados de autonomía que alcanzan las personas a lo largo de su vida: en primer lugar, la familia es el agente socializador por excelencia, pues desde el inicio direcciona su actuar en función de asegurar que el comportamiento del niño o de la niña se adecúe a las expectativas sociales que se han tejido en torno a un rol de género determinado. En una sociedad sexista, la familia constituye la primera instancia donde hombres y mujeres reciben un trato diferenciado y diferenciador; en segundo lugar, está la escuela, que interviene desde lo que conocemos como *plan de estudios de educación sexual*, el cual es impartido por profesionales de la educación que, a su vez, ofrecen interpretaciones y significaciones del comportamiento sexual, desde sus propias perspectivas valóricas y los grupos de pares, quienes ejercen distintos niveles de influencia durante la socialización sexual de sus integrantes: actúan dando ejemplos y reforzando comportamientos específicos, como los indicados a imitar (influencia directa); generan valores comunes al interior de un grupo, con los cuales sus integrantes se identifican (influencia indirecta); y alberga liderazgos que pueden constituirse como figuras significativas entre los mismos pares, en quienes los individuos buscarán adecuar su comportamiento a lo que creen que dichos liderazgos esperan de ellos (influencia normativa).

### Orientación sexual

Por último, en este estudio se considera que la orientación sexual constituye el resultado práctico, concreto y/o material, de la interacción entre el conjunto de factores biológicos, cognitivos y sociales, ya mencionados a lo largo de los apartados conceptuales anteriores. La expresión última de aquella configuración se manifiesta de manera simultánea en distintos niveles: atracción emocional, deseo sexual, fantasías sexuales, actividad sexual y estilo de vida (relaciones de pareja) (Vargas-Trijillo, 2007).

### Género, Deporte y Reduccionismo biológico

En el plano deportivo, la diferenciación de actividades y espacios por género constituye una práctica cultural que se vio reforzada por procesos de cambio radical vinculados con el vertiginoso escenario sociopolítico del siglo XX. Lo que probablemente constituyó la influencia con mayor impacto en ese ámbito fueron los avances científicos de la época con respecto a la anatomía y fisiología humana, los cuales fueron utilizados para sustentar la idea de que las mujeres no podían practicar las mismas actividades deportivas que los hombres por poseer condiciones «menos idóneas». Lo anterior ha sido denominado *reduccionismo biológico*, e históricamente ha constituido el principal fundamento para producir y reproducir la tesis de la inferioridad física e intelectual de las mujeres con relación a los hombres (Ordoñez, 2011).

A pesar del pensamiento que posiciona a las mujeres como físicamente inferiores a los hombres por motivos biológicos, el trabajo de Angélica Ordoñez (2011) rescata el que la evidencia científica generada en las últimas décadas derrumba aquellas falacias. Con respecto a la experiencia de los deportes en equipo –para efectos de este estudio, se piensa en el Fútbol–, las pruebas confirman que no existen diferencias significativas en el desarrollo físico muscular entre niños y niñas hasta los diez años de edad; del mismo modo, si bien es real que durante la adolescencia se generan cambios

relevantes en la corporalidad de hombres y mujeres, cuando se han potenciado espacios deportivos complementarios diferenciados por sexo, las mujeres han alcanzado los mismos e incluso mejores resultados que los hombres. Con respecto a dichos espacios exclusivos, Ordoñez escribe:

*Este espacio es una oportunidad para crear hermandad femenina, libera a las mujeres de la discriminación y el sexismo que experimentan a diario, les da un sentido de control y autonomía que de otra forma no podrían tener. Para muchas mujeres, un espacio para mujeres elimina el temor del acoso, el ridículo o la inhibición que experimentan en un grupo mixto y proporciona el único momento para ganar confianza y disfrutar del deporte (Ordoñez, 2011:5).*

La problemática de la postura separatista dentro del mundo deportivo puede hacer caer nuevamente en la falacia biologicista; a pesar de lo anterior, existen instancias actuales en las que se utilizan modelos mixtos de trabajo a través del fútbol infantojuvenil, alternándose el juego en equipos mixtos (hombres y mujeres) con talleres diferenciados por sexo. Una de las experiencias más significativas en este plano ha sido la de la Organización Americana de Fútbol Juvenil (*American Young Soccer Organization – AYSO*), la cual ha desarrollado escuelas de fútbol para niñas y adolescentes de bajos recursos en Estados Unidos desde 1971. Actualmente, AYSO mantiene programas deportivos de fútbol para hombres y mujeres de diferentes edades, mixtos y diferenciados. Su labor ha sido muy influyente en el desarrollo del fútbol femenino en dicho país, con figuras que han pasado por sus escuelas tales como las seleccionadas nacionales Hope Solo y Alex Morgan.

### ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El abordaje metodológico de este estudio se realiza desde un enfoque cualitativo, es decir, la intención no es generar información estadísticamente representativa y extensible al total de un universo poblacional específico, sino que se aspira a producir conocimiento sustantivo acerca de la manifestación de un fenómeno

social en la vivencia personal de sujetos específicos (Canales, 2006). La producción de información se lleva a cabo mediante entrevistas semiestructuradas, siendo estas posteriormente examinadas y comparadas mediante un análisis de contenido del discurso (ACD) a partir de una pauta de análisis especialmente elaborada para tales fines.

Sobre el uso de entrevistas semiestructuradas en investigación cualitativa

De entre el conjunto de técnicas cualitativas para la producción de información, la entrevista semiestructurada se caracteriza por configurar una conversación fluida entre la persona que entrevista y el o la participante entrevistado/a que a su vez está pauteada por un conjunto específico de preguntas (Mayan, 2001). Las preguntas que se realizan en esta entrevista, si bien están elaboradas y seleccionadas con anterioridad, tienen un formato de «respuesta abierta». En otras palabras, se trata de una situación en la que se busca que la persona desarrolle su respuesta tanto como sea posible, pero donde el contenido se mantenga en relación con un eje temático particular. Esto buscar integrar dos elementos: riqueza en la información y concentración por parte de él o la participante.

Sobre la muestra en un estudio cualitativo

Todo proceso de producción de información primaria o de primera fuente, requiere de seleccionar el conjunto de informantes clave o ideales según las características del objeto estudiado. En palabras del sociólogo e investigador social Manuel Canales, una muestra estructural es la que «intenta representar una red de relaciones, de modo que cada participante puede entenderse como una posición en la estructura» (Canales, 2006:282). Lo anterior implica que la perspectiva de cada persona LGTBI+ entrevistada podría resultar altamente pertinente para comprender un sujeto común de otras personas que experimentaron una situación similar, dependiendo de la identidad sexual que cada uno/a represente.

Para efectos de esta tesina, los criterios muestrales son tres: identidad de género y orientación sexual con la que cada persona se identifica y el contexto en el cual jugó fútbol durante su adolescencia (en el colegio, en el barrio y/o en algún club profesional o semiprofesional). Como solo fue posible contactar a una limitada cantidad del enorme abanico de identidades sexual contenidas en la sigla LGTBI+, la muestra efectivamente obtenida consta de seis entrevistas distribuidas de la siguiente forma:

	Identidad de Género			
	Hombre Cis	Mujer Cis	Hombre Trans	Mujer Trans
<b>Orientación sexual</b>				
Homosexual	X	X (x2)		X
Bisexual	X		X	
<b>Espacio donde jugó al fútbol durante la adolescencia</b>				
Club profesional o semiprofesional	X (x2)	X (2)		
Colegio/Escuela			X	
Barrio				X

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas.

Sobre el Análisis de Contenido del Discurso

En el contexto de una investigación cualitativa, el análisis de contenido está vinculado con la modalidad de análisis latente (implícito) en un texto o documento, esto es «el proceso de identificar, codificar y categorizar patrones primarios en los datos» (Mayan, 2001:23), buscando el significado de palabras específicas, pero también de frases o párrafos completos, tomando en cuenta el contexto en el que dichas palabras (o frases) hayan sido utilizadas. De tal forma, se hace posible generar categorías analíticas que permitan incorporar el contexto, en el análisis del contenido mismo más allá del

significado tradicional o coloquial de una palabra.

## ANÁLISIS

En este apartado las experiencias compartidas por las y los participantes fueron meticulosamente leídos, segmentados y codificados. Recordando que el objetivo último consiste en explorar las experiencias de personas LGTBI+ con respecto al desarrollo de su identidad sexual durante la adolescencia, específicamente enmarcadas en la práctica del fútbol. El análisis ha sido organizado en función de los principales ejes temáticos emergentes:

### El fútbol como espacio social

En términos generales para la mayoría de las personas entrevistadas el fútbol aparece en primera instancia como un espacio de encuentro con sus pares durante la adolescencia. Sus testimonios coinciden en que este deporte siempre les propició un escenario de encuentro con otras personas, despertando en ellos/as un sentimiento de satisfacción por pertenecer a un grupo con el cual podían identificarse (identidad). Es en este entorno donde algunas personas encuentran mayor comodidad para entablar vínculos de amistad y compañerismo con otros sujetos.

*[...] la verdad es que yo soy súper antisocial, me cuesta mucho sociabilizar con la gente, y por ejemplo, voy al centro, al Paseo Ahumada y me carga la gente. Yo creo que tengo una fobia, así a la gente, entonces me cuesta mucho como crear núcleos de amistad, o núcleos con gente. En el caso del fútbol es diferente, porque como que uno llega y se integra al tiro. O sea, en mi caso, porque como me gusta, llego y me integro bastante, porque me gusta jugar. Al principio, igual como que una se siente cohibida, pero a medida que va pasando el tiempo, como que una se va soltando y como que descubre que hay otra persona y que igual puede ser sociable, porque yo creo que, como que uno tiene diferentes personalidades dependiendo de cada situación. [Entrevista 2]*

En ese sentido, los relatos también concuerdan con que, al entrar a la cancha, se produce una

especie de tregua de antipatías que puedan existir entre integrantes de un mismo equipo; al mismo tiempo, las rivalidades existentes con miembros del equipo contrario parecen acentuarse y el fútbol aparece como una buena excusa para descargarse con el rival (distinción entre un «ellos/as» y un «nosotros/as»).

De cierta manera, la práctica de este deporte configura una suerte de excepcionalidad en la cual se hace fácil encontrarse con otras personas jóvenes y establecer códigos comunes durante el tiempo que dura un encuentro. En ese sentido, es posible interpretar dicho espacio social como una fuente de socialización, en donde la construcción de significados intersubjetivos y reglas de comportamiento surgen de manera relativamente fluida. Desde la perspectiva de las y los participantes, ese entendimiento compartido va siendo incorporado por cada integrante de un equipo en la medida en que dicho grupo perdure en el tiempo; eventualmente, los códigos comunes están tan arraigados, que el surgimiento y fortalecimiento de vínculos de amistad se da de forma paralela con la coordinación al interior de la cancha.

### Identidad sexual en el fútbol: Vivencia plena y vivencia restringida

Durante la adolescencia de la mayoría de las/los entrevistadas/os, el fútbol se convirtió en un espacio diferenciado del mundo cotidiano, lo que adquirió significados muy variables según el tipo de informante clave con quién se conversó. Las entrevistas revelan que las experiencias individuales son agrupables en dos categorías: *vivencia plena* y *vivencia restringida de la identidad sexual*.

Lo que aquí se ha llamado *vivencia plena de la identidad sexual* se refiere a aquellas vivencias en las cuales las personas entrevistadas pudieron experimentar el desarrollo de su identidad sexual sin que ello se viera restringido en el espacio físico, social o simbólico del fútbol. En el caso de las mujeres cis lesbianas, el fútbol aparece concebido como una instancia segura y libre de discriminación. Un refugio dentro del

cual no solo resulta posible desenvolverse sin percibir amenazas por contar con una orientación sexual contraria a la heterosexualidad (culturalmente esperada en una mujer cis, en el contexto de la sociedad chilena actual), sino que incluso se le significa desde la experiencia de plena aceptación.

*La verdad es que nunca sentí una discriminación. Al contrario. Era así como, «ya, ven pa' acá, te vamos a apoyar». Entonces, en ese sentido, ha sido un apoyo más que nada el fútbol. Es como una puerta a que tú puedes serlo [tú misma]. Que te vamos a apoyar, que no te vamos a discriminar. Aquí, nadie se discrimina. Entonces, igual es súper interesante eso, cómo te ayuda el fútbol a sentirse ya aceptado.*  
[Entrevista 1]

Si bien las entrevistadas hablan de no haberse visto discriminadas, el texto de la entrevista 1 deja entrever que sí hubo discriminación, pero que ésta fue positiva: oraciones tales como «ya, ven pa' acá, te vamos a apoyar» y «que te vamos a apoyar, que no te vamos a discriminar», expresan, en primer lugar, la existencia de un motivo por el cual una persona debe ser apoyada por el resto (en este caso, su orientación sexual); y en segundo lugar, que dicho motivo es razón suficiente para que la persona en cuestión sea blanco de discriminación. En consecuencia, la persona recibe un «trato diferenciado» al brindársele un respaldo o reafirmación de manera explícita y focalizada. Es, en otros términos, sujeta de discriminación positiva.

*La verdad es que igual fue agradable [...] Nos llevábamos bien. Había, o sea, había de todo. Algunas eran lesbianas y otras eran hetero. Pero como que nunca fue tema eso. Como que lo único que queríamos era jugar a la pelota, así que no importaba la orientación sexual.*  
[Entrevista 2]

En este párrafo, la voz de una de las entrevistadas pone de relieve un elemento que podría resultar interesante de investigar en el futuro con respecto a la ausencia de discriminación entre mujeres al interior de un

plantel: el deseo de jugar fútbol es tan grande, que características altamente definitorias de las personas en otros espacios (como la orientación sexual), aparecen desplazadas e invisibilizadas. En otras palabras, la experiencia de las mujeres entrevistadas refuerza la idea de que el espacio social generado en el contexto futbolístico propicia una pausa en las hostilidades cotidianas existentes entre personas.

Otra experiencia es la descrita por el hombre trans bisexual. En este relato en particular, llama la atención que estando caracterizado por dos elementos identitarios diversos -orientación sexual e identidad de género- la vivencia de ambos procesos haya estado caracterizada por la plena aceptación del medio, proporcionándole una sensación absoluta de normalidad y bienestar en el contexto deportivo. A diferencia de lo inferido desde el relato de las mujeres lesbianas, aquí pareciera no haber existido ningún tipo de discriminación positiva ni lo que ésta implica.

*Creo que, desde el principio, me sentí cómodo. Y luego, ya en el proceso [descubrimiento de identidad trans], me sentía más cómodo aún. Lo que pasa es que siempre me dieron la libertad de jugar como con hombres. Entonces, siempre me sentí bien, tuve ese bienestar de aceptación del otro, ¿Cachai? Entonces, todo el proceso fue muy natural, armonioso y yo lo pasaba bien. Yo iba y llegaba bien, estaba bien durante y me iba bien, feliz, y fue rica toda la experiencia.*  
[Entrevista 5]

Desde la vereda contraria, la «vivencia restringida de la identidad sexual» agrupa aquellos episodios por los cuales las personas entrevistadas ilustran cómo tuvieron que autoimponer límites a la expresión de su propio desarrollo identitario con el objetivo de poder continuar jugando a la pelota. Esto queda muy bien explicado en el siguiente texto extraído de una de las entrevistas realizadas a hombres cis gay:

*Pasó que fuimos a jugar, no me acuerdo si fuimos a Viña o a Valparaíso, y en el equipo contrario, había un niño que era medio amanerado. Y ni siquiera era tan amanerado,*

*pero algo tenía. Y todos, todos mis compañeros le decían cosas: «el hueco culiao», «maricón», «el fútbol es pa' hombres, no es para maricones», y lo insultaron tanto, que yo quedé con eso en la cabeza, que si llegaban a saber que yo soy así [gay], ¿qué va a pasar conmigo? Me dio miedo a que me hicieran eso, todo lo que escuché que le gritaban a este cabro. Que sus propios compañeros le dijeran «¡joye, maricón, tócala pa' acá!». Los de su equipo lo trataban así. [Entrevista 6]*

Del mismo modo, jugar fútbol también significó tener que adaptar sus propios comportamientos a códigos propios del género masculino en los que se legitima el uso de cierto grado de violencia como prueba de masculinidad. Para dos de las personas consultadas durante este estudio, la experiencia del fútbol significó cumplir con un «deber ser» para permanecer en un espacio con gran valor para sí. Lo anterior puede llegar a tal extremo, que en los testimonios de las mujeres trans entrevistadas se puede apreciar que no pudieron expresar su verdadera identidad de género, pues ello les hubiese significado no solo la pérdida del deporte en sí mismo, sino que también la expulsión del espacio social emanado del fútbol:

*Yo veía a mis compañeros tratando de ser machos jugando a la pelota y como te digo, de usar mucho el cuerpo, de tratar de ganar como a toda costa [...] Como este fútbol de hombres, que yo no quería jugar. Pero sí sabía que tenía que jugar de cierta forma, porque así es como se jugaba el fútbol. O sea, para mí, no había más reglas que las que yo veía. Esas eran las reglas y estaba permitido empujar, no estaba permitido pegarse patadas, pero había cierta violencia permitida. Hasta el día de hoy. Yo sabía que había cierta violencia permitida y yo sabía que tenía que usarla para poder jugar, aunque yo no estuviera a favor de la violencia o que no me gustara ser tan violenta, sabía que tenía que hacer eso. [Entrevista 3]*

*Yo gritaba, yo ordenaba; yo pegaba al choque, salía a cortar los centros sin miedo, trancaba con la cabeza [...] pero yo igual sentía que tenía que actuar así, porque tenía que esconder mi propia*

*identidad, ¿cachai? En ese tiempo, era un terror; pasaba psicoseado de que ojalá no se me escapara nada. Y así es como se lleva eso. [Entrevista 4]*

Mirado en conjunto, la comparación entre experiencias de vivencia plena y vivencia restringida en el contexto del fútbol, revelan un patrón vinculado a cierto constructo sociocultural sexista y heteronormado dentro del cual se presiona a las personas nacidas con cuerpos y genitales correspondientes a lo que concebimos como hombre-masculino, a probar y reafirmar dicho título constantemente. Por el contrario, en el fútbol parece no esperarse de quienes nacen con un cuerpo identificado como «mujer» que se cumpla con el rol «femenino» imputado a nivel de sociedad en general.

#### Refugiarse en el fútbol

Participar de una instancia deportiva colectiva en la cual el valor de cada individuo se mide en primera instancia por sus habilidades para el juego, aparece como uno de los factores comunes en el discurso de todas y todos los participantes de este estudio. Si bien unas/os experimentaron liberación y aceptación en el contexto futbolístico, otras/os tuvieron que lidiar con el rechazo y la discriminación, lo que en todos los relatos el fútbol aparece significado como una pausa en la vorágine cotidiana de cada participante:

*También era mi escape. Es que, en verdad, el fútbol y la música, yo siempre fui como bien deportista, pero me encantaba el fútbol. Yo veía fútbol, jugaba fútbol, practicaba fútbol, entonces como que esos fueron mis dos pilares más importantes para, como el escape, la distracción, como que... Expresar, no sé, quizás sentimientos; por ejemplo, cuando uno tiene rabia, juega mejor; o cuando se está triste, juega mal, o... Como que igual, son como sentimientos que van de la mano con el fútbol. [Entrevista 2]*

*En cambio, aquí [en el fútbol] era también un escape, tenía más gente alrededor, podía conversar quizás no de que mis papás se estaban separando o de que me sentía diferente,*

*pero sí conversar cualquier otro tipo de superficialidades que me permitiera no pensar en lo que estaba sucediendo en otros lados. Y jugar a la pelota en sí mismo, que hasta el día de hoy me pasa que, cuando yo juego a la pelota, no pienso en nada más que no sea el fútbol en sí. Me concentro mucho y como que me come la pasión de jugar, y sólo cuando dejo de jugar vuelvo a la realidad. Me transporta a un lugar diferente. [Entrevista 3]*

Sin importar el grado de tensión o la gravedad de las problemáticas que les afectara en aquella época de adolescencia, los y las hablantes concuerdan en que quizás el beneficio más marcado de jugar al fútbol es el contar con un escape de la realidad; una forma de canalizar lo que sentían en momentos en los cuales no siempre contaban con un círculo de confianza (familia, pares, profesores). Desde la perspectiva de las y los participantes, jugar fútbol requiere de tal grado de concentración y foco, que no deja espacio a pensar en nada más que no sea el juego mismo.

El fútbol como plano de encuentro entre adolescentes LGBTBI+ y sus familias

En algunos casos, la manifestación de una identidad sexual disidente significó la abierta decepción de algunos familiares. A pesar de ello, el fútbol parece haber actuado también como un plano de posible encuentro y reconciliación. En efecto, la restitución del vínculo entre hijos/as y padres se muestra como un tema frecuente entre las personas entrevistadas. En sus palabras, fue el contar con un «amor en común» (un código, un lenguaje) el que hizo posible superar las hostilidades vertidas sobre ellas como resultado de su sinceramiento al interior del seno familiar:

*A los 19, le conté a mi tía, que le contó a mi papá. Y mi papá dijo «él se murió para mí». Yo todavía vivía con ellos y, no, mal. Me la lloré toda. Mi padre, que es la persona que yo más quiero, y que me dijera eso... Estuvo un mes sin hablarme. Vivíamos en la misma casa y no me hablaba. Estaba la mesa con comida y yo me paraba, me iba pa' la pieza, estudiaba y ahí me quedaba. Hasta que un día me dijo «necesito hablar contigo». Ya, «vamos, sube a tu pieza». Y*

*me preguntó, así «¿estai bien?», le digo «sí», «¿seguro que estai bien?», «sí, papá, estoy bien» [...]. Y después me dijo «tú ¿y la pelota?», le dije «yo voy a seguir jugando a la pelota. Tú sabís perfectamente que yo podría ir a cualquier club y listo», «No po. Te pregunto si vai' a seguir jugando a la pelota con nosotros. No por las cosas que hagái' o pensis, vay a dejar de ser como soi' [eres]». [Entrevista 6]*

Así como se observa de manera cotidiana y hasta el día de hoy en nuestra sociedad, los testimonios de este grupo de personas LGBTBI+ reflejan que se encuentran sometidas a múltiples presiones durante su proceso de desarrollo de identidad sexual, especialmente durante la etapa adolescente, lo que se reafirma como mayor punto de tensión es la relación con la familia: rechazo, discriminación y violencia psicológica, entre otras experiencias de vulneración, forman parte de las biografías en la mayoría de los casos. En consecuencia, otro punto de encuentro entre los y las participantes de este estudio viene dado por el proceso de reconstitución del vínculo con sus familiares una vez que han manifestado una identidad sexual disidente donde el fútbol pudo ser utilizado como terreno común para ello.

«El fútbol lo es todo»

Por último, uno de los hallazgos más importantes realizados a través de la mirada que cada participante proporcionó en su relato, es el valor que el fútbol en sí mismo adquiere para los entrevistados durante la época de la adolescencia. El análisis de los textos puso de relieve el tono de admiración, cariño y nostalgia con la que cada uno de los participantes varones (cis y trans) respondió a la pregunta: «¿qué era el fútbol para ti en tu adolescencia?». Como ilustran los fragmentos dispuestos a continuación, la relevancia que se le atribuye al jugar a la pelota trasciende otros aspectos de la vida:

*Todo. El fútbol lo era todo. Desde el primer momento en el cual yo me puse los guantes, me puse bajo el arco, lo era todo. Era todo [...] Entonces, desde el primer día en el cual yo le dije a mi mamá, «mamá, yo quiero ser arquero»,*

*no paré más. Yo creo que eso también, al fin y al cabo, me terminó saturando. Porque era entrenamiento todos los días, era vivir por el fútbol, era respirar por el fútbol, era dejar muchas cosas de lado por el fútbol. Entonces, realmente para mí, el fútbol lo fue todo. [Entrevista 4]*

*El fútbol, para mí, era todo. Yo lo perdí y perdí como mi identidad. Hubo mucho tiempo que lo pasé mal por no estar jugando, además había subido de peso, ya no tenía la misma resistencia física, era pésimo mi estado físico, entonces más me hacía sentir mal. Porque estaba en los talleres en mi colegio y yo no podía entrar, porque me sentía mal y porque no podía físicamente hacerlo. Entonces, fue una pérdida total. [Entrevista 5]*

*Todo. Todo; yo quería ser futbolista profesional, y yo nunca tomé, nunca fumé, nunca me drogué. Mi vida era el deporte. Yo quería ser futbolista, mi vida era eso. [Entrevista 6]*

En este punto, cabe hacer una distinción importante: mientras que para los hombres cis, la experiencia del fútbol transcurre como una fuente de presión y angustia y al mismo tiempo se trata de la mayor fuente de realización y liberación para ellos, el relato del hombre trans transparenta una vivencia mucho más armónica y libre de hostilidades.

Algo parecido ocurre entre las mujeres cis y trans: la regularidad empírica común en sus experiencias consiste en que el fútbol es una parte muy importante de sus vidas, pero no lo es «todo». La diferencia se observa en que la vivencia de las mujeres cis contiene menores grados de violencia y discriminación que la experimentada por la mujer trans.

## CONCLUSIONES

Cuando Ordoñez (2011) describe el desarrollo del binomio masculino-femenino en relación con el plano deportivo, hace referencia a la asimilación imaginaria que se mantuvo en relación con las figuras del soldado y de la enfermera a propósito de la I Guerra Mundial. Por un lado, la imagen de los soldados era la de hombres atléticos, valientes, osados y extremadamente fuertes; por el otro, la figura de

la enfermera se correspondía con la de una mujer delicada, compasiva y sacrificada, que cuidaba con afán a los valientes hombres que regresan heridos de la guerra. En congruencia con lo planteado por Vargas-Trujillo, esas representaciones sociales ilustran claramente la naturaleza sexista de las sociedades que construyen lo masculino y lo femenino como polos opuestos y desiguales: si lo masculino representa la fuerza, la agresividad, el liderazgo, el éxito y el trabajo, entonces lo femenino tendría que ser forzosamente lo contrario, es decir, la sensibilidad, la pasividad, la conciliación y la sumisión.

La sociedad chilena actual también reproduce en gran medida aquel binomio como si fuera una suerte de absoluto. El fútbol tradicionalmente ha sido entendido como un territorio altamente masculinizado y heteronormado, dominado por un código de comportamiento en el cual ser hombre cis y ser heterosexual, son lo mismo. La naturaleza sexista de nuestra forma de organización social y sus respectivos patrones culturales, instala de forma simbólica e implícita el que, si un deporte es de hombres, no puede ser de mujeres. Luego, si ese deporte es de varones masculinos y heterosexuales, no puede albergar afeminamientos ni homosexualidad (tampoco otras formas de orientación sexual). En un concepto, el fútbol constituye un espacio de homosocialización (Bonino, 2002) o socialización de hombres.

*En el fútbol, el peor insulto, es que te digan «maricón». Acá, en Chile, todas las alusiones ya más humillantes para la identidad masculina tienen que ver con lo femenino. Tienen que ver con, uno lo nota en los mismos cánticos de las barras: que el «indio hueco», que el «chuncho maricón», que «la monja», que «la madre», que «la zorra». O sea, son todas cosas terminadas en «a», que ellos creen que lo femenino es lo débil. Entonces en el fútbol, la esencia del fútbol es la fuerza, el aguerrido, el heroísmo, no tiene lugar, no tiene asidero. En los camarines, igual. La intimidación de un camarín profesional es el tema de ducharse desnudo, el tema de compartir tanto tiempo juntos entre hombres, es bastante*

*extraño, porque es como un ambiente homoerótico, pero que al mismo tiempo tiene que ser reprimido y tiende a la normalización. A la normalización de la situación, porque estamos todos juntos, nos abrazamos, pero no importa porque igual tenemos nuestras señoras ¿cachai? Entonces, en ese sentido, podríamos decir que la heteronorma se siente, se respira ya desde el primer momento de entrar a un camarín.*  
[Entrevista 4]

Solo pensando en términos de sexo biológico, el desarrollo de la identidad sexual en el ambiente del fútbol se vive de manera diferente, según si se ingresa a dicho espacio como hombre, mujer, cis o trans. Desde los relatos del grupo de participantes, las mujeres biológicas o cis lesbianas que reprodujeron conductas estereotípicamente masculinas (jugar fútbol), recibieron mayor aceptación y valoración social que la percibida por hombres biológicos; además, mientras que la experiencia del hombre trans fue absolutamente positiva, la de la mujer trans rayó en la persecución, toda vez que tuvo que ocultar y negar su identidad con el fin de poder permanecer tranquilamente en el ambiente social y deportivo que le gustaba.

Desde la perspectiva conceptual proporcionada por el trabajo de Ordoñez (2011), Vargas-Trujillo (2007) y Díaz (2006; 1991), se propone la siguiente interpretación de las experiencias recapituladas en este estudio: si en el contexto sociocultural del fútbol, encarnar la figura del hombre heterosexual y masculino es lo que posee la mayor valoración social, el que una mujer actúe en cierta medida como dicha figura (comportarse de forma masculina y sentirse atraída sexual y emocionalmente por otras mujeres) puede ser leído desde el sexismo y la heteronormatividad como una aspiración a entrar en aquella categoría mejor valorada, constituida por el ser hombre (cis o trans). Si bien implica una ruptura con la reproducción del rol de género que la misma sociedad le ha impuesto, puede ser disculpado en tanto sus actos emulan (o aspiran a imitar) el ideal masculino que la misma sociedad intenta producir.

Del mismo modo, cuando una persona nacida biológicamente como hombre desafía el mandato sociocultural de transformarse en un ejemplar de dicho ideal de masculinidad y expresa la conducta trasgresora en el plano futbolístico, el trasfondo simbólico de ese acto puede ser resignificado como una renuncia al privilegio de lo masculino, un intento por transitar desde una categoría superior (hombre, masculino, fuerte) a una inferior (mujer, femenino, débil). En esa renuncia voluntaria, ese hombre debe ser repudiado por aspirar a representar algo con una valoración social inferior a lo que le corresponde, pues tal y como se relata en la entrevista número 4, el peor insulto que puede recibir un hombre en el contexto del fútbol es «maricón».

Ahora, cuando a esta ecuación se agrega la variable «personas trans», la tesis se sostiene: la experiencia de un joven trans es sustantivamente más positiva que la de una joven trans, aun cuando sus respectivos contextos familiares presentaban problemáticas similares (padres y/o madres con problemas de salud mental, depresiones, conflictos al interior del hogar por temas domésticos, etc.). Mientras que el muchacho tuvo la fortuna de experimentar los primeros años de su identidad sexual en un ambiente deportivo muy receptivo, acogedor y de validación, la muchacha se encontró con una situación en la que, identificándose a sí misma como mujer, no podía expresar libremente su identidad por temor a ser blanco de múltiples formas de violencia dentro y fuera de la cancha. Nuevamente: en el plano del fútbol, que «una mujer aspire a asemejarse a un hombre», es correcto porque el hombre es superior a ella, pero si un «hombre aspira a adoptar una identidad femenina», eso es incorrecto porque lo femenino representa inferioridad.

Existe una paradoja en lo relatado en las entrevistas de los hombres cis relacionada con aquellos episodios en los que el fútbol funcionó como caldo de cultivo para la principal fuente de frustraciones e interacciones violentas, a la vez que significaba «todo» para quien lo juega. Más allá de los conflictos familiares o del rechazo de

los grupos de pares, la relación establecida entre aquellos participantes hombres (cis) y este tipo de deporte, es también una forma de reproducción del ideal de masculinidad congruente con la figura del buen soldado, aguerrido y resistente a la adversidad. Por el contrario, como ya se ha mencionado, el caso del hombre trans es completamente diferente.

Por último, en el caso de las mujeres cis y trans, la importancia del fútbol no obnubila el desarrollo de otras facetas de sus vidas. Sí bien ocurre que dicha actividad constituye un espacio importante de liberación, no aparece como el máximo absoluto de sus vidas. Siempre hay algo más, generalmente relacionado con sus vínculos familiares o con su desarrollo académico.

### **CONSIDERACIONES FINALES: IDENTIDAD SEXUAL Y FÚTBOL DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS**

Al abordar los relatos del grupo de participantes desde un enfoque de Derechos, las experiencias relatadas y los entrevistados reflejan principalmente vulneraciones constantes a sus derechos a la identidad a la hora de llevar una vida libre de discriminación y de violencia. En Chile, la institución del fútbol tiene mucho por hacer en términos de igualdad de género y no discriminación. En ese sentido, esta tesina puede servir como insumo para identificar aquellas situaciones y/o aspectos en los cuales opera la violencia, ya sea física, psicológica o simbólica, hacia personas que manifiestan una identidad sexual diferente a la actualmente hegemónica.

La tarea del Estado de velar por el goce efectivo de derechos pasa también por propiciar escenarios y acciones que contribuyan a la deconstrucción de aquellas estructuras socioculturales que dan sustento a las formas de desigualdad y violencia examinadas a lo largo de este documento, así como el reforzar y promover las buenas prácticas sociales de las cuales algunas de las personas que participaron en las entrevistas tuvieron la fortuna de ser beneficiarios/as.

En el espíritu de proponer futuras temáticas de estudio que contribuyan a la elaboración de políticas públicas orientadas a transformar las actuales desigualdades, se recomienda la realización de un estudio que revise y compare resultados de investigaciones similares que hayan sido ejecutados en países donde el fútbol profesional es territorio tanto de hombres como de mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- BONINO, LUIS (2002) Masculinidad hegemónica e identidad masculina. Dossier feminista N°6, pág. 7-36. Editado por Seminario de Investigación Feminista de la Universitat Jaume I de Castellón. España.
- CANALES, MANUEL (2006) Metodologías de la Investigación Social. Introducción a los oficios. Editorial LOM. Santiago, Chile.
- DÍAZ, MARITZA (1991) Socialización, sociabilización y educación. Revista maguaré N°6-7. Departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1988-1991. P. 26.
- DÍAZ SÁNCHEZ, JOSEFINA (2006) Identidad, adolescencia y cultura. Jóvenes secundarios en un contexto regional. Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE). Abril-Julio 2006.Vol. 11, Número 29, páginas 431-457. México.
- GÓMEZ, A. Y VÁZQUEZ, A. (2015) Identidad personal e identidad social. ¿Dos procesos diferentes o uno solo? Revista de Psicología Social. Volumen 30, tema 3. [Online] Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02134748.2015.1065091>
- KIMMEL, MICHAEL S. (1997) Homofobia, temor, vergüenza y silencio en la identidad masculina. Ediciones de la Mujer. N°24. ISIS Internacional.
- MAYAN, MARÍA (2001) Una introducción a los métodos cualitativos: Módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales. Instituto Internacional de Metodología Cualitativa. Universidad de Alberta, Canadá.
- ORDOÑEZ, ANGÉLICA (2011) Género y deporte en la sociedad actual. Revista Polémica, Vol. 7 N°1. Universidad de San Francisco de Quito. Ecuador.
- VARGAS-TRUJILLO, ELVIA (2007). Sexualidad... Mucho más que sexo. Ediciones Uniandes. Grupo Familia y Sexualidad. Departamento de Psicología. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes. Bogotá, D.C. Colombia.

# Políticas públicas y enfoque de derecho en el estado de Chile en la mitad del siglo XX y comienzos del siglo XXI

*Nicolás Tapia Vargas*<sup>1</sup>

---

## Resumen

Las políticas públicas con enfoque de derechos requieren un cambio de paradigma en cuanto a la concepción del individuo, ya no como un mero gobernado o administrado, sino como un sujeto de derechos, que debe ser considerado no solo en la aplicación de las políticas del Estado, sino que desde antes, desde su origen y planificación, pasando por la implementación y evaluación de las mismas.

En ese sentido, las personas pasan a ser titulares de derechos que obligan al Estado, cambiando el proceso de elaboración de políticas, para que el punto de partida ya no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas, respecto del Estado, el que se encuentra obligado, en virtud del Derecho Público, su normativa interna y, fundamentalmente, por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que es el encargado de establecer cada vez con mayor amplitud el catálogo de derechos reconocidos y protegidos, un estándar de calidad para las políticas de los Estados insertos en el concierto internacional.

En ese marco, el presente trabajo tiene como objetivo determinar si el Estado de Chile a partir, fundamentalmente, de la Segunda mitad del siglo XX, se ha adscrito en la concepción e implementación de sus políticas públicas a este cambio de paradigma o enfoque, priorizando los derechos de los individuos y la exigibilidad de estos, respecto del ente estatal, o bien, ha implementado solamente cambios graduales, sin identificarse plenamente con esta nueva forma de generar políticas públicas.

Con esa finalidad, se analizan determinadas normativas originadas en el seno de la sociedad chilena, en el período referido, con el objeto de establecer una conclusión al respecto, y posibles estrategias o caminos que, a juicio del autor, debe el Estado y nuestra sociedad tomar, con el objeto de lograr un mayor desarrollo y bienestar social.

---

<sup>1</sup> Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Sociales, Políticas Públicas y Gestión Global 2017 – 2018.

**Tutor de Tesina:** Jaime Insunza Becker.

## PRESENTACIÓN

El ser humano evoluciona conforme el paso del tiempo, generando, como consecuencia lógica, que las sociedades, también modifiquen sus pautas y normas reguladoras.

Toda sociedad, a su vez, requiere una organización, que en mayor o menor grado y de una u otra forma e ideología, detente y ejerza el poder. Esa organización es lo que se conoce como Estado y es el encargado, como se ha señalado, de ejercer el poder que teóricamente radica en el colectivo con el objetivo de alcanzar el bienestar social.

Este Estado, que constituye un ente abstracto, distinto de los individuos o funcionarios que lo componen en un período determinado, ejerce el poder, manifestando una especie de «voluntad», a través de las denominadas «Políticas Públicas». Podemos entender las políticas públicas entonces, como la «articulación racional de acciones y omisiones del Estado»<sup>1</sup> o bien, «todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer»<sup>2</sup>.

En ese contexto, y considerando los cambios fundamentales que ha sufrido la geopolítica mundial en el siglo XX, fundamentalmente en el período posterior a los dos conflictos armados de mayor escala, la Primera y Segunda Guerra Mundial, se ha producido una tendencia importante en relación a considerar a los administrados, es decir, al individuo sujeto al poder estatal, ya no solo como un súbdito como ocurría en la edad media, o simplemente como un individuo sujeto al poder estatal, sino como un sujeto de derechos. Este sujeto, posee la capacidad de participación y exigibilidad respecto del Estado y los servicios que este se compromete a entregar, cambiando el enfoque oligárquico del estado chileno que, con resabios monárquicos imperantes desde la independencia, se fundamentaba en la caridad y

en «un acto de dar sin que el que recibe tenga derecho a exigir», como si se tratase de una suerte de Estado de Bienestar o estado de compromiso, el cual se amplió paulatinamente, con avances y retrocesos hasta el presente (Illanes, 1993).

En esta nueva concepción, paradigma o tendencia en relación a la construcción de políticas públicas, juega un rol preponderante el derecho internacional sobre derechos humanos, ámbito que ha presentado un importante desarrollo, fundamentalmente a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la Organización de Naciones Unidas, y otras organizaciones, en el seno de las cuales los Estados han procurado discutir, regular y positivizar aspectos relevantes que guardan relación con la dignidad inherente a la especie humana y el estándar mínimo de derechos que le corresponde a toda persona.

## DESARROLLO

### CONTEXTO HISTÓRICO Y MUNDIAL

El ser humano históricamente ha tendido a agruparse, sea en familias, clanes y/o sociedades con diferentes objetivos, tales como la libertad, la justicia y la igualdad, que como sujeto individualmente considerado le son imposibles de alcanzar. Así, el filósofo griego Aristóteles planteó que el ser humano era un *zoon politikon*, es decir un «animal político o cívico» que solo podía realizarse plenamente en sociedad, teniendo la necesidad de vivir con otras personas (civismo).

La sociedad humana tiene sus orígenes en la aparición del hombre o ser humano. En la prehistoria, y durante miles de años, primó una sociedad comunitaria a la que le siguió las agrupaciones organizadas jerárquicamente en torno a una persona (más sabio o fuerte) que detentaba el poder y dirección del resto. A largo de la historia han existido diversas formas de organización o sociedades, todas ellas determinadas de forma relevante por aspectos culturales, religiosos o cosmogónicos, tecnológicos y económicos, a saber:

---

<sup>1</sup> Antonio J. Gonzalez Plessman, «Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización».

<sup>2</sup> Thomas Dye, 2002.

- Bandas de cazadores – recolectores.
- Sociedades tribales.
- Estructuras estratificadas o cacicazgos.
- Estados.

En esta última clasificación, encontramos jerarquías sociales complejas y organizadas, gobiernos institucionales y Estados-Nación, organizaciones jurídicas y políticas que se caracterizan por tener un territorio delimitado, un gobierno y una población relativamente constante que comparte una historia y cultura.

Este Estado-Nación nace históricamente en los siglos XII, XVIII y XIX, terminando con el sistema de orden feudal y dando paso a organizaciones territoriales definidas en torno a un gobierno que reconoce sus límites espaciales y de poder. No obstante, como toda creación humana, este sistema político ha evolucionado e incorporado durante los siglos posteriores elementos que tienen por objeto fundamentalmente limitar el poder exorbitante del Estado, en relación con la vulnerabilidad de los ciudadanos, configurándose el denominado «Estado de Derecho».

Los primeros reconocimientos de estos derechos inherentes al ser humano fueron hechos con ocasión de las revoluciones liberales de Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia del 26 de agosto de 1789, que, sin ser la primera, es la que tuvo más relevancia histórica, señala en su artículo primero: «Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común».

Estos movimientos políticos, con un importante contenido filosófico, dejaron intacta la exclusión de los derechos de amplios grupos de la sociedad como las mujeres y los trabajadores, y en la práctica mantuvieron casi indemnes la servidumbre y la esclavitud. No obstante, de igual manera significaron un inicio del proceso de reconocimiento y positivización de los derechos fundamentales o derechos humanos, que posteriormente durante el siglo XX presentarían

un mayor desarrollo y un proceso denominado universalización, cuya relevancia la determina lo acontecido durante la primera mitad del siglo XX: la Primera (1914 – 1918) y Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945).

La Segunda Guerra Mundial, el conflicto bélico de mayor magnitud en la historia, con más de cien millones de militares movilizados y un estado de «guerra total», estuvo marcada además por el Holocausto y el uso de armas nucleares, con un resultado final estimado entre cincuenta y setenta millones de víctimas, generando el consenso entre las Naciones desarrolladas en relación a la necesidad de ampliar el espectro de reconocimiento, promoción y efectiva protección de los derechos fundamentales emanados de la dignidad y naturaleza humana, es decir, inherentes a toda persona de la especie humana sin distinción de raza, sexo, edad, cultura, etc.

Así, los Derechos Humanos se convirtieron en norma vinculante para la gran mayoría de los Estados a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

**«Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros».**

La consecuencia más importante de esta declaración fue la universalización de los derechos humanos y que sus enunciados se convirtieran luego en obligaciones en virtud de la fuerza vinculante de los tratados internacionales. Como todo proceso histórico ha sido complejo y paulatino, contando con la resistencia de determinados sectores y Estados, que temen perder cuotas de poder, no obstante, constituye un avance importante, toda vez que representa la existencia de un marco jurídico mínimo ya instalado.

**Los Derechos Humanos surgieron como limitaciones al ejercicio del poder del Estado. En las últimas décadas, no obstante, han evolucionado desde ese concepto restrictivo –que imponía al estado principalmente exigencias de abstención o «no hacer»- es decir, no afectar las libertades y derechos de las personas, hacia obligaciones positivas de procurar el bienestar de los ciudadanos.**

Es en esa nueva concepción de los derechos humanos, más amplia y proteccionista, en la que se enmarca el denominado enfoque de derechos en la creación e implementación de las políticas públicas de un Estado. En tal sentido, uno de los principales aportes de este enfoque es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito del cual puedan inferirse elementos que permitan reflexionar y evaluar el funcionamiento de dicha política o estrategia y determinar el grado de eficiencia y protección de derechos que otorga a los ciudadanos, a saber: **los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos.**

Como sostiene el jurista Víctor Abramovich, el enfoque de políticas públicas basadas en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado<sup>3</sup>. Es decir, cambiar la creencia de que lo que el Estado debe hacer es mero asistencialismo, respecto de los sectores más desprotegidos, toda vez que esos sectores son sujetos con derecho a demandar al órgano estatal determinadas prestaciones y conductas garantizadas por el ordenamiento jurídico y el Derecho Internacional.

En el presente trabajo se pretende analizar en qué grado el Estado chileno ha adoptado el denominado enfoque de derechos humanos en cuanto a la planificación y gestión de las políticas

públicas, determinando si se han implementado condiciones mínimas requeridas para considerar que una determinada política cumple con el estándar de respeto de los derechos fundamentales de las personas, considerando los siguientes principios:

- Creación de poderes de exigibilidad y mecanismos de cumplimiento.
- El principio de inclusión y los estándares sobre igualdad y no discriminación.
- El principio de participación y su relación con los derechos civiles y políticos.
- El principio de rendición de cuentas y responsabilidad y los mecanismos para hacer exigibles los derechos.

#### MARCO CONSTITUCIONAL

Nuestro ordenamiento jurídico se sustenta fundamentalmente en la Carta Magna o Constitución Política de la República, estatuto jurídico que establece los principios que fundan el Estado, los derechos fundamentales que se reconocen, promueven y garantizan respecto de los habitantes del territorio nacional, los mecanismos de protección de dichos derechos, la orgánica fundamental y atribuciones de los principales organismos públicos y de los poderes del Estado.

En ese sentido, podemos destacar que la Constitución Política tiene como principal objetivo, establecer los márgenes dentro de los cuales deberá ejercerse el poder público por parte del Estado, sus órganos y autoridades, siempre limitado por los derechos que surgen de la naturaleza humana y que son inherentes a esta. No obstante, en el caso particular de la Constitución Política de la República del año 1980, actualmente en vigencia, resulta lógico considerar que no cumple con el estándar mínimo de garantía en cuanto a cautela de derechos.

Una Constitución Política que establece como principios fundamentales la subsidiariedad y el derecho de propiedad, tiene claramente una idea de sociedad individualista, una concepción de

<sup>3</sup> Abramovich, Víctor «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo». *Rev. Cepal*, año 2006.

competencia y primacía de determinados grupos de la sociedad sobre otros, lo cual resulta inconciliable con un enfoque de derechos humanos en políticas públicas, que mantiene precisamente por objeto, velar por el desarrollo del grupo social en su totalidad, puesto que son todos los ciudadanos los titulares de los derechos garantizados por el Estado, debiendo existir, en ese contexto, mecanismos para hacer exigibles y darle cumplimiento a esas obligaciones jurídicas del Estado, contraídas en base al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los Tratados Internacionales.

Así, la Constitución de 1980, tiene su génesis en un período político álgido, en el marco de un Gobierno Militar, producto del Golpe de Estado ocurrido el 11 de septiembre de 1973, donde no existía democracia, representación ni institucionalidad, y se gobernaba por medio de normas *de facto*, sin un proceso de legitimación, denominados Decretos Leyes. En ese contexto, se origina un texto Constitucional discutido entre cuatro paredes, en el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (CENC) o Comisión Ortúzar, sin participación de la sociedad civil, y como se ha señalado anteriormente, con tintes absolutamente individualistas y competitivos. El texto del anteproyecto redactado por la Comisión fue sometido a revisión por parte del Consejo de Estado y de la Junta de Gobierno, resultando un texto Constitucional de escasa representatividad con relación a la concepción clásica del poder constituyente originario, que debe recaer en el Pueblo o Nación.

Esta situación, es decir, una Constitución ilegítima en su origen y contenido, se ha mantenido hasta la fecha, incorporándose algunas modificaciones al texto constitucional que han pretendido dar un cierto grado de democracia a la institucionalidad vigente, no obstante, ha supuesto una crisis para la sociedad chilena durante el primer decenio del siglo XX, en base a dos elementos fundamentales: la exclusión social de gran parte de la población (lo cual resulta lógico

considerando que, como se ha expuesto, no existió participación de las bases y la sociedad civil en el origen de la Constitución vigente), y el malestar social generado por dicha situación en diversos actores sociales históricamente postergados en base a la determinación de regulaciones y situaciones que le son esencialmente aplicables.

Así, un contexto de desgaste de las Instituciones y de malestar social de los actores políticos, es el que genera las condiciones propicias para los grandes cambios en la política y en la toma de decisiones de un país, como ocurre con las grandes transformaciones que actualmente se pretenden implantar en Chile: Reforma Tributaria, Reforma Educacional, Reforma Previsional, Matrimonio igualitario, entre otras.

Es en ese marco, se hace necesario un enfoque de derechos humanos que se manifieste en la formulación de las Políticas Públicas, es decir, ya no solo políticas en que el Estado no vulnere los derechos, sino basadas en la obligación del Estado de garantizar el disfrute de los derechos desde una visión integral, trascendiendo enfoques cuya rigidez no permiten contemplar las especificidades y problemáticas que afectan a los grupos más vulnerables de la sociedad. Estos objetivos conllevan el crear o formular políticas homogéneas, es decir aplicables a toda la población, que sin embargo presenten realidades heterogéneas, en atención a diversos factores, sociales, económicos y culturales. En este sentido, cuando se habla de «formulación o elaboración de políticas» se abarcan todas las fases del ciclo de la política pública, es decir, no solo el diseño de la política, sino también la gestión, monitoreo y evaluación, orientándose hacia criterios de universalidad, integralidad y progresividad que fortalezcan la equidad, la no discriminación, la participación y el empoderamiento.

#### ANÁLISIS SITUACIÓN ACTUAL EN CHILE

En primer lugar, y con el objeto de determinar las diferencias existentes entre una política formulada en base a necesidades y no es base a

un enfoque de derechos, incorporaremos un cuadro comparativo, que establece las principales características de las políticas basadas en uno u otro enfoque:

Enfoques tradicionales	Enfoque de derechos
Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas.	Visión integral e intersectorial del desarrollo.
Las necesidades son alcanzadas o satisfechas.	Los derechos son realizados (respetados, protegidos y cumplidos).
Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas.	Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades u obligaciones.
Las necesidades no son necesariamente universales.	Los derechos humanos siempre son universales.
Las necesidades pueden ser priorizadas.	Los derechos humanos son indivisibles dada su interdependencia.
Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales.	La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos.
La sostenibilidad es deseable.	La sostenibilidad es necesaria.
La participación es una estrategia.	La participación es un objetivo, una meta y una estrategia.
Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas centradas en el acceso a servicios básicos de calidad.	Centrados en las causas estructurales básicas así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derechos y en el empoderamiento.
Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados.	Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto los resultados como los procesos.

Fuente: Barahona, 2006. 1

Para el enfoque de derechos humanos, los tratados internacionales sobre la materia y su interpretación por organismos supranacionales han generado «un marco (normativo, imperativo) explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de fuerte legitimidad social y política» (Abramovich, 2006) que ha facilitado su incorporación en el debate público.

Existen dos argumentos fundamentales que explican la conveniencia del enfoque de derechos en las políticas públicas:

- Se señala qué es lo correcto desde el punto de vista ético y moral.
- Este enfoque conduce a las políticas, al Estado, y consecuentemente a la sociedad, a mejores y más sostenibles resultados. (OACDH, 2006)

Bajo este marco contextual, analizaremos someramente algunas de las políticas de protección social implementadas durante el último cuarto de siglo por el Estado de Chile, intentando determinar si se ha adoptado de forma suficiente o no, una perspectiva de enfoque de derechos en cuanto a la formulación,

implementación, gestión y evaluación de las Políticas Públicas.

Estas denominadas «políticas de protección social» tienen por objetivo atender las vulnerabilidades que enfrentan las personas y hogares en el plano socioeconómico. Dentro de estas nuevas políticas sociales, implementadas fundamentalmente a partir de la primera década del siglo XXI, encontramos, por ejemplo:

- **La Reforma de salud y el Plan Auge:** El denominado Plan de Accesos Universal de Garantías Explícitas, política incorporada mediante la ley N.º 19.966 y que tiene por objeto mejorar la atención de salud que, a pesar de la fuerte inyección de recursos al sistema público de salud durante la década de los noventa, continuaba siendo deficiente para gran parte de la población, generando insatisfacción respecto a la atención médica ante los problemas de salud. Atendidas las citadas problemáticas, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, se conformó una comisión de médicos y profesionales de la salud para que desarrollaran una propuesta de reforma cuyos objetivos eran mejorar la equidad, los indicadores sanitarios y ajustar las prioridades al cambio epidemiológico de la población.

Así, finalmente nació el denominado Plan Auge, estableciendo parámetros relacionados con el acceso a las prestaciones médicas (tanto para beneficiarios de FONASA o afiliados a ISAPRES) así como el catálogo de patologías y afecciones que deben ser cubiertas por el plan, estableciendo, además, un sistema progresivo, que para el año 2006 contaba con cuarenta patologías cubiertas; cincuenta y seis, en el 2007; sesenta y nueve, en el 2010 y ochenta en el 2013. Asimismo, el plan AUGE se hace cargo, o al menos lo intenta, del problema de los tiempos de espera para la atención médica, estableciendo la existencia de un plazo máximo

para el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas y, por último, estableciendo un mecanismo de protección financiera dependiendo del sistema de salud y de la capacidad económica de los afectados. En ese sentido, es posible señalar que la Reforma de Salud citada y el establecimiento del Plan Auge constituyen uno de los primeros intentos en nuestro país de establecer una política pública fundada en el enfoque de derechos, considerando parámetros fundamentales como la universalidad, calidad, plazos y protección financiera.

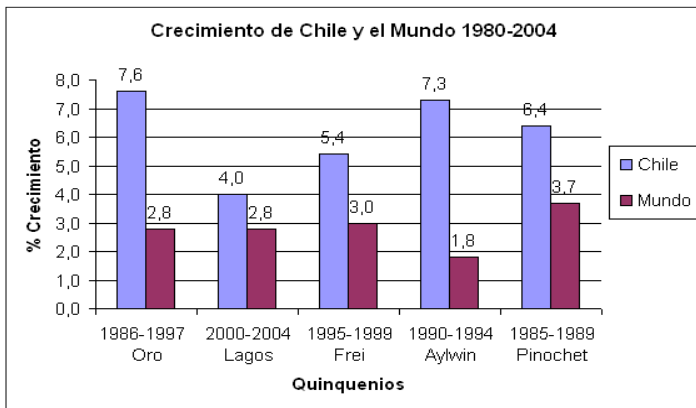
- **El seguro de cesantía:** anterior a esta política pública, implementada en el año 2002, Chile no contaba con un mecanismo apropiado de protección de los ingresos de los trabajadores en el evento de desempleo, a pesar de que dicha protección existe universalmente hace aproximadamente un siglo. El seguro de cesantía en Chile fue innovador en al menos dos sentidos: en primer lugar, la combinación de un ahorro obligatorio con un Fondo Solidario permite evitar las filtraciones y abusos que caracterizan a la mayoría de los seguros de desempleo existentes, brindando una protección mínima a un bajo costo y, en segundo, ofrece una protección, aunque mínima, a grupos de trabajadores tradicionalmente ignorados, como aquellos que dejan su trabajo de forma voluntaria. Sin embargo, y en relación con la universalidad que debe contemplar una política pública con enfoque de derechos, el seguro de cesantía desprotege a un vasto grupo de trabajadores, y esto se manifiesta en la estructura del mercado laboral chileno, que contempla un amplio grupo de trabajadores independientes e informales. En ese sentido, es posible señalar que, si bien no cumple con todos los estándares de protección y garantía de derechos de los beneficiados, más

aún cuando privilegia la eficiencia por sobre la protección efectiva, sí constituye un avance importante como política de protección de los trabajadores en situación de desempleo.

- **Chile Crece Contigo:** se trata de una Política Pública de «protección integral a la infancia» originada en el seno del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, comisión implementada durante el primer mandato de la Presidente Michelle Bachelet Jeria. La activación de este Consejo asesor y de esta política pública tuvo como fundamento un diagnóstico social que establecía que, al momento de ingreso al sistema educacional, los menores ya exhibían grandes brechas en su desarrollo psicosocial. Se trata de una política multisectorial, creada en 2006 e implementada en 2007, que incorpora a los sectores de salud, educación, justicia y trabajo, entre otros, y se estructura en torno a lineamientos político-estratégicos en el nivel central, mientras que la provisión de servicios se articula a nivel local. Es entonces una política social, que tiene por objeto equilibrar las diferencias existentes entre los menores de edad entre 0 y 4 años, y que se genera evidentemente por razones socioeconómicas y de estructura de nuestra sociedad. No obstante, se corre el riesgo que posteriormente, los beneficios obtenidos por esta política y sus prestaciones se pierdan, si no existe una continuidad en las prestaciones entregadas en los años subsiguientes, en particular en el ámbito educacional y social.
- **Ficha de Protección Social:** Este caso no se refiere específicamente a una política pública de protección social, sino a una herramienta que tiene por objeto determinar con un mayor grado de

eficiencia quiénes requieren mayores beneficios y protección por parte del Estado y a quiénes deben ir dirigidas las políticas públicas sociales.

De lo expuesto, se desprende de forma evidente que en el último período, considerando desde el año 2000 en adelante, los gobiernos que han regido los destinos de Chile, fundamentalmente de la coalición de centro izquierda, denominada Concertación o posteriormente Nueva Mayoría (2000 – 2006, 2006-2010, 2014-2018), e inclusive el gobierno liberal del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014) han velado por implementar políticas sociales que permitan favorecer a aquellas personas que se encuentran en una situación socioeconómica desfavorable con diversas medidas que intentan «emparejar la cancha». Al mismo tiempo, que durante en el periodo de transición a la democracia, se lleva a cabo un esfuerzo (Aylwin) por integrar a Chile en el contexto internacional, generando fuertes vínculos diplomáticos y comerciales que permitieron al país crecer económicamente de forma notable durante los quinquenios posteriores al retorno a la democracia (ver recuadro), pues era fundamental que ese crecimiento económico se manifestara de forma justa e igualitaria en la sociedad.



Fuente: Zonaeconomica.com

Esta fue entonces la labor que correspondió afrontar a los gobiernos posteriores durante la primera década del siglo XXI. Junto a esa expectativa, surgía en el concierto internacional cada vez con mayor fuerza, el denominado

enfoque de derechos humanos, es decir, el formular, gestionar y evaluar las políticas de un Estado, y con mayor razón aquellos relacionados directamente con las políticas sociales y los sectores vulnerables de la sociedad, dentro del marco normativo y valórico establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que considera a los ciudadanos como sujetos activos, es decir, dotados de una facultad jurídica de exigir prestaciones del órgano estatal y contando con mecanismos establecidos en la propia política y ordenamiento jurídico interno con el objeto de asegurar la exigibilidad de esos derechos.

En ese sentido, resulta fundamental para que una política pública con enfoque de derechos resulte exitosa y cumpla con los objetivos que determinaron su implementación, que en su génesis cuente con la participación de los diversos estamentos y grupos sociales involucrados, considerando además que toda política estatal, requiere la participación de diversos sectores públicos. Del mismo modo, deberá considerarse, por un lado, los aspectos esenciales como capital o recurso humano, financiamiento y sustentabilidad y, por otro lado, los sectores privados, fundamentalmente los ciudadanos que se verán favorecidos en última instancia por la Política Pública, quienes como se ha expresado, deben contar con mecanismos de exigibilidad y deben estar informados de las prestaciones a las que tienen derecho, permitiendo un debido empoderamiento social.

Así, conforme expresa Antonio González Plessman en su trabajo «Políticas Públicas con enfoque de derechos: una propuesta para su conceptualización», existen determinadas características que permiten identificar una política formulada en base a un enfoque de derechos:

a) La política si bien requiere establecer previamente su forma de financiamiento, «no está subordinada a la economía sino al bienestar de las personas y pueblos», es decir, mantiene su enfoque en el Bienestar (disfrute de los

derechos en el presente). Como señala la Declaración sobre Derecho al Desarrollo, el enfoque de derechos «es un proceso global» que incluye lo «económico, social, cultural y político» y «que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan».

**«La persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y (...) toda política de desarrollo DEBE por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo» (Asamblea Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1986).**

b) Privilegia la participación de los sectores estructuralmente discriminados por ser las principales víctimas de violación a sus derechos, como consecuencia de su posición subordinada en las relaciones de poder en el Estado y la sociedad. En este sentido, resulta evidente que en toda sociedad moderna existen sectores con diversa situación socioeconómica, grupos de mayor vulnerabilidad que requieren un tratamiento especial y específico por razones estructurales. No se trata de perjudicar a un grupo determinado de la sociedad, sino más bien, de intentar establecer condiciones que permitan a la generalidad de los componentes de la sociedad alcanzar el bienestar o bien común, dentro de sus posibilidades.

c) Plantea un proceso de democratización permanente de la sociedad y el Estado en los ámbitos político, socioeconómico y cultural.

d) A diferencia de las políticas inspiradas en el neoliberalismo, que suponen un «Estado débil» que se desentiende de aspectos sociales, erigiéndose solo como un ente supervisor, las Políticas con enfoque de derechos comprende una concepción de un «Estado fuerte», con participación e intervención directa, dispuesto a modificar situaciones como la exclusión, vulneración de derechos y abusos, productos de déficit sustanciales y estructurales del sistema imperante. Este Estado garante tendrá como

efecto la conformación de una sociedad fuerte, empoderada, conocedora de los derechos que le son propios, incidiendo de forma efectiva en las decisiones públicas, pues en última instancia, es el pueblo el soberano, quien detenta el poder público.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En el presente trabajo se ha pretendido analizar de forma somera los cambios políticos, sociales y culturales que se han generado fundamentalmente en el siglo XX, prestando mayor atención al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a los Tratados Internacionales que se refieren a dicha materia dotando de especial consideración a la dignidad humana. Esto acarreó como consecuencia lógica un cambio en la perspectiva con las que los Estados debían enfrentar las problemáticas sociales, pasando de un enfoque práctico, en el cual las prestaciones del Estado debían entregarse en la medida de lo posible, sin facultad de exigir por parte de los individuos, hacia un perspectiva de respeto, promoción y garantía de los derechos esenciales de la persona humana. Ya no se trata de asistencialismo estatal, sino que existe un deber, una obligación con el Derecho Internacional y con la dignidad humana, lo que debe generar a su vez mecanismos de garantía y exigibilidad de las prestaciones estatales.

En ese contexto, hemos pretendido determinar si en el siglo XXI, el Estado de Chile y sus respectivos gobiernos han adoptado la perspectiva de derechos en la formulación, implementación, gestión y revisión o evaluación de sus políticas públicas, fundamentalmente en aquellas reformas de corte eminentemente social que tienen por objeto reparar las grandes imperfecciones estructurales que presenta un sistema esencialmente egoísta, competitivo e individualista como el neoliberal.

A juicio del autor, el Estado de Chile durante los últimos años, ha hecho un esfuerzo importante por implementar políticas públicas, esencialmente sociales, basadas en un enfoque

de derechos. No obstante, existen problemáticas o circunstancias propias de la sociedad chilena y su idiosincrasia que dificultan la implementación exitosa de este paradigma que se contradice directamente con principios fundamentales que rigen nuestra Institucionalidad:

- En ese orden de ideas, existe una contradicción esencial entre el enfoque de derechos, el origen e implementación de políticas públicas y la naturaleza del Estado subsidiario consagrado como principio fundamental de la Institucionalidad del Estado de Chile, en la Constitución Política de la República del año 1980. Eso se debe a que el Estado subsidiario tiende a disminuir su intervención y regulación en las actividades productivas y económicas e inclusive, en el ámbito social. Además, se otorga la mayor iniciativa e injerencia a los particulares, constituyéndose así un Estado que propone e incentiva la competencia, el individualismo y el egoísmo en la sociedad, entrando en directa pugna con el enfoque de derechos que justamente tiene por objetivo y fundamento propender al respeto de los derechos de todas las personas, velando por desaparecer las diferencias estructurales que la propia sociedad genera.
- Es relevante señalar que este principio de subsidiariedad tiene su origen en la Edad Media, al menos en sus primeras versiones, cuyo objetivo se basaba en regular las relaciones entre los Imperios y las ciudades Medievales, pretendiendo dotar a estas últimas de mayor independencia y autonomía. Posteriormente, ya a finales del siglo XIX y durante la primera mitad del XX, se funda la Doctrina social de la Iglesia católica, materializada principalmente en dos encíclicas papales: *Rerum Novarum*

(1891) y *Quadragesimmo Anno* (1931). Estas propician el fortalecimiento de los grupos intermedios de la sociedad, no en desmedro de la libertad de las personas sino más bien frente a la intervención estatal y, más específicamente del estado burgués, laico, liberal que abrió paso a los derechos y afectaba seriamente el poder de la Iglesia. El principio rector en materia Estatal de nuestra Constitución tiene un origen eminentemente religioso y católico (en un Estado Laico) en un contexto (Europa de finales del siglo XIX y comienzos del XX) absolutamente disímil a la realidad chilena y que, además, tiene a la competencia y a la individualidad entre los componentes de la sociedad como su idea-fuerza. En atención a lo expuesto, y considerando las discusiones e intención de generar una nueva Constitución Política de la República, se hace menester incorporarle una perspectiva social, de cooperación y complementación, en la cual tengan espacio tanto la iniciativa privada como la regulación e intervención estatal, fundamentalmente con el objeto de llenar los vacíos que la sociedad de por sí genera.

- Por último, en relación con la formulación de las políticas públicas a aplicar en Chile, se debe tener en consideración la propia cultura e idiosincrasia del país, en donde tanto los ciudadanos como los grupos intermedios e Instituciones, han demostrado de forma permanente tendencias a evadir las normas que las regulan y a aprovecharse de resquicios o directamente incumplir el ordenamiento jurídico. Ejemplos claros suponen la alta tasa de evasión en el transporte público (Transantiago), el aprovechamiento de algunos para postular a beneficios o

subvenciones que no les corresponden, incluso en caso de reparación por violaciones de derechos humanos y las colusiones empresariales en diversos sectores (medicamentos, papel higiénico, etc). A juicio de este autor, las referidas conductas han sido incentivadas e impulsadas por una sociedad que en su estructura propende a la competitividad, a mirar solamente el interés particular y no el bien común, lo que requiere previamente un nuevo paradigma sociocultural y volver a creer en que la sociedad es un medio para alcanzar el máximo desarrollo material y espiritual posible en conjunto de todos los componentes de la comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en Revista de la CEPAL, Nro. 88, 2006.
- Actas Comisión Ortúzar, Antecedentes Constitucionales, Constitución Política de la República de Chile, 1980, [https://www.leychile.cl/Consulta/antecedentes\\_const\\_1980](https://www.leychile.cl/Consulta/antecedentes_const_1980).
- Cavallo, Ascanio, “La historia oculta de la transición: Memoria de una Época, 1990 – 1998”, Editorial Grijalbo, Primera Edición, año 1998.
- Constitución Política de la República de Chile, 1980, <http://bcn.cl/1uva9>, Biblioteca del Congreso Nacional.
- Giménez Mercader, Claudia, Valente Adarme, Xavier, “El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, 2010.
- González Plessmann, Antonio J., “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización”.
- Larrañaga, Osvaldo, “Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Chile, Área de reducción de la Pobreza y la Desigualdad, “La nuevas Políticas de protección social”, 2010.
- Rosenbluth, Mauricio, “Gobernabilidad democrática y garantías sociales: Hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos”.





# FUNDACIÓN HENRY DUNANT AMÉRICA LATINA

Políticas Públicas y Derechos Humanos

---

Fundación Henry Dunant América Latina  
California 1892, Providencia, Santiago de Chile / Fono: 56-2 222055179 / [contacto@funhd.org](mailto:contacto@funhd.org)

[www.fundacionhenrydunant.org](http://www.fundacionhenrydunant.org)