

---

# **DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES EN CHILE**

## **Informe de la Sociedad Civil**

**Yanira Godoy Espinoza**

**Diego Carrasco Carrasco**

**Santiago, Diciembre de 2003**

---



**DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES EN CHILE**  
**Informe de la Sociedad Civil**

**Autores y Coordinadores**  
**Yanira Godoy Espinoza**  
**Diego Carrasco Carrasco**

**Revisión de Textos**  
**Mariela Ravanal Ponce**  
**Carlos Pino Navea**

Edición General:  
**Sebastian Cox Urrejola - Abogado, Corporación Forja**

Este informe ha sido elaborado gracias al interés y patrocinio de la  
Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – PIDHDD.

**Corporación FORJA - Capítulo Chileno Ciudadanía - PIDHDD**  
Inscripción: 138.616  
Santiago, Diciembre de 2003

Diseño e Impresión: Servimpres Ltda.

# CONTENIDOS

<b>INTRODUCCION</b>	<b>7</b>
<b>I. MARCO GENERAL.</b>	<b>11</b>
1.- <b>Chile y la Necesidad de Evaluar la Vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales</b>	<b>11</b>
• Contexto	11
• Metodología	17
• Conceptos Básicos y Diferenciación de Contenidos	18
2.- <b>Inserción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales</b>	<b>21</b>
• Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	21
• Pacto Internacional de DESC	25
• Instrumentos Internacionales Complementarios y su Vigencia en Chile	27
• Constitución Política de la República de Chile	32
3.- <b>La Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo</b>	<b>37</b>
• La Plataforma Interamericana	37
• El Capítulo Chile Ciudadanía	40
• Sobre la Tarea Futura de la Plataforma	42
• Sobre la Extensión Jurídica	42
• Sobre las Demandas Propias de Cada País	44
<b>II. DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES POR AREA TEMATICA.</b>	<b>45</b>
1.- <b>El Derecho a la Salud</b>	<b>45</b>
• Análisis de la Sociedad Civil	45
• La Reforma de la Salud	53
• Institucionalidad y Normativa	55
• Planes y Programas	57
• Información Estadística	59
2.- <b>El Derecho a la Seguridad Social</b>	<b>63</b>
• Análisis de la Sociedad Civil	63
• Normativa	65
• Información Estadística	67
3.- <b>El Derecho a la Alimentación Suficiente</b>	<b>69</b>
• Diagnóstico Nutricional de la Población Infante Juvenil	69
• Normativa	70
• Planes y Programas	71
• Información Estadística	72
4.- <b>El Derecho a la Educación</b>	<b>73</b>
• Sistema de Educación y su Financiamiento	73
• Institucionalidad y Normativa	80
• Planes y Programas	81
• Información Estadística	82
5.- <b>El Derecho a la Cultura</b>	<b>83</b>
• Institucionalidad y Financiamiento	83

• Normativa	86
• Información Estadística	88
6.- <b>El Derecho a la Vivienda Adecuada</b>	89
• Análisis de la Sociedad Civil	89
• Institucionalidad y Normativa	99
• Información Estadística	101
7.- <b>Los Derechos del Trabajo</b>	103
7.1 Derecho a un puesto de trabajo productivo y seguro de desempleo	103
• Análisis de la Sociedad Civil	103
• Normativa	109
• Planes y Programas	110
• Información Estadística	111
7.2 Derecho a un salario digno y equitativo en función al trabajo.	112
• Análisis de la Sociedad Civil	112
• Institucionalidad y Normativa	114
• Información Estadística	116
7.3 Derecho a Sindicalización, Negociación y Huelga.	117
• Análisis de la Sociedad Civil	117
• Normativa	119
• Planes y Programas	120
• Información Estadística	122
8.- <b>El Derecho a Vivir en un Medio Ambiente Sano</b>	123
• Introducción	123
• Marco Jurídico Interno	126
• Situación Ambiental en Chile	130
• Problemas Centrales del Medio Ambiente	139
<b>III. DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES y CULTURALES POR SUJETOS DE DERECHO.</b>	167
1.- <b>La Situación de los/as Niños/as y Adolescentes</b>	167
• Análisis de la Sociedad Civil	167
• Institucionalidad y Normativa	172
• Planes y Programas	175
• Información Estadística	177
2.- <b>La Situación de las Mujeres</b>	179
• Análisis de la Sociedad Civil	179
• Institucionalidad y Normativa	194
• Planes y Programas	196
• Información Estadística	198
3.- <b>La Situación de los Adultos Mayores</b>	199
• Análisis de la Sociedad Civil	199
• Normativa	202
• Planes y Programas	203
• Información Estadística	204
4.- <b>La Situación de las Personas con Discapacidad</b>	205
• Análisis de la Sociedad Civil	205

•	Institucionalidad y Normativa	208
•	Planes y Programas	211
•	Información Estadística	213
5.-	<b>La Situación de los Pueblos Indígenas</b>	215
•	Análisis de la Sociedad Civil	215
•	Institucionalidad y Normativa	220
•	Planes y Programas	221
•	Información Estadística	224
6.-	<b>La Situación de los Migrantes</b>	225
•	Análisis de la Sociedad Civil	225
•	Normativa	233
•	Planes y Programas	234
•	Información Estadística	235
7.-	<b>La Situación de las Minorías Sexuales</b>	237
•	Análisis de la Sociedad Civil	237
•	Normativa	243
•	Planes y Programas	243
•	Información Estadística	244
IV.	<b>PARTICIPACION CIUDADANA Y EXIGIBILIDAD DE LOS DESC</b>	245
1.-	<b>La Participación Ciudadana Efectiva en Chile</b>	245
•	Situación de las Organizaciones de la Sociedad Civil	245
•	El Debate Teórico entorno a la Ciudadanía	246
•	Los Cambios en la Economía, El Estado y la Sociedad Civil	249
•	Antecedentes Históricos de la Participación Ciudadana en Chile	252
•	La Oferta Estatal sobre Participación Social	256
•	Las Otras Formas de Participación	261
•	Ejes Fundamentales de una Política Adecuada del Estado de Chile	269
•	Observaciones a la Propuesta de Gobierno	281
2.-	<b>Construyendo La Exigibilidad Desde Una Ciudadanía e Interés Público</b>	287
•	La Fuerza de la Exigibilidad	287
•	Justicia, Pobreza y Comunidad	290
•	Extensionismo Jurídico	296
•	Justicia, Municipio y Seguridad Ciudadana	301
	<b>Documentos y Artículos Anexos</b>	313
•	Conclusiones Informe Alternativo 1999 (versión resumida) sobre Derechos de Niños y Niñas Red Nacional de ONG's de Infancia – Chile	313
•	Propuesta Política de las Mujeres para el Tercer Milenio Grupo de Iniciativa Mujeres (GIM)	315
•	Carta Abierta al Gobierno de la República de Chile Movimiento Asociativo Chileno de la Discapacidad	337
•	Aproximación a un Diagnóstico de Percepción de Riesgos en Población Travesti (versión resumida) Movimiento Unificado de Minorías Sexuales - Chile (MUMS)	345

## Agradecimientos

---

Andrei Tchernitchin  
Manuel Razeto Barry  
Luis Hidalgo Valdivia  
Julio Cortés Morales  
Teresa Valdés Echeñique  
Veronica Matus Madrid  
Ximena Zavala San Martín  
Pedro Vera Roman  
Miguel García Martín  
Enrique Norambuena  
Cesar Millahueique  
Manuel Hidalgo Valdivia  
Fernando Muñoz Figueroa

Por su aporte como informantes calificados, investigadores y científicos sociales que participaron de las entrevistas y que constituyeron el material inicial para la elaboración del presente texto.

---

# INTRODUCCIÓN

El Capítulo Chile Ciudadanía de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, que reúne a importantes Organizaciones No Gubernamentales, se ha propuesto como tarea principal la elaboración del Primer Informe Alternativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), sobre el estado, situación y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Chile; con la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en el campo de los Derechos Humanos y de Desarrollo.

A cuatro años de la presentación del “Cuaderno Abierto”, elaborado conjuntamente por Corporación ONG FORJA, la Fundación Instituto de la Mujer y la Comisión Chilena de Derechos Humanos, el presente informe tiene como finalidad el profundizar, ampliar y actualizar ese primer trabajo realizado en Chile acerca de la situación de estos derechos humanos.

Para ello el Capítulo Chile Ciudadanía ha contado con valiosos aportes y la activa participación de sectores muy significativos de la sociedad civil chilena, comprendiendo entre otras al área de salud, justicia, trabajo, comercio, medio ambiente, género, minorías sexuales, personas con discapacidad y migrantes. Además de las más de cincuenta redes, alianzas, organizaciones y personalidades de la Sociedad Civil que trabajaron en este documento, queremos agradecer especialmente a los miembros del Capítulo Chile Ciudadanía, sin cuyo aporte no habría sido posible la emisión de este Informe.

En el desarrollo de este trabajo se presentan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de dos maneras diversas. Por un lado, derechos como salud, seguridad social, educación, cultura, alimentación, vivienda y derechos laborales, se han tratado detallando su estado actual, normativa, planes y programas pensando en el acceso o garantías hacia el ciudadano individual. Mientras, se ha establecido otro tipo de presentación frente a la situación de algunos sujetos de derechos como los derechos de los niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, indígenas y minorías sexuales.

Hemos contado para algunos de los informes individuales de Derechos con el valioso aporte de personas u organizaciones de la sociedad civil que pusieron a nuestra disposición sus análisis e investigaciones propias o valioso tiempo, en los que realizamos entrevistas en profundidad. Por el contrario, existen otros derechos como educación, cultura, vivienda y alimentación en los que no pudimos contar con ese nivel de análisis. Lo anterior da cuenta del estado de desarrollo en la investigación sobre el derecho respectivo o la desintegración existente en la propia sociedad civil, que no nos ha permitido acceder a tales trabajos, y por tanto, a información profunda y actualizada. En esos casos hemos recurrido a informes oficiales de los ministerios respectivos o informantes formales desde el Estado.

Igualmente, dentro de este informe hemos agregado información sobre la participación ciudadana, pues, a nuestro juicio, es la base para que la sociedad pueda llegar a participar activamente de las decisiones que toman sus autoridades, y al mismo tiempo, hacer exigibles cotidianamente sus derechos. También hemos agregado un Capítulo que relata la trayectoria, características y potencialidades de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, así como del Capítulo Chile Ciudadanía, con la finalidad de difundir su accionar e invitar a las organizaciones que lo deseen a sumarse a los esfuerzos que el Capítulo realiza.

Especial mención, respecto de los contenidos aquí expuestos, merecen como instituciones colaboradoras: la Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y El Caribe (APILA); Colegio Médico de Chile; Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada; Corporación ONG Formación Jurídica para la Acción (FORJA); Corporación Oportunidad y Acción Solidaria (OPCION); Derechos de Ciudadanía para la Discapacidad, Asociación Gremial (DECIDE A.G.); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Chile (FLACSO); Fundación Instituto de la Mujer; Movimiento Indígena; Movimiento Unificado de Minorías Sexuales de Chile (MUMS); Programa de Economía del Trabajo (PET); Red Nacional Ecológica (RENACE) y Unión Nacional de Padres y Amigos de Personas con Discapacidad Mental (UNPADE).

Por todo lo anterior, es que con gran satisfacción, damos a conocer el presente trabajo como el Primer Informe realizado en Chile en forma alternativa al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El que tiene por objeto, no sólo enumerar leyes y programas, resaltando cifras y estadísticas, sino que dar a conocer las distintas visiones y opiniones de algunas de las organizaciones que conforman la sociedad civil y que se ocupan de la promoción y exigibilidad de los derechos humanos, en temas concretos y con sujetos de derecho específicos.

Ha sido una tarea compleja, que requirió agregar y procesar múltiple información hasta ahora dispersa. No se pretendió concordar necesariamente los criterios de análisis y evaluación. Se desea reflejar la respectiva visión de la ciudadanía y de sus organizaciones acerca de la existencia o no del pleno ejercicio de estos derechos, miradas que no siempre deberán ser afines.

Sin embargo, la opinión generalizada de los distintos actores de la sociedad civil es la de concluir que en forma paulatina, y desde un punto de vista comparativo con los demás países latinoamericanos, han habido significativos avances en materia de derechos; resaltando, eso sí, que la falta de voluntad política e institucional ha impedido una mejor profundización de la democracia.

Es por eso, que a juicio de la mayoría de los informantes, pese a la recuperación de la Democracia en Chile, los organismos de Derechos Humanos y las ONG's, en general han debido continuar su acción en pos de la plena vigencia de estos derechos, necesidad que actualmente persiste pero en un contexto cualitativo.

En el campo de los Derechos Civiles y Políticos el principal desafío ha consistido en obtener verdad y justicia frente a las violaciones de derechos humanos acaecidas durante el Régimen Autoritario del General Augusto Pinochet. Este objetivo aún no se ha logrado, persistiendo impunidad en materia de estos Derechos Humanos frente a los crímenes cometidos. Más aún cuando un fallo de la Sala Penal de la Corte Suprema, ha establecido el sobreseimiento definitivo a favor de Augusto Pinochet, fundado en la causal de inimputabilidad por locura o demencia, en la causa conocida como «Caravana de la Muerte», en la que estaba procesado en calidad de encubridor, por 57 homicidios y 18 secuestros.

Durante este mismo período hemos asistido al desarrollo en el País de un modelo económico de libre mercado que ha permitido aparentes logros globales y de crecimiento macroeconómico. No obstante, a la hora de desagregar los índices de crecimiento promedio este desarrollo ha estado marcado más bien por crecientes grados de inequidad y ha sido negativamente discriminatorio para varios sectores de la población.

Si bien se han desarrollado numerosos planes y programas sociales y se han disminuido los índices de pobreza dura, el signo distintivo del proceso económico presentado como de “crecimiento con equidad”, continua siendo la injusta distribución de los beneficios del crecimiento y la ausencia de condiciones de vida digna para gran parte de la población.



La conciente existencia de Derechos Humanos que resguardan la igualdad y la dignidad de las personas en el campo económico, social y cultural, no ha sido desarrollada adecuadamente en nuestro país y la tarea no ha sido asumida por las autoridades del Estado.

Hay concordancia entonces en que no ha existido voluntad política al respecto, pues ello obligaría como consecuencia, a revisar los fundamentos mismos del modelo económico y alterar en cierto modo los consensos logrados entre las autoridades políticas y los sectores productivos del país.

Pareciera que no se desea permitir mayores grados de participación ciudadana, ni de exigibilidad y fiscalización de derechos de parte de actores sociales, ni menos vincular los fundamentos de sus demandas con los contenidos de los Derechos Humanos.

No obstante, existe la obligación ética y jurídica de lograr la plena vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en nuestro país, siendo necesariamente la labor de nuestras instituciones y organizaciones la de alcanzar esta dimensión de los derechos humanos.

Aunque se logaran normas de justicia frente a las violaciones de los derechos civiles y políticos, obteniendo el respeto permanente de estos derechos, sin la existencia de un grado razonable de satisfacción de los DESC, la tarea de lograr la plena vigencia de los derechos humanos estaría igualmente inconclusa y nos encontraríamos frente a una democracia engañosa.

Los Estados, en especial por la vigencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, se encuentran plenamente obligados a adoptar todas las medidas necesarias para la realización y efectividad de estos derechos. Mas aún, constituyendo una de las obligaciones establecidas en el Pacto, la elaboración por parte de los Estados de un informe periódico sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el que debe presentarse ante el Comité Económico y Social de Naciones Unidas (Artículo 16 al 22).

Conforme la metodología que debe aplicarse por los Estados según las directrices del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, la elaboración de estos informes oficiales permitiría una evaluación completa y objetiva del grado de cumplimiento y vigencia de los DESC. Determinando los grados de eficiencia de los servicios públicos, constituyendo en suma una herramienta fundamental en la planificación y mejoramientos de la acción del Estado. Así como también un análisis en profundidad acerca de los reales avances y las dificultades de las políticas aplicadas a nivel interno en materias económicas y sociales.

Pese a lo anterior, en Chile, a esta fecha no se ha emitido ningún Informe Oficial durante los gobiernos democráticos, lo que demuestra que estos no han asumido en plenitud los compromisos vigentes que derivan de la norma internacional (PIDESC), a objeto de orientar en tal sentido las políticas públicas y las acciones concretas de los distintos órganos y respectivos servicios públicos del Estado.

Ante esta situación la sociedad civil tiene el derecho y el deber de efectuar su propia apreciación evaluativa, vigilando el cumplimiento de las obligaciones que el Estado ha asumido al suscribir el PIDESC, siguiendo para ello los criterios sugeridos tanto por la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, como por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas.

El fin último de este Informe Alternativo mediante su difusión pública, es permitir a todos los ciudadanos la incorporación a su cultura, de la existencia de los Derechos Económicos Sociales

y Culturales como parte integrante de los Derechos Humanos. Lo que permitirá además su exigibilidad y por tanto definir la demanda de la ciudadanía hacía el conjunto de la Sociedad y especialmente al Estado.

# I. MARCO GENERAL.

## 1 CHILE Y LA NECESIDAD DE EVALUAR LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

### Contexto

En el mundo de la Globalización, existe un consenso general en torno a la idea de que vivimos una época de marcados cambios en las concepciones de ciudadanía y ciudadano, que no van acompañados necesariamente de una definición del rol de la Sociedad Civil en la participación de los asuntos públicos, los que nos pone en cierto sentido en la tarea urgente de “*ciudadanizar*” la democracia. La emergencia de demandas insatisfechas desde el mundo árabe, chino o hindú, la precaria situación de la mujer en más de las dos terceras partes del globo, las limitantes a las libertades de opinión, de expresión y al derecho a la información en decenas de Países, que incluso penalizan con presidio la sola posibilidad de comunicarse con otros. Indudablemente la tarea de la humanidad hacia el futuro se encuentra en entender que la ética de lo público en el siglo XXI parte del ejercicio de toda ciudadanía desde una base mínima, constituida por los derechos fundamentales.

### **Construcción de los Derechos Colectivos de Interés Público**

Todos estaremos de acuerdo que los ciudadanos en América Latina carecemos de una conciencia efectiva sobre los derechos personales y colectivos, en un marco de un profundo desconocimiento generalizado de las normas, ausencia de programas curriculares de formación en el ejercicio de los derechos mas esenciales a la persona humana, y una concepción cada vez menor de lo jurídico vinculado a lo colectivo. Nadie podrá garantizar que por el solo hecho de cumplir 18 años, podemos decidir asuntos públicos tales como la elección de autoridades y comprender sus funciones, y las implicaciones que para cada uno de nosotros involucra la función de las mismas.

Claramente evidenciamos la ausencia de construcción de procesos de ciudadanía, de civilidad en derechos, de formación ciudadana fundamental para comprender el rol de cada cual en la sociedad, desde la familia, el colegio, desde las instituciones. Un paradigma de crecimiento basado en señales macroeconómicas no viene acompañado necesariamente de una comprensión del rol ciudadano de cada ciudadano. Se trata de la formación de ciudadanos que no sólo consientan en su rol público sino que lo hagan de forma consciente.

Vivimos tiempos de globalización económica en donde se han establecido reglas claras, eficientes, garantizando el flujo de bienes y servicios casi sin límites, pero este proceso ha carecido indudablemente de algunas limitantes para comprender que la globalización primaria ha de ser la de la propia ciudadanía, que permita el ejercicio en un mundo global de los derechos y libertades individuales en todo el orbe.

Todo el fenómeno de la migración y de los desplazados internos y externos, como de los impactos que ello ha ido generando en nuestros Países; dentro de un marco de integración política regional

parcial y la ausencia de espacios reales de globalización ciudadana, nos ponen en el desafío de comenzar una tarea seria y decidida en la defensa de los derechos de todos.

Algunas estadísticas mirando a la Cumbre del Milenio de la ONU son categóricas, señalando que todavía en más de dos tercios del mundo los Países siguen estableciendo limitantes para el ingreso de las personas requiriendo la visa o autorización gubernamental para el ingreso, mal podemos entonces extender los derechos a los no ciudadanos *estricto iuris*, cuando limitamos su ingreso. Esto en tiempos de grandes esfuerzos de las organizaciones en avanzar en la idea de la jurisdicción universal, en el dilema soberanía versus extensión de derechos o reconocimiento de derechos transfronterizos, en avances sustantivos en el debido proceso como en los tratados de reciprocidad judicial. Este proceso de avances jurídicos en ciudadanía internacional, enfrenta un proceso que combina burocratización de los Estados, con un rol cada vez más reducido del mismo reservándose a una regulación mínima de las actividades de las empresas, en una relación de creciente concentración de la propiedad de las empresas.

A consecuencia de este fenómeno la PIDHDD, red que agrupa a diversas organizaciones de la Sociedad Civil de América Latina, ha establecido como una línea prioritaria de acción para el año 2004, el desarrollo de una Acción Ciudadana de Interés Público de carácter continental, denominada "Observatorio Interamericano de los Derechos de los Migrantes", con un especial énfasis en la consecución de precedentes judiciales internacionales de defensa de los derechos de los migrantes.

La globalización que multiplica considerablemente las exclusiones, por cuanto enfrenta a algunos con mayores y mejores condiciones de posicionamiento en la aldea global. La sola incorporación de las tecnologías de la información, con la creciente convergencia en los medios, para la materialización de una verdadera Sociedad de la Información, nos permite saber y conocer con precisión y una velocidad increíbles, los hechos que están ocurriendo en regiones apartadas del globo. Pero, con una tasa de 27 por cada 1000 habitantes del mundo que tienen acceso a las tecnologías de la información, como lo ha señalado el Secretario General de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio, cifra que sustenta una brecha inalcanzable entre los grupos, personas o Países con acceso a estas tecnologías y aquellos que no pueden alcanzarla. El derecho a la información progresivamente se está constituyendo en una base sustantiva para el conocimiento, ejercicio y control de los derechos ciudadanos de todos, principalmente en aquellas demandas de intereses colectivos, difusos o de clase.

Sin perjuicio de ello, los beneficios de la incorporación de las tecnologías de la información a una sociedad civil que exige niveles de cumplimiento de derechos tales como la modernización del estado, la agilización de la velocidad de las operaciones que importan cobertura de derechos económicos, sociales y culturales para la ciudadanía, por la masificación del uso de la firma digital, parecen avances importantes, pero en la medida que van acompañados de un proceso de transferencia de tecnologías y de información a los sectores mas apartados y desposeídos de la sociedad.

### **Privatización de la Justicia**

Los fenómenos anteriormente descritos se desarrollan en un marco de dificultades crecientes para exigir adecuadamente los derechos de concepción universal, que deben cimentar la globalización al futuro. En América Latina presenciamos el surgimiento de temas urgentes que ponen en dilema la estructura jurídica de los ordenamientos nacionales: la necesidad de establecer derechos transfronterizos para proteger la situación de millones de migrantes y desplazados por razones políticas o económicas, la vigencia relativa de los derechos humanos contenidos en los Tratados Internacionales entre otros.

Este último punto es de interés fundamental para los derechos humanos, pues enfrentamos el dilema de establecer mecanismos de exigibilidad concreta que permitan alcanzar los efectos de estos instrumentos al mundo de las empresas nacionales y transnacionales, por cuanto es un hecho que las coberturas fundamentales de derechos humanos económicos, sociales y culturales en muchos casos son alcanzados por decisiones de empresas contenidas en acuerdos comerciales, cámaras arbitrales, comisiones de comercio y otros organismos de la misma índole.

La pregunta es ¿cómo hacemos alcanzar a las empresas la base de derechos contenidas en los Tratados Internacionales?; de esta forma desde el mundo de los derechos fundamentales, hemos debido recurrir a las obligaciones de respeto, garantía, efectivo goce y adopción de medidas de los Estados, para resguardar la debida vigencia de los derechos sociales alcanzados por la acción u omisión de las empresas. Esta necesidad nos pone en el desafío de considerar experiencias innovadoras tales como la certificación de actividades empresariales para sentar ciertos principios esenciales de derechos humanos para las instituciones con fines de lucro. Esto se acompaña de un proceso creciente de demanda ciudadana de derechos de contenido económico, social y culturales a las empresas, que va presentando un cambio sustantivo desde el Estado al mundo privado.

Por ello, ha de comprenderse el sentido, por ejemplo, el caso de una ACIP<sup>1</sup>: Antenas Celulares, que en definitiva como causa persigue establecer parámetros de cumplimiento de los Derechos Fundamentales a las empresas tecnológicas del área de las telecomunicaciones, precisamente a aquellas entidades que reflejan una idea de modernidad y transparencia, pretendiendo establecer un precedente único en el mundo para el Siglo XXI, que permita unir la regulación jurídica internacional del sector con fines de lucro de las telecomunicaciones con el mundo de los derechos humanos.

Con ello, resulta fundamental comprender el rol primario de la Justicia Pública, reconquistando la función del Estado en la cobertura de los derechos humanos. Cada vez más por la incorporación de nuevas tecnologías, asuntos vinculados a temas técnicos como biogenética, energía nuclear, asuntos ambientales y ecológicos, como grandes contratos de inversión extranjera, son sometidos a la jurisdicción de cámaras de arbitraje, comisiones e instituciones privadas. Ello invoca la tarea de reincorporar estos temas a la agenda de la justicia del Estado, por los alcances que para los derechos humanos tienen estos asuntos.

El Informe del BID señala algunas estadísticas en América Latina, sobre la Justicia, indicando la presencia de un proceso creciente de burocratización del aparato judicial y la necesidad de establecer mecanismos que restablezcan la evidente desigualdad de las partes, con base principal en una injusta relación entre recursos económicos y vigencia efectiva de derechos. Se ha señalado que el costo promedio de un litigio en América Latina es de aproximadamente mil dólares, absolutamente inalcanzable para más del setenta por ciento de los habitantes de nuestra región.

Con ello son casi los dos tercios de nuestros conciudadanos que no tienen efectiva confianza en el sistema judicial para la resolución de los conflictos de alcance jurídico que los afecten. Algunas instituciones tales como la Sociedad Interamericana de Prensa han señalado que más que medidas coercitivas de los derechos y libertades de las personas, en América Latina el problema fundamental es el de la impunidad.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Acción Ciudadana de Interés Público, sigla acuñada por el Área de Exigibilidad de FORJA.

<sup>2</sup> La encuesta Latinobarómetro, se realizó entre los meses de abril y mayo del 2003, en muestras de poblaciones nacionales de diecisiete países que suman un total de 18.526 entrevistados. Ante la pregunta «¿Cuánta confianza tiene usted en el Poder Judicial?», sólo un 25 por ciento de los entrevistados afirma tener «mucha» y «algo» de confianza en esa institución. Los resultados son menores a los del año pasado, donde la confianza en el poder judicial era de un 27 por ciento. La misma encuesta mostraba que, entre 1999 y 2000, un 34 por ciento de los ciudadanos sentía confianza en la institución (32 por ciento en 1998 y 36 por ciento en 1997).

Esta evidencia sobre la presencia de índices importantes de insatisfacción ciudadana por inseguridad de que sus bienes jurídicos serán afectados sin el debido restablecimiento de los derechos vulnerados, nos pone en la necesidad de hacer crecer la amplitud y conciencia de los derechos, la necesidad visibilizar los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos colectivos como aquellos que nos afectan a todos, la urgencia de formar a los ciudadanos en los sistemas locales, nacionales e internacionales de justicia, bajo una comprensión que permita internalizar a los derechos humanos como la base de toda ciudadanía, de generar una jurisprudencia internacional sobre nuevos temas de derechos colectivos como asuntos ambientales, tecnológicos o de información, poniendo en movimiento la base de tratados internacionales en concordancia con un sin número de declaraciones y manifestaciones de los Estados que deben ser entendidos en su versión de exigibilidad.

Por ello la PIDHDD insiste para el período 2003-2005 en su política de consorciamiento internacional con redes que potencian nuestras acciones, alcanzando mayores y mejores objetivos para el fortalecimiento de la Sociedad Civil de América Latina.

No cabe duda entonces que estamos enfrentando un tiempo de cambios. Desde ya, vivenciamos el primer siglo de la igualdad al menos formal entre el hombre y la mujer, pero sin reconocer aún diversos derechos sexuales y reproductivos, pero que más allá de la manifestación constitucional de igualdad ha de traducirse en redefinir el concepto de derecho desde una óptica de la diversidad y de género. Numerosas instituciones incluso de derechos humanos presentan fuertes rasgos discriminatorios, a saber, el derecho humano a la “paternidad” del autor sobre su obra.

Este proceso se acompaña de un aumento considerable de demandas ciudadanas de acceso a los espacios públicos, comprendiendo a todo aquello que dice relación con sus derechos fundamentales como asuntos de interés público.

### **Necesidades Ciudadanas desde una Concepción del Derecho de Interés Público**

Con ello los derechos colectivos enfrentan un desafío interesante, la necesidad de consagrar derechos esenciales de la naturaleza, desde una óptica de lo colectivo, resguardando la visión de la biodiversidad desde lo normativo. El derecho ha sido fructífero en la generación de ficciones jurídicas para resguardar los derechos de la familia, de los infantes y de intereses estimados como estimables o superiores, pero ha carecido de la creatividad necesaria para decidir sobre los derechos de la naturaleza, de la flora, de la fauna y de la biodiversidad.

Resulta fundamental reescribir el rol del control ciudadano, a partir de que el principal de los componentes del propio Estado es la ciudadanía, sin la cual no existe ejercicio del poder, incorporando a lo normativo la necesidad de dimensionar la diversidad, la humanidad y el sentido de lo cotidiano. Desde este concepto, se hace necesario pensar un derecho a escala humana, en la biodiversidad normativa.

Dentro de este nuevo rol, hemos de hablar de la participación ciudadana. Hemos señalado que la participación ciudadana desde antiguo se clasifica según su nivel de incidencia en los asuntos de interés público. En primer lugar la participación con *status consultandi*, cuando las organizaciones son convocadas por el Estado son llamadas a manifestar opinión sobre un asunto público, *‘concurrenti*, cuando se las invita a participar en las mismas condiciones que la autoridad gubernamental, *‘decidendi*, cuando la opinión de las organizaciones es jurídicamente vinculante para la autoridad y *resolutio*, cuando las organizaciones deciden el conflicto generado entre el interés del Estado y otro interés concurrente.

Esta evidencia nos pone en la tarea de avanzar en la generación de una masa crítica efectiva en torno a los temas jurídico-normativos en Derecho y Justicia, avanzando en la necesidad de estudiar los distintos fenómenos que enfrentamos: justicia local, de estudios de consistencia normativa, de analizar las potencialidades que ofrece el derecho para que las personas alcancen una mejoría sustantiva en el nivel de satisfacción ciudadana.

En nuestra carta fundamental, los ciudadanos no nacen, se hacen; la ley se presume conocida por todos y nadie puede alegar ignorancia. Esto nos impone un gran desafío al que debemos responder. La necesidad de fortalecer la formación de ciudadanos, de ciudadanizar desde lo local y pensar en líneas de defensoría de los intereses colectivos, como la urgencia de anticipar temas de derecho a la información, tecnológicos y ambientales, incorporando equipos de investigación y propuesta desde lo público. Hemos visto recientemente la experiencia de audiencia ciudadana con la Defensoría del Pueblo del Perú a partir de la Ley de Telecomunicaciones o de la Televisión Digital, son temas de futuro que definen un porvenir de derechos ciudadanos.

A partir de estas consideraciones estadísticas y de las reflexiones que nos convocan, me permito hacer una pregunta provocativa: ¿Está preparado el ordenamiento jurídico; el derecho, o la norma sustantiva para posibilitar o potenciar la participación ciudadana? Ya señalamos la ausencia de normas que consagra el *status decidendi*, la carencia justamente de aquellos mecanismos jurídicos que posibilitan la democracia directa, la democracia de segundo nivel tales como rendición de cuentas, revocatorias, plebiscitos, fiscalización y control ciudadano, la necesidad de realizar estudios de consistencia normativos, porque hay duplicidad, contradicciones, antinomia en la legislación de interés público.

Cabe preguntarse entonces, a modo de ejemplo, ¿Es compatible, el principio de responsabilidad subjetiva que aprendemos en las facultades de derecho, así como la responsabilidad por culpa, con la incorporación de lo colectivo en el derecho y/o la defensa de lo colectivo? ¿Hay reconocimiento en el derecho, de la teoría de la comunidad de vida efectiva o el derecho de figuras de solidaridad activa? ¿El tema de las normas de competencia y jurisdicción parece compatible acaso, con la figura de defensa de derechos colectivos? .

Un sólo ejemplo, el caso de Sudáfrica que autoriza la comparecencia como legitimación activa de partes en nombre de futuras generaciones o el caso de los niños de Opoza recién citado en Naciones Unidas por la tala indiscriminada de bosques en Filipinas, que también permite la comparecencia y la consagración de derechos hacia el futuro, que pueden comparecer las personas por defensa de derechos de futuras generaciones; el fiscal de naturaleza en Australia, dentro del proceso judicial y tantas otras figuras innovativas en el campo jurídico de reconocimiento del interés público. Surge el cuestionamiento ¿Cual es el aporte del derecho a la creación jurídica de interés público? Claramente insuficiente.

Estas insuficiencias que surgen de la experiencia en el litigio de interés público son múltiples, sólo señalo algunas de ellas: la ausencia de la *litis consorcio activa plural*, la dificultad de comparecer en forma colectiva, la necesidad de constituir la fianza de *ratio* en la querella, que impide la comparecencia pública en defensa de los intereses de todos.

Como no mencionar la sentada jurisprudencia que restringe el interés al sólo patrimonial como interés alegable en el juicio, las dificultades de aplicar el sistema de notificación conjunto o de por aviso, la figura del patrocinio y poder generalmente basado en la idea de un abogado y el derecho individual, pero que tiene dificultades estructurales para la aplicación de una óptica de un derecho colectivo, las costas procesales y personales claramente establecidas en el marco de



un proceso individual, la comparencia en las Cortes y tantas otras instituciones que nos evidencian la ausencia de mecanismos institucionales de ejercicio de los derechos colectivos, y que van mas allá de la implementación de una figura como el defensor del ciudadano u otra semejante.

A ello se suma el sistema de auxiliares de administración de justicia que es de costos inalcanzables, la ausencia de diversidad y flexibilidad del proceso definida por un marco es, la necesidad de ampliar el concepto de impacto público a interés público ciudadano, la insuficiencia del sistema de acceso a justicia local, y tantos otros temas que definen un escenario que hace impracticable una justicia de interés público. Con lo anterior, la necesidad de definir organizaciones de la sociedad civil que en justicia cumplan tareas de “watch dog”, de generar masa crítica y reflexiva sobre estos temas, avanzando en la idea de un juez ciudadano, incorporando las ideas del garantismo judicial que tan poco ha sonado en nuestros Tribunales, la necesidad de fortalecer investigaciones forenses. ¿Cuánto debe la justicia a las investigaciones sobre las preconcepciones judiciales desarrolladas en los años 60, para la sociología de jueces?.

Con lo anterior, sumamos la falta de reconocimiento a la teoría del -protoproceso- o del problema sociojurídico, que se explica como la solución integral del problema base del conflicto jurídico. Una sentencia no soluciona el problema de las personas, sino que toca solo parte (y tan solo la formalidad) del problema, siendo obligación del Estado alcanzar la solución global del problema, como lo señalan el imperativo del Bien Común, consignado en las Bases Institucionales de casi todas las Constituciones Políticas de nuestros Estados.

Claramente la idea de un juez que resuelve solo y además un juez abogado, constituyen limitantes a la aplicación de una justicia integral. La necesidad de incorporar la multidisciplina, la audiencia y la visita de la judicatura a la comunidad.

La necesidad de la imagen mediática del mundo de la justicia. En el New York Times, el 34% de las páginas de un diario se dedican a temas de derechos, el 32% del noticiario ya ocupa temas vinculados a derechos. Una investigación de Boston University: el 54% de las personas que ven noticiarios es sensible a la injusticia, y el 23% es altamente sensible. Como consecuencia de ello el proceso judicial se va constituyendo en una escuela de justicia, la estigmatización de los medios sobre las víctimas y la necesaria implementación de un plan medial de justicia.

Como respuesta a lo anterior, en la PIDHDD hemos desarrollado las acciones interamericanas de interés público. Estas son iniciativas de defensa del interés público desarrolladas por plataformas ciudadanas y comunicacionales en defensa de temas DESC, tales como derecho de autodeterminación, derecho a la seguridad social, derechos de los migrantes, derechos ambientales, derecho a la información sobre DESC, informes alternativos nacionales y regionales, campañas de diplomacia ciudadana entre otros.

Dentro de los impactos de estos procesos de construcción ciudadana de los derechos, uno fundamental ha sido un cambio del rol del abogado. El abogado tradicionalmente firma una demanda como representante de su parte, pero en un proceso de construcción y defensa del interés público, su rol es mas ciudadano, es un agente que multiplica los impactos del proceso hacia la ciudadanía capacitando y haciendo parte a las organizaciones y ciudadanos en activistas del proceso judicial, lo que permite a las personas pasar de una fase de víctima a una de protagonista de sus propios cambios. Esto ha importado un empoderamiento de la ciudadanía del proceso, una reconceptualización del concepto de víctima y la necesidad de forzar una *litis* consorcio activa original o derivada. Con este interés, las personas se sienten participando en un proceso judicial que les pertenece y su rol recopilando y generando pruebas, interviniendo en audiencias, define un proceso judicial entendido como una verdadera Escuela de derechos, con acceso para todos.



Llama profundamente la atención, entonces, la necesidad evidente de implementar mecanismos efectivos de participación ciudadana.

Han llegado los tiempos de comprender que el lema “Todos por la justicia para todos” es un imperativo cada vez más presente.

## **Metodología**

La elaboración de este Primer Informe, sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Chile, no se ha realizado con la metodología propia de un Informe alternativo al Oficial, el cual como se ha señalado nunca ha sido presentado a la ONU por el Estado de Chile, sino que se ha pretendido desarrollar una modalidad de investigación y elaboración del Informe que permita la más amplia participación de los profesionales, equipos y organizaciones que integran el Capítulo Chile Ciudadanía, como las alianzas, redes y organizaciones específicas de la Sociedad Civil Chilena.

Es por esto que el presente Informe ha requerido de una amplia participación ciudadana y de las organizaciones interesadas activamente en la promoción y ejercicio efectivo de estos derechos, principalmente mediante recepción de informes específicos, análisis de cifras y propuesta de medidas sobre el tema, incorporándose diagnósticos y criterios, mediante entrevistas, que constituyen la base de un informe alternativo.

Un informe alternativo pretende recoger los elementos suficientes que permitan evaluar la vigencia efectiva de los DESC, comprobando los efectos de las normas y el impacto real de los planes o programas, así como también la existencia de acciones de exigibilidad y los principales obstáculos para su pleno ejercicio por todos los sectores de la población, especialmente por los más desprotegidos social y económicamente, considerando las carencias particulares de los distintos grupos étnicos.

Para lograr este objetivo se realizaron entrevistas a profesionales de diversas áreas, a los que se denominaron “Informantes Calificados”, miembros estos de organizaciones de la sociedad civil, tales como Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y El Caribe (APILA); Colegio Médico de Chile; Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada; Corporación ONG Formación Jurídica para la Acción (FORJA); Corporación Oportunidad y Acción Solidaria (OPCION); Derechos de Ciudadanía para la Discapacidad, Asociación Gremial (DECIDE A.G.); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Chile (FLACSO); Fundación Instituto de la Mujer; Movimiento Indígena; Movimiento Unificado de Minorías Sexuales de Chile (MUMS); Programa de Economía del Trabajo (PET); Red Nacional Ecológica (RENACE) y Unión Nacional de Padres y Amigos de Personas con Discapacidad Mental (UNPADE).

Los profesionales pertenecientes a dichas instituciones participaron además en un “Taller de Informantes Calificados” que tuvo como objetivo principal la corroboración o corrección, en cada caso, de la información obtenida en las entrevistas, además de la complementación de la misma.

En cuanto a cifras y estadísticas, la inexistencia de estudios por parte de la sociedad civil, debido a la carencia de recursos económicos para ello, instituyó la necesidad de recurrir constantemente a los datos estadísticos oficiales que da a conocer el Estado, mediante las instituciones y servicios dependientes del Poder Ejecutivo, publicados a través de los distintos medios de difusión existentes.

## **Conceptos Básicos y Diferenciación de Contenidos**

El legado cultural más nefastamente representativo del Régimen Autoritario, que rigió en el país desde 1973 a 1989, es la identificación de los Derechos Humanos tan solo como aquellos derechos individuales, que tienen las personas a la vida, a la integridad física y psíquica, a la libertad, a la seguridad, a la asociación y participación política, etc.

Esto debido a la situación generalizada de violación a estos derechos “fundamentales” (Civiles y Políticos), que caracterizó a ese período de la historia chilena y la ausencia hasta el día de hoy de efectiva justicia a su respecto, lo que ha contribuido a la conceptualización de una restringida visión del alcance de la doctrina y práctica de los Derechos Humanos.

Esta restringida o incompleta identificación conceptual, se traduce en la no incorporación en la cultura jurídica y ciudadana de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como Derechos Humanos, estando estos reconocidos como tales por la Comunidad Internacional en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los posteriores Instrumentos Internacionales que lo complementan.

La evolución conceptual de los Derechos Humanos, desde su surgimiento a fines del siglo XVIII, se refleja en la incorporación progresiva de nuevos derechos, que con anterioridad no eran considerados como tales, surgiendo doctrinalmente las “generaciones” de Derechos Humanos, cada una de ellas con diferentes contenidos.

Se ha considerado entonces como Primera Generación de Derechos Humanos los denominados “derechos de la libertad”, conocidos actualmente como Derechos Civiles y Políticos: Derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad de las personas, Derecho al ejercicio de las libertades públicas, Derecho a la igualdad ante la Ley y la Justicia y Derecho a la participación política.

Una Segunda Generación, se denominó “derechos de la igualdad”, hoy conocidos como Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre los que se destacan el Derecho a la educación y a la cultura, Derecho a un puesto de trabajo productivo, Derecho a una remuneración justa, Derecho a la sindicalización, negociación colectiva y huelga, Derecho a la seguridad social, Derecho a la salud, Derecho a la alimentación suficiente y Derecho a una vivienda digna. Estos surgen a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, en contraposición al sistema económico liberal, inspirados en las ideas de justicia social desarrolladas en el pensamiento socialista y más tarde por la denominada doctrina social de la Iglesia. Su reconocimiento jurídico se plasma en su inserción en las primeras leyes sociales de fines del siglo XIX.

Se ha estimado también la existencia de una Tercera Generación de Derechos Humanos, denominados “derechos de la solidaridad”, entre los cuales se incluye el Derecho al desarrollo, Derecho a la paz y Derecho a un medio ambiente libre de contaminación.

Con ello se encuentra en desarrollo la Cuarta Generación de los Derechos Humanos, denominados “derechos de la humanidad”, que tienen por objeto el género humano, sumado a las recientes investigaciones sobre la Quinta Generación de Derechos, que son aquellos referidos al mundo denominado “cyber” o los derechos humanos de la Era de la Sociedad de la Información.

No obstante estas diferentes categorías de derechos, la Doctrina Internacional en las últimas décadas ha sostenido la necesidad de aplicar los principios de indivisibilidad, complementariedad y exigibilidad a los derechos humanos. La violación por acto u omisión, de uno de estos derechos, cualquiera sea su naturaleza, atenta contra la dignidad del ser humano en su totalidad, e impide

su pleno desarrollo como persona y sujeto de derecho.

La historia de los Estados modernos ha demostrado que cuando los derechos humanos no son concebidos como un todo indivisible y se privilegia a algunos de ellos en desmedro de los otros, tarde o temprano se afecta el pleno ejercicio de todos ellos.

En América Latina la falta de cumplimiento de los DESC, se traduce en situaciones generalizadas de pobreza (hambre; falta de vivienda, servicios básicos y educación, etc.), discriminación por diversos factores y una precaria participación política, con regímenes formalmente democráticos, pero que en los hechos reprimen las libertades públicas y no contribuyen a la disminución de las condiciones de miseria e inequidad.



## **2 INSERCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA NORMATIVA CHILENA**

### **Los Derechos Económicos Sociales y Culturales**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra derechos tanto Civiles y Políticos como Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, los dos tipos de derechos se separaron cuando los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos fueron adoptados en 1966. Las razones de esta división fueron en parte políticas y en parte jurídicas. Durante la Guerra Fría, cada bloque defendía su propia serie de derechos: los occidentales patrocinaban la libertad y la democracia, mientras que el bloque del Este favorecía la redistribución de la riqueza con fines sociales.

En ese instante, jurídicamente se aducía que la naturaleza de cada grupo de derechos era diferente. Los Derechos Civiles y Políticos (DCP) eran negativos, pues su aplicación requería una abstención por parte del Estado («el Estado no debe torturar»). En cambio, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) exigían la intervención del Estado («el Estado debe facilitar escuelas»). Los DCP implicaban obligaciones inmediatas (no costaban nada), mientras que los DESC estaban sujetos a una realización progresiva y sólo podían cumplirse en la medida en que los recursos de un país lo permitieran. Los DCP eran justiciables o exigibles, por lo que se justificaba la creación de un procedimiento individual de queja a nivel internacional. No así con los DESC, para los que lo único que se exigía de los Estados era la capacidad de responder a preguntas críticas en torno a los progresos realizados, ante un comité internacional. De allí la decisión, concretada el 16 de diciembre de 1966 tras décadas de lucha ideológica, de crear dos tratados internacionales separados: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), con un Protocolo Facultativo que instituía un procedimiento individual de queja, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que preveía solamente un procedimiento de informe para los Estados.

El movimiento no gubernamental a favor de los derechos humanos, que se desarrolló en primer lugar en Occidente, se enfocó casi exclusivamente en los derechos civiles y políticos, contribuyendo a crear la impresión de que sólo este grupo de derechos tiene alguna importancia. Para el concepto de seguridad ciudadana, esta preeminencia de los Derechos Civiles y Políticos significó un definido rol del Estado más preocupado de la protección de estos derechos, que de los DESC, lo que reportó en definitiva en aparatos estatales fuertemente definidos por un rol pasivo frente a estos derechos, pero la desconsideración de la visión de lo económico, social y cultural en el concepto de seguridad.

La división también contribuyó a posponer la integración de los derechos humanos en el desarrollo. Los defensores de los DDHH mostraban indiferencia por temas relacionados con el desarrollo, pues insistían en el respeto por los derechos civiles y políticos, independientemente del grado de desarrollo de un país. Esto significó históricamente que las demandas ciudadanas

por el cumplimiento de estos derechos, generaban una organización y estructura estatal consecuente, pero que no comprendía la fuerza y la entidad de los derechos colectivos, difusos o de clase, y entre ellos el más importante, el Derecho al Desarrollo.

Hoy existe un acuerdo general en que ambos grupos de derechos necesitan tanto la abstención como la acción del Estado. En realidad la necesidad para un Estado de dedicar o no recursos a la realización de ciertos derechos humanos depende ante todo de la naturaleza de la obligación, mas no de si los derechos son civiles, culturales, económicos, políticos o sociales. La creación de un sistema judicial que garantice los derechos de los acusados exige inversiones. No así la decisión de no demoler una barraca en un barrio pobre.

Otra consecuencia de la división fue el control menos que suficiente de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano internacional. El debate en torno a la adopción del Protocolo Facultativo al PIDESC, que prevé un procedimiento de queja individual, todavía está en discusión, aunque hoy en día se acepta el hecho de que puedan ser objeto de acciones jurídicas algunos aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales.

En la ONU, la brecha entre los dos grupos de derechos está ahora salvada. La Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo considera que el desarrollo exige la realización de todos los derechos humanos. Es que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, y requieren «igual atención».

En cuanto a la Declaración Final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, confirmó que la comunidad internacional debe: *«tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso»*

Resulta útil aclarar cuáles son las obligaciones derivadas de los DESC tomando el PIDESC como punto de partida. Según el Pacto, los individuos son los que gozan de los derechos, mientras que los Estados son los que tienen obligaciones. Generalmente, la distinción atañe a las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y aplicar los DESC.

Esta obligación de respetar los DESC constriñe el Estado a no privar a alguien de un derecho del que ya está gozando, como cuando el Estado decide demoler casas para limpiar un área ocupada por viviendas precarias o cuando expropia una tierra que sirve de sustento a una familia. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los conflictos en materia de DESC no giran únicamente en torno a saber si las autoridades tenían o no razón en demoler una casa o eliminar la fuente de alimentos. Generalmente el enfoque tiene que ver con el principio de restitución: ¿se compensó la pérdida con una casa o una tierra de igual calidad o, de no haber sido posible, recibieron las víctimas una suficiente compensación?, como con la ausencia de una política de vivienda que otorgue seguridad en el goce de una residencia tranquila para los ciudadanos de un sector o localidad.

La obligación de proteger los DESC también impone a los Estados que brinden protección contra cualquier privación, perturbación o amenaza de su ciudadanía económica, social o cultural por parte de un tercero. Si una empresa no garantiza a sus empleados condiciones laborales seguras, el Estado tiene la obligación de brindar protección a los trabajadores sancionando a la empresa. De no hacerlo, según el Pacto, es el Estado el responsable.

Otra consecuencia de la obligación de cumplir con los DESC es que el Estado debe garantizar paulatinamente que cualquier persona en su territorio goce a plenitud de los DESC, única situación

en la que es posible concebir la seguridad en el ejercicio de los derechos y libertades. Así, los gobiernos están obligados a actuar para asegurar la seguridad alimentaria de todos, la seguridad ambiental o bioseguridad, lograr una enseñanza secundaria universal y gratuita, disminuir los niveles de mortalidad infantil. Los gobiernos deben desarrollar un plan, con criterios de evaluación, que indique el progreso que quieren alcanzar, en determinado plazo, y que incluya la medición del progreso realmente alcanzado. Deben crear las condiciones en la sociedad para que la gente pueda realizar sus derechos en un espacio seguro y cierto.

Pero también las obligaciones sobre la realización progresiva de los derechos permiten a los gobiernos decidir sobre cómo lograr las metas; es decir, permiten cierto margen discrecional. Existen diversas vías para llegar a una progresiva realización, y la mejor estrategia no siempre es la más obvia y suele ser objeto de debates entre los partidos oficialistas y la oposición, o entre los gobiernos y las ONG. Sin embargo, a veces las obligaciones de realización progresiva conllevan difíciles opciones. La realización progresiva significa que hay que progresar. Y la regresión, cuando ocurre, es un problema. En todo caso, le incumbe al Estado demostrar que su política está conforme con la obligación de realización progresiva. Con un enfoque hacia los DESC, la política educativa puede salir del ámbito meramente político.

Como ya hemos mencionado, las obligaciones de realización progresiva se vuelven herramientas poderosas cuando se combinan con la prohibición de la discriminación, ecuación que define un marco de aplicación de la seguridad ciudadana sin diferencia de clases o de condición social. Independientemente del nivel en que son garantizados los DESC, en ese nivel no puede haber discriminación. Las grandes disparidades regionales en el acceso a cuidados primarios de salud constituyen, sin embargo, un problema. Pero entre la construcción de un hospital universitario en la capital o la facilitación de servicios médicos básicos en las zonas rurales aisladas, el principio de no discriminación favorece la segunda opción.

No todos los derechos consagrados en el PIDESC son sujetos a las obligaciones de realización progresiva. Existen derechos que entrañan obligaciones inmediatas e incondicionales, entre ellos el derecho a la educación primaria y la libertad sindical. El acceso a la educación primaria es un prerrequisito a la realización de todos los demás DESC. En cuanto a la libertad sindical, este no es un derecho para el cual un gobierno necesite un plan: un sindicato es un plan que otros han hecho y que el gobierno debe respetar.

Asimismo se ha abierto un debate para saber si todos los DESC implican obligaciones fundamentales que aseguren en forma inmediata niveles mínimos de cumplimiento de estos derechos. Esto nos pone en el tema del “contenido mínimo exigible” de la seguridad económica, social y cultural de un modelo de ejercicio de derechos y libertades, que excede a esta parte del marco teórico.

Finalmente, en situaciones de emergencia, como un conflicto armado o un desastre natural, el Estado tiene la obligación de brindar bienes de supervivencia a la población. La hambruna no puede ser usada como arma de guerra. Si el Estado está en la incapacidad de proveer bienes de supervivencia, debe permitir que organizaciones humanitarias imparciales brinden esta ayuda.

El PIDESC identifica al Estado como el principal responsable. En los actuales enfoques de desarrollo, también el Estado es considerado el actor principalmente responsable del desarrollo. Cuando se agrega un enfoque hacia los DESC, sin embargo, el desarrollo ya no es simplemente un objetivo que el Estado debe alcanzar, sino también un derecho de los ciudadanos, para el cual el Estado tiene responsabilidad. El enfoque basado en los derechos brinda a los individuos

herramientas para que el Estado tenga la responsabilidad del cumplimiento de su misión de desarrollo. Desde el punto de vista del Estado, la consecuencia de la ratificación del PIDESC es que está legalmente obligado a comprometer sus recursos prioritariamente en la realización de los DESC.

Este enfoque también busca la formación de las personas de base y contribuye a su sensibilización. Dice a las comunidades que si hay (algunas) políticas gubernamentales que son negativas para ellas, no es prueba de la falta de influencia política por parte de la comunidad, sino que estas políticas pueden ser impugnadas con base en normas universales que regulan el comportamiento gubernamental en el ámbito del desarrollo. El enfoque basado en los derechos reviste entonces una gran importancia para las ONG de desarrollo que trabajan por la autosubsistencia de comunidades marginadas o se comprometen en la defensa política para mejorar el desempeño del Estado en materia de desarrollo.

Este enfoque requiere que se establezcan coaliciones entre las organizaciones comunitarias, las organizaciones de desarrollo que laboren en el bienestar social, los sindicatos y las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Cada una de estas organizaciones tienen capacidades específicas, cuya combinación es lo que se necesita para que el enfoque sea efectivo. Las organizaciones de DDHH tienen experiencia en el uso de estrategias centradas en casos individuales. Los sindicatos son expertos en acción colectiva. Las ONG tradicionales de desarrollo son capaces de evaluar el impacto social de las políticas económicas gubernamentales. Y la actuación de cada tipo de organizaciones deberá basarse en las verdaderas necesidades de la gente a nivel comunitario, tal como sus organizaciones las habrán identificado. Un enfoque de desarrollo que reconozca los DESC no puede funcionar si cada organización trabajó en forma aislada.

El Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales opina lo siguiente: *«un Estado parte en el que un número significativo de ciudadanos esté privado de los productos alimenticios esenciales, los servicios esenciales de cuidado de salud, de una vivienda básica o de las formas más fundamentales de educación, está, a primera vista, violando el Pacto.»*<sup>3</sup>

En la mayoría de los casos, las herramientas para seguir las responsabilidades del Estado son más eficientes a nivel nacional, pero como ya lo hemos señalado, también puede haber posibilidades en los planos regional e internacional. La naturaleza y efectividad de una herramienta depende de la naturaleza de la obligación involucrada. Litigar es útil cuando se alega la violación de una obligación inmediata de un DESC. Entre las obligaciones inmediatas del Estado figuran: el respeto a los DESC, las obligaciones en materia de educación primaria y de derechos laborales, la no discriminación y el principio de no regresión. Las constituciones nacionales suelen consagrar DESC, y la mayoría de los sistemas jurídicos prevén reglas y procedimientos en áreas tales como las expropiaciones y demoliciones de vivienda, el acceso a la tierra, el acceso a la educación, pero sin hacer mención de la función social de la seguridad. Algunos jueces independientes pueden querer interpretar estas disposiciones legales a la luz de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

En algunos casos, la introducción de quejas que evoquen los DESC en el nivel de la administración local o nacional puede ser utilizada fuera de la esfera judicial, como ejemplos en una campaña temática destinada a presionar a las autoridades gubernamentales o a sensibilizar al público.

<sup>3</sup> Véase Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, sociales y culturales. Comentario General No.3 (1990), UN doc. E/1991/23, Anexo III, Párr. 10.



En su mayoría los casos deberán ser defendidos ante las distintas ramas del Estado a nivel nacional, pero en algunas oportunidades, podrá ser útil llevar el caso ante una instancia mayor. Los procedimientos regionales e internacionales tienden a ser largos y onerosos, con reparaciones a menudo insuficientes a beneficio del demandante. Por lo tanto es importante seleccionar los casos con cuidado. Los casos cuyo impacto rebasa la mera situación personal de la víctima y tenga valor práctico o simbólico más allá de las fronteras del Estado involucrado parecen ser los casos más aptos para ser llevados ante los mecanismos internacionales. Pero es preciso que el caso también pueda ser ganado.

Es posible que la realización progresiva de los DESC requiera de un enfoque más familiar para las ONG de desarrollo que para aquellas de defensa de los DDHH. El PIDESC reconoce que las obligaciones de realización progresiva dependen de los recursos disponibles. Y de hecho los gobiernos aducen con facilidad que no pueden realizar muchos progresos debido a limitaciones presupuestarias. Para evaluar la veracidad de este argumento, es preciso realizar un análisis del presupuesto que vaya más allá de las cifras sobre el PNB del país. La evaluación debe centrarse en la proporción presupuestaria dedicada a la realización de los DESC, en comparación con otros gastos (incluyendo aquellos que no estén relacionados con el desarrollo). Es preciso también realizar este análisis sobre un determinado período de tiempo, pues no solamente el aumento, sino también la tendencia, de las inversiones son de particular relevancia para ver si realmente hay progreso.

Las ONG que trabajan en esta área se han preocupado por identificar indicadores de desempeño. Estos indicadores se vuelven aún más cruciales cuando se considera que todos los DESC entrañan un nivel mínimo en el que no se permite derogación alguna, independientemente de los recursos disponibles. Además, puede argüirse que no se requiere ninguna lista exhaustiva de indicadores mientras se pueda hacer una evaluación preliminar del grado de realización de un derecho. Luego le incumbe al gobierno demostrar que esta evaluación preliminar se contradice con los datos completos.

### **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>4</sup>**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) fueron adoptados en 1966, sin embargo sólo entraron en vigor a nivel internacional en 1976, año en que consiguieron el número de adhesiones necesarias para ello. Estos pactos representan la búsqueda de “juridicización” de la Declaración Universal, entendida como una mera carta de intenciones, destituida, por tanto, de fuerza de ley.

Representan también el detalle de derechos definidos muy genéricamente en la Declaración Universal. En ese sentido, son instrumentos de adicional protección de los Derechos Humanos, destinados a ser usados cuando fueran a fallar las instituciones nacionales en la concretización de la justicia.

Los derechos consagrados en ambos pactos deberían constituir un solo instrumento normativo, mediante la visión de la indivisibilidad de los Derechos Humanos. Presiones de muchos países hicieron que ellos fuesen reunidos en dos pactos, para el que alegaban, principalmente, que los derechos humanos civiles y políticos eran auto aplicables y pasibles de cobranza inmediata, en

<sup>4</sup> Extractos de. “Los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales”. Benvenuto Jayme Jr. Bolivia, 2001, pg 52 y 53.

cuanto que los derechos humanos económicos, sociales y culturales eran “programáticos”. Tras de esa alegación estaba realmente la guerra fría entre los países capitalista y socialistas, el que hacía con que unos no aceptasen los derechos consagrados de sus ideologías.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales creó obligaciones para los Estados partes, atribuyéndoles responsabilización internacional en los casos de violaciones a los derechos enumerados. Al final, “la promoción, la garantía y la protección de los derechos humanos” han dejado hoy de ser una materia reservada exclusivamente a la jurisdicción interna o doméstica de los Estados, pues el derecho internacional no se limita a encarar la promoción de los llamados derechos civiles y políticos y a prever su garantía y protección, sino que dirige su atención y su consecuente normatividad a los derechos económicos, sociales y culturales.

El Estado de Chile adoptó el PIDESC la misma fecha en que este fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Cuya entrada en vigor internacional fue 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 del mismo. Así el depósito del instrumento de ratificación se realizó el 10 de febrero de 1972, fecha en que comienza su entrada en vigor internacional para Chile. Pero sólo entró en vigencia en nuestra legislación interna hasta el 27 de mayo de 1989, por cuanto no existía el decreto promulgatorio que conforme el orden jurídico interno era necesario para su eficacia. Decreto Promulgatorio: N° 326, de 28 de abril de 1989, publicándose este en el Diario Oficial el 27 de mayo de 1989.

El PIDESC presenta un extenso rol de derechos, que va mucho más allá de aquellos presentados en la Declaración Universal. **Los derechos establecidos son los siguientes:**

- 1.- Derecho a la libre determinación (art.1º)
  - A la libre determinación de los pueblos
  - Al desarrollo de los pueblos
  - Al desarrollo de los pueblos indígenas
  - Capacidad de establecer su condición política
  - Libre disposición de las riquezas y recursos naturales
  - Derecho de los pueblos a poseer sus propios medios de subsistencia.
- 2.- Igualdad en el ejercicio de derechos (art.3)
- 3.- Derechos Laborales Individuales (art.6 y 7)
  - Derecho al trabajo
  - Derecho a la libre elección del trabajo
  - Selección equitativa en función del trabajo
  - Condiciones de trabajo iguales para todos
  - Condiciones de existencia digna para el/la trabajador/a y su familia
  - Derecho a la dignidad e higiene en el trabajo
  - Derecho a la condición equitativa en la promoción en el trabajo.
  - Derecho al descanso semanal
  - Jornada de trabajo
  - Vacaciones periódicas pagadas
- 4.- Derechos Laborales Colectivos (art.8)
  - Derecho a defender y afiliarse a Sindicatos
  - Derecho de los sindicatos a fundar federaciones, Confederaciones y O.I.
  - Derecho al libre funcionamiento sindical
  - Derecho a la huelga

- 5.- Derechos en la Seguridad Social. (art. 9)
- 6.- Derechos de la Familia (art. 10)
  - Protección y asistencia a la Familia
  - Libre consentimiento matrimonial
  - Trabajadoras gestantes
  - Asistencia y protección a los niños y adolescentes
  - Trabajo de menores
- 7.- Derechos respecto a la calidad de vida (art.11)
  - Derecho a tener un nivel de vida adecuado
  - Derecho a la alimentación
  - Distribución equitativa de los alimentos
  - Protección contra el hambre y malnutrición
  - Derecho a una vivienda adecuada
- 8.- Derechos a la Salud (art. 12)
  - Disfrute de salud física y mental
  - Reducción de la mortalidad infantil y el desarrollo de los niños/as.
  - Higiene en el trabajo
  - Conservación del medio ambiente
  - Prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas y endémicas
  - Derecho a la asistencia médica y servicios médicos
- 9.- Derechos a la Educación (art. 13 y 14)
  - Derecho de la persona humana y respeto a los derechos humanos
  - Educación mínima obligatoria
  - Educación secundaria y superior
  - Derecho de los padres/madres a escoger la educación de sus hijos/as
- 10.- Derechos Culturales (art.15)
  - A participar en la vida cultural
  - Disfrute de los beneficios científicos y tecnológicos
  - Protección a los de propiedad intelectual
  - Conservación y difusión de la ciencia y la cultura
  - Respeto a la libertad para la investigación científica

## **Instrumentos Internacionales Complementarios y su Vigencia en Chile**

Existen distintas teorías interpretativas acerca de la fecha de entrada en vigencia de los Tratados Multilaterales (Declaraciones, Cartas, Actas, Pactos, Acuerdos, Estatutos o Protocolos), más aún cuando estos versan sobre derechos humanos. Para algunos estos forman parte de la legislación interna de cada país, siendo exigible su aplicación, desde el momento en que son adoptados o se adhiere a ellos, para otros es necesaria la ratificación de los mismos.

En Chile de acuerdo al artículo 32 de la Constitución Política de la República de 1980, el Presidente de la República conduce las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, llevando a cabo las negociaciones, conclusión, firma y ratificación de los tratados que estime convenientes para los intereses del país, señalando dicho artículo constitucional que

estos tratados deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso Nacional conforme lo prescrito en el artículo 50 N° 1 del mismo cuerpo legal.

El artículo 50 de la citada Constitución, en su N° 1 señala como parte de las atribuciones exclusivas del Congreso el “Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley”.

En consecuencia, al establecer la propia Constitución que el tratado debe ser sometido a los trámites de una ley, éste con posterioridad a su aprobación por el Congreso y ratificación por el Presidente de la República, debe ser promulgado mediante un Decreto Supremo, el que llevará la firma del Jefe de Estado y el Ministro de Relaciones Exteriores y en caso de incidir en materias especiales de otro Ministerio, la del Ministro respectivo. Finalmente, una copia autorizada del texto del decreto promulgatorio debe publicarse en el Diario Oficial.

Cabe señalar que el texto constitucional no fija plazos para la dictación del Decreto Supremo promulgatorio de un tratado, así como tampoco para la publicación de dicha promulgación. La disposición de este largo procedimiento de inserción a la legislación interna, sumado a los vacíos del mismo (no hay plazos), sirven de excusa a los gobiernos de turno para retrasar la entrada en vigencia de los Instrumentos Internacionales, aún cuando estos les implica la obligación de tomar medidas concretas y necesarias para su aplicación.

El más claro ejemplo de esta situación quedó demostrado con el PIDESC, que pesa haber sido adoptado por el Estado de Chile el 16 de diciembre de 1966 durante el Gobierno de Eduardo Frei Montalva y ratificado el 10 de febrero de 1972 durante el Gobierno de Salvador Allende Gossens, sólo entró en vigencia el 27 de mayo de 1989, pocos meses antes de recuperar la democracia, por cuanto Augusto Pinochet Ugarte no dictó sino hasta el 28 de abril de 1989 el decreto promulgatorio, para su posterior publicación.

Por otra parte, de acuerdo a nuestra normativa interna, en el caso de aquellos tratados que tengan por objeto cumplir o ejecutar lo dispuesto en un tratado anterior entran en vigor mediante su sola firma, o mediante el cambio de notas reversales.

Conforme a lo anterior la sola adhesión por parte del Estado de Chile al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en 1988 por trece países latinoamericanos, obligaría al Estado a garantizar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales que en él se enuncian.

Sólo el reconocimiento integral de todos los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, puede asegurar la existencia real de todos estos derechos; ya que sin la efectividad del goce de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales; y a la inversa, sin la realidad de los derechos civiles y políticos, los DESC carecen de verdadera significación<sup>5</sup>.

La idea de la necesaria integralidad, interdependencia e indivisibilidad en cuanto al concepto y a la realidad del contenido de los derechos humanos, que en cierta forma está implícita en la Carta de las Naciones Unidas, se recoge amplia y sistematizada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma definitivamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>5</sup> Extracto “Los Derechos Humanos, Documentos Básicos”, Tomo I. Máximo Pacheco Gómez. 2000. pg 32.

Entre los principales Instrumentos Internacionales que complementan el PIDESC, tanto antes como con posterioridad a su adopción, se encuentran los siguientes:

- **Declaración Universal de Derechos Humanos** (ONU. 10/12/1948)
- Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ONU. 20/11/1963)
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (Conferencia Mundial de la Alimentación. 16/11/1974) (ONU. 17/12/1974)
- Declaración de los Derechos del Niño (ONU. 20/11/1959)
- Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración Mundial, Aprobados por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en Nueva York (ONU. 30/09/1990)
- Declaración de los Derechos de los Impedidos (ONU. 09/12/1975)
- Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (ONU. 20/12/1971)
- Declaración de los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (ONU. 17/12/1991)
- Declaración de Principios de la Cooperación Cultural Internacional (ONU. 4/11/1966)
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, (ONU. 11/12/1969).
- Declaración sobre Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad (ONU. 18/11/1975)
- Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz (ONU. 12/11/1984)
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (ONU. 04/12/1986)
- Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador (IX Conferencia Internacional, Río de Janeiro 1947)
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”:**  
Organización: OEA, suscrito el 22 de noviembre de 1969 (en vigor 18.07.1978)  
Fecha de Ratificación: 21 de agosto de 1990, con declaraciones.  
Entrada en Vigencia: 05 de enero de 1991
- **Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña:**  
Organización: ONU, suscrito el 20 de noviembre de 1989 (en vigor 02.09.1990)  
Fecha de Ratificación: 13 de agosto de 1990  
Entrada en Vigencia: 27 de septiembre de 1990
- **Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias:**  
Organización: OEA, suscrito el 15 de julio de 1989  
No vigente en Chile.

- **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial:**  
Organización: ONU, suscrito el 21 de diciembre de 1965 (en vigor 04.01.1969)  
Fecha de Ratificación: 26 de octubre de 1971  
Entrada en Vigencia: 30 de noviembre de 1971 (Reconocimiento del Comité 18.05.94)
- **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer:**  
Organización: ONU, suscrito el 18 de diciembre de 1979 (en vigor 03.09.1981)  
Fecha de Ratificación: 07 de diciembre de 1989  
Entrada en Vigencia: 09 de diciembre de 1989
- **Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad:**  
Organización: OEA, suscrito el 06 de agosto de 1999  
Fecha de Ratificación: 12 de abril de 2001  
Entrada en Vigencia: 26 de febrero de 2002
- **Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza:**  
Organización: ONU, suscrito el 14 de diciembre de 1960 (en vigor 22.05.1962)  
Fecha de Ratificación: 26 de octubre de 1971  
Entrada en Vigencia: 30 de noviembre de 1971
- **Convención Universal sobre Derecho de Autor:**  
Organización: ONU, suscrito el 06 de septiembre de 1952 (en vigor 16.09.1955)  
Fecha de Ratificación: 18 de enero de 1955  
Entrada en Vigencia: 26 de julio de 1955
- **Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas:**  
Organización: OEA, suscrito el 22 de junio de 1946 (en vigor 14.04.1947)  
Fecha de Ratificación: 18 de enero de 1955  
Entrada en Vigencia: 21 de julio de 1955
- **Convención Sobre Condición de los Extranjeros:**  
Organización: VI Conferencia Internacional Americana, celebrada en Cuba, suscrito el 20 de febrero de 1928, a ratificar en la Unión Panamericana en Washington.  
Fecha de Ratificación: 12 de marzo de 1934  
Entrada en Vigencia: 14 de septiembre de 1934
- **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados:**  
Organización: ONU, suscrito el 28 de julio 1951 (en vigor 22.04.1954)  
Fecha de Ratificación: 28 de enero de 1972, con reservas.  
Entrada en Vigencia: 19 de julio de 1972
- **Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares:**  
Organización: ONU, suscrito el 18 de diciembre de 1990  
No vigente en Chile.
- **Convenio N°87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación:**  
Organización: OIT, suscrito el 09 de julio de 1948 (en vigor 04.07.1950)  
No vigente en Chile.

- **Convenio Nº98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva:**  
Organización: OIT, suscrito el 01 de julio de 1949 (en vigor 18.07.1951)  
No vigente en Chile.
- **Convenio Nº100, Sobre Igualdad de Remuneración** (entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor):  
Organización: OIT, suscrito el 29 de junio de 1951 (en vigor 23.05.1953)  
No vigente en Chile.
- **Convenio Nº111, Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación:**  
Organización: OIT, suscrito el 25 de junio de 1958 (en vigor 15.06.1960)  
No vigente en Chile.
- **Convenio Nº125, Sobre la Política del Empleo:**  
Organización: OIT, suscrito el 09 de julio de 1964 (en vigor 15.07.1966)  
No vigente en Chile.
- **Convenio Nº154, Sobre el Fomento de la Negociación Colectiva:**  
Organización: OIT, suscrito el 19 de junio de 1981 (en vigor 11.08.1983)  
No vigente en Chile.
- **Convenio Nº162, Sobre el Fomento del Empleo y la Protección Contra el Desempleo:**  
Organización: OIT, suscrito el 21 de junio de 1988 (en vigor 17.10.1991)  
No vigente en Chile.
- **Convenio Nº138 sobre Edad Mínima en el Trabajo:**  
Organización: OIT, suscrito el 26 de junio de 1973 (en vigor 19.06.76)  
Fecha de Ratificación: 01 de febrero de 1999  
Entrada en Vigencia: 12 de mayo de 1999
- **Convenio Nº182 sobre Peores Formas de Trabajo Infantil:**  
Organización: OIT, suscrito el 17 de junio de 1999 (en vigor 19.11.2000)  
Fecha de Ratificación: 17 de julio de 2000  
Entrada en Vigencia: 17 de noviembre de 2000
- **Convenio Nº169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes:**  
Organización: OIT, suscrito el 27 de junio de 1989 (en vigor 05.09.1991)  
No vigente en Chile.
- **Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial:**  
Organización: OMPI suscrito el 20 de marzo de 1883 (enmendado 02.10.1979)  
Fecha de Ratificación: 13 de marzo de 1991  
Entrada en Vigencia: 30 de septiembre de 1991
- **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador":**  
Organización: OEA, suscrito el 17 de noviembre de 1988 (Chile no es signatario)  
No vigente en Chile.
- **Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados:**  
Organización: ONU, suscrito el 18 de noviembre de 1966 (en vigor 04.10.1967)  
Fecha de Adhesión: 27 de abril de 1972, con reservas.  
Entrada en Vigencia: 20 de julio de 1972



## **Constitución Política de la República de Chile**

En la Constitución Política de la República, de 1980, se consagran los Derechos Humanos y específicamente los Derechos Económicos Sociales y Culturales, ya sea por vía de su mención expresa o tácita.

Sin embargo, el carácter general de este reconocimiento, al ser la mayoría de las enunciaciones establecidas en la Carta Fundamental meramente declarativas, no consagran el derecho en su esencia sino sólo el acceso a ellos, o la libertad de optar por el servicio o la prestación social específica.

Cabe señalar que el artículo 19 de la Constitución, denominado “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, es complementado por la aplicación directa de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, de conformidad esto a lo señalado en el artículo 5to del mismo cuerpo legal.

En cuanto a los mecanismos de protección que establece nuestra Constitución, ante la violación o incumplimiento de estos derechos humanos DESC, es aplicable el Recurso de Protección contemplado en el artículo 20. Así como el artículo 21 contempla el Recurso de Amparo o *Habeas Corpus* y protege eficazmente los Derechos Humanos Civiles y Políticos.

Sin embargo de acuerdo al texto del artículo, siendo su aplicación de tipo taxativa, no están “protegidos” la totalidad de los DESC enunciados en el artículo 19. Así el hecho, de que la propia Constitución señale que estos derechos están reconocidos y protegidos jurídicamente, en la práctica no se traduce en la existencia de mecanismos de exigibilidad en contra del Estado, ya sea por negación u omisión de los mismos.

### **Artículo 1.**

“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

**La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.**

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

**El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común,** para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, **con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.**

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, **dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta,** promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación **y asegurar y el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades** en la vida nacional.”

### **Artículo 5.**

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

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

**Artículo 19. “La constitución asegura a todas las personas:”**



**Artículo 19. Nº 1**

“El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona.

La Ley protege la vida del que está por nacer.

La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en Ley aprobada con quórum calificado.

Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo.”

**Artículo 19. Nº 6**

“La libertad de conciencia, la manifestación de **todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos...**”

**Artículo 19. Nº 8**

“El derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La Ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.”

**Artículo 19. Nº 9**

“El derecho a la protección de la salud.

El Estado **protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.**

Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la Salud.

**Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud**, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la Ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.

**Cada persona tendrá derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado.”**

**Artículo 19 Nº 10**

“El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de las personas en las distintas etapas de la vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. **Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.**

**La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.**

Corresponderá al Estado, asimismo **fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.**

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”.

**Artículo 19 Nº 11**

“La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

**La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.**

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”.

### **Artículo 19 N° 12**

“La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la Ley, la que deberá ser de quórum calificado.

La Ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social. Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida en las condiciones que la Ley determine, por el medio de la comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.

**Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y de mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la Ley.**

**El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la Ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.**

Habrà un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una Ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido consejo.

La ley establecerá un sistema de censura para la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica”.

### **Artículo 19 N° 15**

**“El derecho a asociarse sin permiso previo.**

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley ...”.

### **Artículo 19 N° 16**

**“La libertad de trabajo y su protección.**

Toda persona tiene **derecho a la libre contratación y a la libre elección** del trabajo con una justa retribución.

**Se prohíbe cualquier discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal**, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos.

Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. **Ninguna ley o disposición de autoridad podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna** como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos. La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas.

**La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores**, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella.

**No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni las municipalidades.** Tampoco podrán hacerlo **las personas** que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, **que atiendan servicios de utilidad pública** o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso”.

#### **Artículo 19 N° 18**

**“El derecho a la seguridad social.**

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

**La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes,** sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

**El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”.**

#### **Artículo 19 N° 19**

**“El derecho a sindicarse en los casos y forma que señale la ley.** La afiliación sindical será siempre voluntaria.

**Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica** por el sólo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley.

La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas”.

#### **Artículo 19 N° 25**

**“ El derecho del autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas** de cualquier especie, por el tiempo que señale la ley y que no será inferior al de la vida del titular.

El derecho de autor comprende la propiedad de las obras y otros derechos, como la paternidad, la edición y la integridad de la obra, todo ello en conformidad a la ley.

**Se garantiza también la propiedad industrial sobre las patentes de invención, marcas comerciales, modelos, procesos tecnológicos u otras creaciones** análogas, por el tiempo que establezca la ley. ...”

#### **Artículo 20**

**“El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales** sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en **el artículo 19, números 1, 2, 3 inciso cuarto, 4, 5, 6, 9 inciso final, 11, 12, 13, 15, 16 en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19, 21, 22, 23, 24 y 25,** podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

Procederá, también, el recurso de protección **en el caso del No. 8º del artículo 19,** cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado **por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.”**



### 3 LA PLATAFORMA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO (PIDHDD)

#### La Plataforma Interamericana

La Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo<sup>6</sup> es una asociación plural, convergente y autónoma y un espacio permanente de trabajo conjunto de organizaciones diversas de la sociedad civil de América Latina, que organizadas en capítulos nacionales,<sup>7</sup> trabajan por construir nuevos estilos de desarrollo social y convivencia democrática basados en los principios y la ética de los derechos humanos que aseguren una vida digna y relaciones solidarias y de equidad entre las personas, los pueblos y las naciones.

El aporte de esta iniciativa conjunta consiste en la adopción de un pensamiento compartido respecto a la integralidad de los derechos humanos, el vínculo indisoluble entre estos, el desarrollo y la democracia y la complementariedad de las acciones de exigibilidad jurídica y política que apuntan, por un lado, al uso, fortalecimiento y desarrollo de las normas del derecho interno y del sistema internacional de protección de los derechos humanos, y por otro, a la promoción de procesos de construcción de ciudadanía participativa.

La Plataforma es un proyecto movilizador de la sociedad civil, en el sentido que promueve la información, el intercambio, la formación, la producción conceptual y la elaboración de propuestas en función de **Acciones Ciudadanas de Interés Público** en los ámbitos nacionales e internacional, como la exigibilidad y vigilancia social respecto al cumplimiento de las obligaciones de los Estados establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los compromisos asumidos en las cumbres y conferencias mundiales de Naciones Unidas como la de Medio Ambiente (Río de Janeiro, 1992), Derechos Humanos (Viena, 1993), Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y de la Mujer (Beijing, 1995) entre otras.

Entre los objetivos trazados que la Plataforma se propone consolidar está el lograr, en este nuevo periodo, ahora en el ámbito interamericano, nuevos consensos entre sus miembros que le permitan realizar **acciones regionales de exigibilidad** de gran impacto social y político y promover de manera masiva una **cultura de derechos**. Para ello se seguirá convocando a diversos actores sociales, desarrollando una política amplia de alianzas y una estrategia de articulación y convergencia de esfuerzos con otras redes y organizaciones regionales.

<sup>6</sup> Desde su fundación en 1992 hasta 2000 el nombre fue Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. En la Asamblea General de la Plataforma realizada en Cochabamba, Bolivia el abril del año 2000, se decidió el cambio de nombre por el de Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

<sup>7</sup> Actualmente la Plataforma tiene capítulos nacionales en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La red Consejo de Educación de Adultos de América Latina - CEAAL forma también parte de la Plataforma desde su fundación.

El Programa de exigibilidad y construcción de ciudadanía es el marco de política general de la Plataforma Interamericana. Este programa contiene las orientaciones y los **ejes principales** de acción para el trabajo conjunto de los miembros:

1. Contribuir al fortalecimiento de una cultura de derechos, de paz y justicia, de hombres y mujeres libres del temor y la miseria. Acabar con toda forma de discriminación, en particular contra la mujer, fortaleciendo los derechos de las mujeres, los trabajadores(as), los pueblos indígenas y de los grupos minoritarios.
2. Construir espacios reales y efectivos de ciudadanía mediante acciones que contribuyan al fortalecimiento de sujetos sociales, a la recomposición del tejido social, de las organizaciones de la sociedad civil y la institucionalidad democrática. Estos sujetos son los portadores del cambio social y apuntan a constituirse en un nuevo poder ciudadano. Promover, en esta perspectiva, una red ciudadana continental.
3. Desarrollar estrategias de vigilancia y exigibilidad ciudadana para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales, del derecho al desarrollo y del derecho a un medio ambiente sano y protegido. Rechazar, por ende, el incumplimiento de los compromisos y obligaciones de los Estados, denunciando las violaciones y la impunidad y exigiendo la debida penalización a los culpables y reparación a las víctimas. Recuperar la idea de responsabilidad del Estado frente a los derechos humanos colectivos, apuntalando la construcción de sistemas de protección de los mismos.
4. Promover la producción conceptual que profundice la reflexión e investigación sobre la integralidad e interdependencia de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo, la situación y la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Recuperación de la ética en la política, para promover un nuevo estilo de desarrollo y democracia fundado en los derechos humanos.
5. Promover programas de educación para que los individuos, organizaciones sociales y población en general se apropien del enfoque integral de los derechos humanos y de los conocimientos básicos requeridos para impulsar adecuadas estrategias de exigibilidad. Tratamiento e intercambio de experiencias emblemáticas vinculados a procesos de exigibilidad, fiscalización y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales.
6. Promover la articulación de actores, esfuerzos y recursos entre las organizaciones de derechos humanos, promoción del desarrollo, mujeres, sindicales, indígenas entre otras organizaciones de la sociedad civil, redes nacionales y continentales para la acción pública con la finalidad de hacer más eficiente y de mayor impacto social y político el trabajo de promoción y protección de los derechos humanos. Aportar, en esta perspectiva, a la construcción de una agenda latinoamericana de derechos económicos, sociales y culturales y una Carta Social de América Latina y El Caribe.
7. Acceder a las políticas públicas. Recuperar el espacio y los asuntos públicos para la ciudadanía y la capacidad de negociación nacional e internacional. Apoyar la lucha por el acceso a la justicia para todos(as) y contra la corrupción. Contribuir a elaborar propuestas de políticas alternativas frente a los problemas específicos, partiendo del involucramiento de la población afectada. Iniciar un ciclo de recuperación de derechos y vincular las acciones en los espacios locales con el escenario y foros internacionales.

8. Impulsar una política activa de alianzas, cooperación y acciones efectivas SUR/SUR y SUR/NORTE para ampliar la capacidad de presión de la sociedad civil y lograr el respeto, protección y realización de todos los derechos humanos para todos en la región. Desarrollar la crítica al neoliberalismo proponiendo alternativas viables, enfrentar los términos del comercio internacional, los procesos de integración, el pago de la deuda externa y las múltiples formas de violación de los derechos humanos con un enfoque de derechos y una perspectiva mundial y regional.

**La visión** de la PIDHDD está constituida por una red ciudadana latinoamericana capaz de articular acuerdos estratégicos entre las diversas organizaciones de la sociedad civil para generar espacios de poder para la ciudadanía. Su misión es apoyar los procesos de construcción de ciudadanía desarrollando estrategias de exigibilidad y vigilancia social, destinadas a lograr que los Estados cumplan sus obligaciones y compromisos respecto de los Derechos Humanos en general y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en particular. La PIDHDD busca influir en los organismos internacionales, instancias de gobierno nacional, diversos actores de la sociedad civil, opinión pública y en la conciencia de la gente.

**Su objetivo** es la contribución para el desarrollo de una cultura y conciencia de derechos y de paz con justicia en la sociedad y un amplio consenso social y político en torno a la integralidad de los Derechos Humanos, la Democracia y el Desarrollo a través de: la producción conceptual, la educación en derechos; la movilización y exigibilidad ciudadana mediante acciones públicas; el fortalecimiento institucional y la política de alianzas por la vigencia de los derechos; y la construcción de una cultura de derechos mediante la aplicación de estrategias de comunicación.

Este objetivo se construye a partir de la construcción de varios **objetivos específicos**:

1. PRODUCCIÓN CONCEPTUAL Y EDUCACIÓN
2. ACCIÓN PÚBLICA
3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICA DE ALIANZAS
4. CULTURA DE DERECHOS Y COMUNICACIÓN.

Respecto a las **oportunidades y desafíos** que se presentan para los DESC en la región: las condiciones que han vulnerado históricamente los DESC no cambiarán de manera sustantiva en los próximos años; tenderán a agudizarse, ya que la lógica del mercado que prevalece como base de las políticas económicas en nuestros países, es contraria a la lógica de los DESC; por ello, alcanzar la plena vigencia de éstos implica accionar contra corriente y va a significar un enorme esfuerzo de articulación y de visión estratégica.

En los últimos años, ha habido un creciente interés por los DESC que ha permitido develar el conjunto de obligaciones que existen en torno a ellos en la normativa nacional e internacional. En este logro las ONGs de derechos humanos han jugado un papel de primer orden, no sólo en lo que a las tareas de difusión se refiere, sino también en lo que toca a su formación y profesionalización. Ha habido también un encuentro entre el mundo de las organizaciones de desarrollo social, los movimientos sociales y las organizaciones de derechos humanos que ha favorecido la conciencia acerca de la integralidad de los derechos humanos y propiciado la visibilidad de los DESC.

Se ha avanzado en una etapa inicial de difusión, toma de conciencia, apropiación de contenidos de DESC que si bien aún debe profundizarse, a la vez plantea la necesidad de acometer cualitativamente otras metas. El gran desafío que parece plantearse en lo inmediato es el de permear el trabajo por los



DESC de una dimensión política sin abandonar lo que hasta ahora se ha venido realizando. Esto es, continuar haciendo esfuerzos en el plano de la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC, procurando alcanzar resultados concretos, pero combinado con un accionar político cuyo fin es incidir en el ámbito de quienes toman y ejecutan las decisiones políticas, y lograr que estas decisiones comiencen a estar atravesadas por la perspectiva de derechos.

Este desafío plantea dotarse de una visión estratégica que pasa por desarrollar y alcanzar algunos de los siguientes aspectos: i) *apostar por Estados fuertes y sólidos* que conozcan, respeten y hagan cumplir sus obligaciones. Ello implica instituciones democráticas independientes y sólidas; ii) *convertir a los DESC en el nuevo paradigma de relación con gobiernos y organismos multilaterales*; iii) *impulsar un diálogo entre movimientos sociales, ONGs y hacedores de políticas*; iv) *propiciar la participación y control ciudadano sobre políticas públicas*; v) *disminuir la brecha entre lo formal y lo real*, es necesario avanzar hacia la efectiva aplicación de las normas (acciones para judiciarizar DESC); vi) *promover una mayor y más cualitativa articulación regional*. Estos desafíos se presentan en el marco del conjunto de oportunidades y amenazas señaladas que deben tomarse en cuenta.

En la reunión celebrada en Santiago de Chile, en el mes de agosto de 2002, el Comité de Coordinación decidió que para el período 2003-2005, se deben privilegiar los temas de la integración regional en el continente y su relación con los derechos humanos, el tema de los migrantes como grupos vulnerables de violación de los derechos humanos, especialmente los DESC y el tema de los protocolos como instrumentos de justiciabilidad en el sistema internacional e interamericano.

## **El Capítulo Chile Ciudadanía**

El Capítulo Chile “ Ciudadanía ” tiene su origen en la fundación misma de la Plataforma de Derechos Humanos, y es el nombre que recibe la red de organizaciones de la Sociedad Civil Chilena que realiza actividades de promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el marco de la Plataforma Interamericana. La Red se encuentra integrada a su vez por diversas ONGs, Organizaciones de Base y Capítulos Nacionales como también Redes que a su vez agrupan diversas instituciones, personas y estamentos del Tercer Sector.

La conformación actual del Capítulo tiene como integrantes a organizaciones de distinta índole que se dedican a temas del mas diverso alcance, tales como: la **Fundación Ideas** (jóvenes, tolerancia y no-discriminación), La **Corporación Forja** (acceso a la justicia y exigibilidad de derechos), la **Corporación La Morada** (género y comunicaciones), la **Fundación Instituto de la Mujer** (género y exigibilidad de derechos), **SEPADE** (minorías, niños e indígenas), la **Corporación Opción** (políticas de la infancia), **CODEPU** (defensa de víctimas de derechos humanos), el **Capítulo Chileno del Ombudsman**, que a su vez agrupa a variadas personas e instituciones (promoción del Defensor del Ciudadano en Chile), **SERPAJ-Chile** (tolerancia, educación y derechos), la **Comisión Chilena de Derechos Humanos** (promoción de los derechos humanos), el **Programa de Economía del Trabajo PET** (fortalecimiento jurídico y económico de sindicatos y trabajadores independientes), La Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y El Caribe **APILA** (defensa de migrantes), la Red Nacional Ecológica **RENACE**, que agrupa a su vez a varias organizaciones (medio ambiente y desarrollo sustentable), **Corporación Mujer y Trabajo** (género y comercio), la Red Interamericana de Agriculturas y Democracia **RIAD**, que agrupa a diversas organizaciones en Chile y la América Latina (agricultura y desarrollo), **DECIDE A.G.** (personas con discapacidad) y **ACJR** (comercio y tratados internacionales).



El Capítulo ha definido como idea fundamental la promoción, el desarrollo y la exigibilidad de los DESC en el País. En varios años de existencia las principales líneas de trabajo del Capítulo Ciudadanía se han acercado a temas nacionales, regionales e incluso algunos de alcance internacional.

Así, el Capítulo Chileno Ciudadanía ha desarrollado acciones en el campo de la agenda pública como la campaña de acusación constitucional contra Pinochet, la adhesión a la Corte Penal Internacional, la presentación de propuestas en el campo del derecho de voto de los chilenos en el extranjero, generando espacios de participación ciudadana, como la presentación al Consejo de la Sociedad Civil, o el equipo de trabajo sobre Migrantes, levantando temas de interés nacional, tales como el establecimiento de mecanismos permanentes de defensa de los DDHH, desarrollado campañas de solidaridad con los compañeros de Colombia y de Perú, como con la situación que afecta al Ecuador, o en cada una de las alertas de vulneración de los DDHH en la Región, por cuanto la sola amenaza de violación de los derechos fundamentales importa a todo el género humano. En estas campañas se han generado espacios de encuentro ciudadanos, conferencias de prensa y plataformas de intercesión ante las autoridades del País, para obtener una solidaridad pro-activa con los compañeros de la Región.

En el año 1999 se presentó al País el Cuaderno Abierto sobre los DESC, elaborado y publicado con los aportes de decenas de ONGs y organizaciones de la Sociedad Civil, como insumo para la elaboración del Informe Alternativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, frente a un Estado que carecía de Informe Oficial a esa fecha.<sup>8</sup>

Esta forma activa de entender el protagonismo de la Sociedad Civil no ha importado dejar las tareas de investigación y desarrollo, ya que se han realizado variados encuentros, seminarios y eventos, con otras redes, para la presentación y discusión de diversos temas: Seminario del Defensor (Ombudsman) que queremos, Seminario de Exigibilidad de los DESC y Acciones de Interés Público en la Región, Seminario de la Participación de la Sociedad Civil en el ALCA, Seminario de Reforma al Sistema de Naciones Unidas y otros tantos.

En todo este tiempo se ha patrocinado la publicación de numerosas investigaciones y documentos, tales como las Guías de Capacitación en Derechos y Acceso a la Justicia, libros tales como Los Derechos Humanos en América Latina, la publicación La Situación de los Migrantes en América Latina, entre otros.

Es justamente en este período que se han desarrollado estrategias, realizado seminarios, talleres, charlas y capacitaciones en organizaciones de base sobre las Acciones Ciudadanas de Interés Público. Se ha capacitado en litigación internacional ante las Comisiones de Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales. Se espera levantar varias Acciones específicas de exigibilidad sobre DESC, ante los Tribunales Nacionales como ante las Comisiones Internacionales de Derechos Humanos.

Incluso a partir de la iniciativa de algunas organizaciones del Capítulo se ha obtenido el respaldo de los Capítulos o Plataformas de Perú, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Brasil, Colombia y México para la interposición ante los Tribunales Chilenos y Organismos Interamericanos de una acción contra los impactos de la polución radioeléctrica.

<sup>8</sup> Según fuentes del Estado, el Informe Oficial ha sido elaborado a través de insumos provenientes de los Servicios Públicos centralizados bajo la coordinación del Ministerio de Planificación Nacional MIDEPLAN.

En relación con los objetivos mas próximos, el Capítulo ha decidido dar pasos hacia una institucionalización mayor del espacio creado, mejorar las relaciones entre los miembros, potenciando las capacidades de todos y cada uno de nosotros, estimulando canales de información, comunicación y acción dentro del Capítulo para impulsar acciones mas efectivas y de mayor impacto hacia la Agenda Nacional en la promoción y defensa de los DESC.

### **Sobre la Tarea Futura de la Plataforma**

Tal como se expresara en la IV Asamblea de la Plataforma, celebrada en el mes de marzo del 2000, en la ciudad de Cochabamba, en la hermana Bolivia, la Plataforma Interamericana de DDHH, Democracia y Desarrollo debe enfatizar la líneas de acción que privilegien la visión regional, distinguiendo lo medular y sustantivo de cada una de las realidades, propuestas y agendas nacionales, que diga relación con la situación de la Región. La integración supone el desarrollo de temáticas que en cada País se manifiestan de forma distinta. Así el Derecho a la Vivienda podrá ser sentido en relación a la tenencia de la tierra en Brasil, con vinculación a la seguridad de la misma en Colombia y en relación a las condiciones de vida en Chile o Argentina.

La misión en esta fase de avance de la Plataforma es justamente apuntar y dirigir los esfuerzos hacia lo regional, incorporando por cierto las visiones de los Países de Centroamérica y el Caribe. Esto importa en lo educativo, promover la enseñanza de los DDHH en modalidad a distancia en cada uno de los Países, en la exigibilidad, intentar promover acciones de varias organizaciones de la Sociedad Civil, de distintos Países en contra de los Estados de la Región. Es más, aún es posible dar un paso adelante y exigir la formulación de Políticas sobre DESC desde los propios Gobiernos de los Países de la Región con visión de Latinoamericanos. Es increíble constatar la existencia de Tratados Comerciales, de Doble Nacionalidad, de Doble Tributación, con Países del Norte y Europa, pero la insuficiencia de Tratados Internacionales de cobertura sobre DESC entre los propios Países de América Latina.

Lo importante del asunto es que los DESC son tratados y negociados en Acuerdos Internacionales de probada eficacia en el ámbito comercial o financiero, pero con una dudosa cuota de participación ciudadana, vigilancia social o diplomacia civil.

En este sentido, pensamos que la formulación de una adecuada política sobre DESC importa la definición de una Política Regional, más que nacional. Con ello, señala la necesidad de desarrollar acciones en distintos campos:

- A. En lo nacional, para la formulación de acuerdos internacionales sobre DESC transfronterizos.
- B. Ante los organismos multilaterales, para obtener status de interlocución válido en las negociaciones internacionales, desde las propias Directivas de los Organismos Comunitarios.
- C. Ante los organismos internacionales, con el objeto de mejorar el rol de la Plataforma como agente promovedor de la visión de los DESC en el continente.

### **Sobre la Extensión Jurídica**

Un aspecto elemental de la acción ciudadana por la defensa de los Derechos Humanos, es la educación formativa en DESC. Más aún, la formación activa en la defensa y exigibilidad de los DESC. Pero no de los derechos tradicionales contemplados en Códigos de difícil acceso, o tratados internacionales redactados en términos imprecisos y apartados a la vida cotidiana de las personas.

Ha llegado el momento de extender el Derecho a todos y en especial a los más pobres, potenciando las capacidades de los propios dirigentes vecinales, sociales o sindicales para difundir,

extender y propagar la toma de conciencia sobre que la existencia de los Derechos Humanos es la base de toda ciudadanía, no es posible la existencia de una democracia sin seguridad social, de un derecho a voto sin educación al alcance de todos, de una elección directa de Alcalde o Intendente sin recursos que aseguren la alimentación de los mas pobres. Esta multiplicación del conocimiento colectivo de las normas esenciales a la persona humana es un derecho y un deber de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos.

El empoderamiento ciudadano de los Derechos Humanos es la gran inversión a largo plazo. Las formas de capacitar a la ciudadanía admiten las más diversas formas: la formulación de acciones ciudadanas de interés público, la capacitación popular a dirigentes sociales, la implementación de campañas comunicacionales etc. Asimismo, la capacitación en Derechos Humanos a de comprender todos los niveles de la acción ciudadana: a nivel de Diplomados para profesionales, a nivel de Cursos para alumnos de enseñanza media o básica, a nivel de Programas Educativos en la enseñanza pre-escolar, para dirigentes sociales fortaleciendo sus capacidades de liderazgo e incluso especializando profesionales en el ámbito jurisdiccional de los Derechos Humanos. En el mundo cada día los grupos de Abogados progresistas se constituyen en Estudios de Acción y demanda ante los organismos multilaterales con especialidad en discriminación y violación a los Derechos Humanos. Seamos capaces de constituir un grupo vinculado a la Plataforma.

Los DESC se encuentran garantizados en Tratados Internacionales que importan el cumplimiento de compromisos de parte de los Estados, pero en una óptica de la Economía de Mercado globalizada en que los Estados tienen poco o casi ningún nivel de intervención en las grandes decisiones económicas de un País. Un desafío interesante es la formulación de Códigos de Conducta Empresarial y la apertura de Frentes de Negociación de Tratados que provengan de Directivas del Alto Comisionado, para intervenir en las negociaciones de acuerdos que en definitiva importan disminuir la cobertura de los DESC a la ciudadanía.

Con ello, la incorporación de la Informática y del manejo de la información electrónica en un ámbito globalizado, ha determinado la profundización de la serialización de patrones sociales de conducta en el mundo, la incorporación de mecanismos electrónicos de cambio que reemplazan y reemplazarán cada día mas a trabajadores determinados, la existencia de un manejo de la información que se encuentra al margen del Estado y de la órbita de los Tratados, que hace necesaria la intervención de las organizaciones de Derechos Humanos en los nuevos conceptos.

El abandono de las competencias estatales en la administración de la información, la razón de Estado como limitación del acceso a la información sobre DESC en los Países, la falta de delimitación de la información militar de la civil, etc., dificultan la participación pro-activa de las organizaciones de la Sociedad Civil en la exigibilidad sobre los DESC. La información sobre indicadores de DESC es de carácter eminentemente técnico, y requiere de formaciones especiales de los defensores de Derechos Humanos. Indudablemente que debemos desarrollar elementos de estrategia en la información e imagen que tiene la Sociedad de nosotros y de nuestros objetivos.

El dominio en temas de información sobre la situación de los DESC como de su vulneración y vigencia efectiva, nos permitirá establecer Redes de Alerta Temprana sobre la exigibilidad de los mismos, nos permitirá ganar espacios dentro de los organismos multilaterales (logrando por ejemplo la calidad de observador ante el Sistema de Naciones Unidas) y proveer de información a los Capítulos y organizaciones nacionales, potenciando de mayor forma las capacidades nacionales.

De este modo lograremos mejorar la capacidad de propuesta de formulación de planes nacionales, proyectos legales, sistemas de protección permanente de Derechos Humanos, mejorando la formulación de ideas innovativas al País y a la Región.

### **Sobre las Demandas Propias de Cada País**

La autonomía propia de los Capítulos es la posibilidad de que cada uno de ellos fije su propia agenda y defina sus representantes, esta voluntad debe ser respetada. Los Capítulos han de fijar temas de interés propio con aptitud de ser elevados a nivel continental. El Capítulo Chile Ciudadanía ha definido como Agenda la necesidad de incorporar dentro del ámbito de los desplazados a nivel regional, la situación de los migrantes transfronterizos como de los exiliados de carácter político o económico, que en el caso chileno importa la ausencia del Derecho a ser ciudadanos con la consecuencia inexistencia del Derecho a Voto, del reconocimiento de Derechos Previsionales, de Educación, de Identidad Cultural y otros.

Con ello se requiere compromiso en los Informes Nacionales, para obtener formas de financiamiento para los Capítulos y sus agendas, como a la promoción, potenciación y apoyo de Acciones sobre DESC de las organizaciones miembros del Capítulo, como de sus líneas propias de trabajo: visión de género, juventud, democracia, niños y otros.

Hemos puesto fuerza y compromiso en el establecimiento de mecanismos permanentes de Derechos Humanos, como ocurre con la situación de ausencia institucional del Defensor del Pueblo en Chile, la implementación de medidas que generen una cultura de ciudadanía latinoamericana garantizando la identidad de cada quién en un mundo globalizado, el respeto a los derechos humanos como una forma inicial de base del ejercicio de todo tipo de ciudadanía, y la creación de condiciones para la existencia del derecho a la información y de participación en los asuntos que nos competen a todos.

## II. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES POR AREA TEMATICA

### 1 EL DERECHO A LA SALUD

Informante calificado:  
Dr. Andrei Tchernitchin  
Colegio Médico de Chile

#### Análisis de la Sociedad Civil <sup>9</sup>

Nuestra historia de planificación sanitaria basada en la atención primaria se vio interrumpida desde 1981 por el traspaso de la administración de la atención primaria a las municipalidades, disociando los niveles primario y secundario con consecuencias desastrosas para el modelo de atención integral de salud. Problemas: su desfinanciamiento y gran inequidad en la atención de salud. Hubo esfuerzos para cubrir los grupos más necesitados, especialmente en zonas rurales (programa de médicos generales de zona), pero el presupuesto es insuficiente para la mantención de hospitales, consultorios e insumos. Se propone reintegrar consultorios de atención primaria a la red del sistema público de salud, fortalecer la institución de médicos generales de zona, apoyar presencia de médicos especialistas en consultorios de atención primaria, reforzar la investigación sobre la higiene ambiental, y los conocimientos tradicionales sobre la salud, crear sistema de médicos generales urbanos con posibilidades de carrera funcionaria y estabilidad laboral.

Gran parte de las enfermedades transmisibles han desaparecido en Chile, por la existencia de un sistema nacional de salud que por décadas enfatizó la prevención y promoción. El objetivo de disminuir las infecciones agudas respiratorias en menores no se logró satisfactoriamente debido a la contaminación del aire; para su atención se ha implementado el programa IRA. La tasa de infección por SIDA es todavía baja; hay programas de prevención y tratamiento que deberían ser más agresivos; hay obstáculos culturales y religiosos que dificultan el estímulo del correcto uso de los preservativos. Vacunaciones: cobertura óptima en Chile.

En cuanto a la protección de grupos vulnerables, el sistema nacional de servicios de salud proporciona los servicios básicos de atención de salud no sólo para los niños y ancianos, sino que para toda la población. Las dificultades son: insuficiente financiamiento, inequidad de recursos económicos entre los sistemas privado y público, y la intervención del Banco Mundial en los últimos 10 años para imponer una canasta básica de prestaciones insuficiente e innecesaria en un país que cuenta con un sistema integral de atención. Se pretende mercantilizar nuestro sistema de salud. Existe discriminación de género y edad en el subsector privado.

Por otra parte, Los macroindicadores sanitarios de Chile, comparables a los de países desarrollados, gracias a nuestro sistema de atención integral de salud, esconden cifras extremas de inequidad. Han habido avances en la reducción de riesgos de salud derivados de la contaminación y peligros ambientales, pero las medidas para disminuir la contaminación de aire, agua, alimentos y la exposición

<sup>9</sup> Informe redactado por Dr. Andrei N. Tchernitchin y Dr. Carlos Villarroel, presentado al Secretariado del Consejo de Desarrollo Sustentable de Chile.

ocupacional han sido insuficientes o tardías, privilegiando el desarrollo macroeconómico sobre la salud.

Se han establecido programas para mitigar el daño de diversas actividades humanas en el medio ambiente, pero son insuficientes. Varias medidas implementadas para la descontaminación del aire fueron muy adecuadas, pero otras medidas propuestas por el Colegio Médico de Chile no fueron implementadas (ver detalle en el texto del informe). La información respecto a estadísticas de contaminación en Chile no está disponible para el público.

El sistema para otorgar fondos para investigación científica en Chile, privilegia trabajos de investigación de impacto científico internacional y no las investigaciones que favorecen la solución de problemas de salud o contaminación aplicables sólo a Chile o favorecen su desarrollo tecnológico.

Se ha iniciado un plan de descontaminación bacteriológica de aguas servidas, y se han dictado algunas normas de emisión de contaminantes líquidos, pero las normas y la fiscalización son insuficientes. La contaminación con arsénico en el norte del país causa altas tasas de mortalidad por diversos cánceres. Existen acopios de desechos peligrosos en lugares inconvenientes. Existen normas sobre radiación ionizante, y su fiscalización ha mejorado. Los estudios sobre la radiación UV por disminución de la capa de ozono son de buena calidad y existe información y predicciones disponibles para la población sobre radiación ultravioleta. Un retroceso es el cambio de normativa sobre tolerancia biológica en ambientes ocupacionales que ha permitido aumentar los niveles de exposición a varias sustancias tóxicas. Es frecuente que se oculte o minimice la información que puede promover las medidas de protección.

Suelen ingresar al país productos que contengan sustancias prohibidas en los países de origen, por la inexistencia de normas o de fiscalización en Chile, causando daño a la salud (ejemplo, plomo en pinturas). Se proponen acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales, para prohibir la comercialización de productos prohibidos en los países de origen por los efectos adversos de éstos sobre la salud.

A continuación se analiza en detalle cada uno de los temas tratados en este informe en particular:

## **A. Satisfacer necesidades de atención primaria de la salud especialmente en las zonas rurales.**

- a.) Satisfacción de necesidades básicas de salud de las poblaciones. Nuestro país tiene una historia de planificación sanitaria basada en la atención primaria. Esta historia se vio interrumpida a partir del año 1981 cuando la administración de la atención primaria se traspasó a las municipalidades. Esto, que en algunos lugares puede ser considerado un elemento favorable a la descentralización, provocó en Chile una fractura entre el nivel primario y el nivel secundario con consecuencias desastrosas para el modelo de atención integral de salud.

Los principales problemas que ocurrieron a consecuencia de lo anterior fueron: (a1) Se aumentó la burocracia ya que se debieron crear 300 administraciones de salud municipal. (a2) El financiamiento a cargo del Estado ha sido muy débil y hoy las municipalidades aportan más del 30% del financiamiento de la atención primaria en sus consultorios, con recursos que son a menudo escasos y que deben ser retirados de otras funciones que claramente competen a los municipios, como la preocupación por el medio ambiente, los desechos sólidos domiciliarios (basuras), electricidad, etc. (a3) Se ha generado inequidad, por cuanto existen municipalidades de mejores condiciones económicas que proporcionan a sus habitantes mejores niveles de

prevención, promoción y atención en salud que otras. Un ejemplo de ello es que en la Municipalidad de Vitacura la Mortalidad infantil es de 4,3 por mil nacidos vivos, en cambio es de 40 por mil en la comuna de Puerto Saavedra.

En consecuencia, las siguientes acciones correctivas son recomendadas por el Colegio Médico: reintegrar los consultorios de atención primaria a la red del sistema público de salud; fortalecer la institución de los médicos generales de zona, que son los encargados de otorgar atención integral a las comunidades rurales; apoyar la presencia de médicos especialistas básicos en los consultorios de atención primaria, hecho que está de acuerdo con la cultura sanitaria de nuestro país.

Además de los problemas descritos más arriba, es necesario hacer referencia al escaso estímulo gubernamental a la participación de la ciudadanía en temas de salud, tanto urbanas como rurales.

- b.) Proporcionar servicios especializados de higienización del medio ambiente. La realización de investigación acerca de la higiene ambiental ha sido muy limitada, es necesario reforzarla en forma importante.

Antes del Gobierno Militar existía el Servicio de Higiene Ambiental, con funciones de supervigilancia de las condiciones sanitarias de establecimientos de expendio de alimentos, control de enfermedades venéreas, control del ambiente aéreo (emisiones, etc.) y del ruido. Durante el Gobierno Militar se desarticuló y ahora se ha rearticulado en funciones de contaminación ambiental y parcialmente, control sanitario de alimentos.

La investigación acerca de los conocimientos tradicionales sobre la salud es muy limitada; en las Facultades de Medicina se tiende a ignorar y menospreciar estos conocimientos. Algunos médicos u otros profesionales de la salud han efectuado esfuerzos para contribuir a revertir esta tendencia.

- c.) Lograr que los servicios de salud cubran a los grupos de población que más los necesitan, particularmente a los que viven en zonas rurales. Se han hecho esfuerzos para cubrir a los grupos más necesitados, particularmente en zonas rurales. Existe un programa para la estadía de médicos jóvenes por varios años durante el inicio de su período de formación en zonas rurales y/o alejadas de las grandes urbes, requisito para entrar en el ciclo de especialización. Estos “médicos generales de zona” deben hacer grandes esfuerzos para realizar su trabajo por el insuficiente financiamiento para la atención de hospitales, consultorios e insumos.

Es necesario establecer un sistema similar para médicos generales urbanos que les otorgue posibilidades de carrera funcionaria y estabilidad laboral. Un tratamiento especial debe darse a la acreditación de médicos titulados en el extranjero, que hoy ejercen en estos lugares sin acreditación alguna.

## **B. Luchar contra las enfermedades transmisibles.**

Gran parte de las enfermedades transmisibles en Chile han desaparecido, fruto de la existencia de un sistema nacional de salud que durante décadas hizo énfasis en prevención y promoción. Por ello los objetivos descritos en la Agenda 21 como la eliminación de la dracunculiasis, poliomiélitis, oncocerciasis y sarampión, han sido resueltos desde hace varios años. La esquistosomiasis, el cólera y las muertes por diarrea son excepcionales en niños. El paludismo es inexistente en el país. La enfermedad de Chagas ha disminuido mucho, pero aún persiste.



El objetivo de disminuir las infecciones agudas respiratorias en menores no ha sido cumplido en forma satisfactoria debido a la contaminación del aire. Éstas han aumentado durante los períodos de mayor contaminación del aire. Para su atención adecuada, se ha implementado el programa IRA.

Chile tiene una tasa de infección por SIDA todavía baja y se han desarrollado programas de prevención y tratamiento; estas campañas deberían ser más agresivas. El país se encuentra en una fase epidemiológica de aumento de las infecciones en el sexo femenino. Existen obstáculos culturales y religiosos que dificultan el estímulo del correcto uso de los preservativos. Existe un programa nacional de tratamiento del SIDA con Triterapia para prácticamente la totalidad de los pacientes. La tuberculosis en Chile está prácticamente en cifras de extinción pero se espera que repunte nuevamente con la difusión del SIDA.

**Vacunaciones.** Existe cobertura cercana al óptimo de casi todo el calendario de vacunaciones en Chile.

### C. Proteger a los grupos vulnerables.

Servicios básicos de atención en salud. El sistema nacional de servicios de salud proporciona los servicios básicos de atención de salud no sólo para los niños y ancianos, sino que para toda la población. Las dificultades radican en un insuficiente financiamiento, inequidad de recursos económicos entre los sistemas privado y público, y la intervención del Banco Mundial en los últimos 10 años para imponer una canasta básica de prestaciones insuficiente e innecesaria en un país que cuenta con un sistema integral de atención. Se ha destruido el sistema de previsión social, gran parte del sistema educacional y se pretende mercantilizar el sistema de salud. El plan básico de salud aparece como mecanismo favorable a la instalación de un sistema de seguros privado que se apropie de fondos públicos destinados a la atención en salud.

Existe discriminación de género en el subsector privado de salud, donde las cotizantes y afiliadas de sexo femenino tienen cotizaciones hasta 3 veces superiores a las del sexo masculino. Existen los “planes sin útero”, que no dan cobertura a mujeres por problemas derivados de embarazo.

### D. Solución de problemas de salubridad urbana.

- a.) **Lograr mejoramiento de indicadores de salud.** Los macroindicadores sanitarios de nuestro país, por ejemplo las cifras promedio de mortalidad general, mortalidad infantil, atención profesional del parto, mortalidad perinatal y esperanza de vida, son comparables a los de países desarrollados, gracias a nuestro sistema de atención integral de salud. Estos promedios esconden cifras extremas de inequidad que pueden observarse en la mortalidad por accidentes según porcentaje de pobreza, mortalidad por cáncer según índice de pobreza, etc.
- b.) **Mejoramiento de los indicadores ambientales, de vivienda y los servicios de salud.** Para lograrlo, es necesario realizar una reforma que signifique fortalecer el sistema público integral de salud, e implementar normas ambientales y políticas que privilegien la salud por encima del desarrollo macroeconómico



## **E. Reducir los riesgos para la salud derivados de la contaminación y los peligros ambientales.**

E.1. Objetivo general: Reducir al mínimo los riesgos y mantener el medio ambiente en un nivel que no ponga en peligro la salud ni la seguridad humana.

Se cumplió parcialmente. Han habido avances, pero las medidas para disminuir los contaminantes en aire, agua, alimentos y la exposición ocupacional han sido insuficientes y tardías, las normas para algunos contaminantes son muy permisivas; se ha privilegiado el desarrollo macroeconómico del país sobre la salud y calidad de vida.

E.2. Objetivos Específicos:

E.2.a. Incorporar en los programas de desarrollo medidas adecuadas de higienización del medio ambiente y protección de la salud. Han habido avances en la disminución de algunos contaminantes en aire, agua y alimentos, en especial, del control de la contaminación bacteriológica de alimentos, pero estos avances han sido insuficientes. Las normas son muchas veces obsoletas o son demasiado permisivas y no se adecuan a las normas recomendadas por la OMS o las adoptadas por la Comunidad Europea.

E.2.b. Establecer programas para paliar los daños al medio ambiente. Se han establecido diversos programas, pero son insuficientes; se ha privilegiado el desarrollo macroeconómico sobre la protección de la salud, con poca preocupación en efectos sobre el medio ambiente no relacionados con salud o que sólo se preocupen del bienestar económico de futuras generaciones (biodiversidad, calentamiento global). Se han preocupado más, pero aún insuficiente, de la contaminación de aire, agua y alimentos y de la protección de la biomasa marina).

E.2.c. Formular programas para enfrentar la contaminación en las fuentes y en los lugares de eliminación. El sector empresarial (no todas las empresas) aportó avances importantes para disminuir la contaminación del aire, introduciendo nuevas tecnologías, pero se ha opuesto a la aprobación de normas más estrictas de emisión por ellos. El sector transporte público ha dificultado la aprobación de medidas para disminuir emisiones por ellos.

Entre las medidas gubernamentales adecuadas para la descontaminación del aire están: la eliminación del plomo de la gasolina, el petróleo diesel de mejor calidad para Santiago, cambios viales que incluyen las vías exclusivas, vías reversibles y vías segregadas para Santiago, la restricción a los automóviles con convertidor catalítico en períodos críticos, conservar la nueva norma sobre asbesto pese a presiones recibidas y el crecimiento del transporte público eléctrico (metro). No obstante, estas medidas son insuficientes.

Entre las medidas propuestas por el Colegio Médico de Chile que no han sido implementadas, están: (1) Prohibir uso del petcoke en zonas alejadas de las grandes urbes, sin medidas de mitigación de emisiones; ya se está estudiando su eventual uso en zonas urbanas. (2) No implementar la transacción de las emisiones de material particulado, medida que no considera la toxicidad de sus componentes; material particulado poco nocivo puede ser reemplazado

por emisiones altamente tóxicas. (3) Privilegiar el transporte público cómodo, eficiente y con tecnologías no contaminantes. (4) Implementar pasajes únicos con trasbordos gratis, para evitar recorridos de buses que coincidan con los del metro. (5) Acelerar el transporte eléctrico en Santiago. (6) Recuperar los hidrocarburos gasificados de estanques de gasolina de automóviles, estaciones de venta de gasolina y de transferencia de combustible. (7) Informar a la población de promedios horarios (y no de 24 h) de contaminantes del aire en cada comuna de Santiago y otras ciudades, para evitar la actividad física (deportes, educación física) en horas de mayor contaminación. El Colegio Médico ha propuesto el “índice ICAP biológico”, que considera las concentraciones de material particulado en aire y el aumento del volumen respiratorio minuto por actividad física durante las horas de mayor contaminación. (8) Suspensión obligatoria de actividades de educación física y deportes en colegios en días de alerta, preemergencia y emergencia, y horarios adecuados para estas actividades en horas de menor contaminación. (9) Descentralizar el país mediante medidas a largo plazo (incentivos tributarios para empresas en lugares más adecuados, menor precio de combustibles en regiones que en la capital, creación de nuevos polos de desarrollo en regiones). Actualmente, la ciudad de Santiago alberga el 40% de la población del país, con lo cual la descontaminación del aire de la ciudad es de muy alto costo. (10) Revertir las medidas de desafectación de áreas verdes o cambios de uso de suelo agrícola en la Región Metropolitana para favorecer la descentralización del país. (11) Arborizar ciudades y forestar periferias urbanas. (12) Reactualizar periódicamente las normas primarias, secundarias y de emisión e igualar las normas europeas. (13) Implementar la norma para PM<sub>2,5</sub>. (14) Privilegiar la investigación científica y tecnológica cuyos objetivos sean dar solución a los problemas que afectan nuestro país (su salud, medio ambiente y desarrollo), al contrario de la política actual de investigación que privilegia la investigación básica que interesa para el desarrollo de la ciencia mundial. (15) Transparentar toda la información y hacerla accesible a todos los ciudadanos que la requieran. (16) Escuchar y analizar la opinión de nuestros científicos, técnicos, colegios profesionales, universitarios, incluyendo al Colegio Médico; aprovechar la información científica y aprender de los errores cometidos en otros países.

E.2.d. Reunir información estadística sobre la contaminación y estudios de costo-beneficio, a fin de calibrar las medidas de control, prevención y reducción de la contaminación. Se han hecho numerosos estudios pero no se ha logrado una disminución importante de los niveles de los contaminantes en las nuevas normas, ni acercarlos a los niveles recomendados por la OMS y adoptados por numerosos países. Es difícil conseguir la información respecto de las estadísticas de contaminación en Chile; esta información no está disponible para el público. El Colegio Médico de Chile ha estado solicitando la información pública de los promedios horarios de contaminación en los lugares en donde se dispone de esos valores, pero las Autoridades de Gobierno sólo han entregado los promedios móviles de 24 h, los cuales minimizan las alzas bruscas y de poca duración. La información solicitada y la implementación de los índices ICAP biológicos propuestos por el Colegio Médico contribuirían evitar la actividad física en horas de mayor contaminación, especialmente en colegios y liceos, ya que el volumen respiratorio y el ingreso de partículas tóxicas al organismo aumentan en forma importante durante la actividad física, con el consiguiente daño a la salud, en especial en niños.

## E.3. Actividades:

- E.3.a. Desarrollar la tecnología adecuada y crear los sistemas de control para evitar la contaminación del aire en zonas urbanas. En Chile no se prioriza la investigación científica y tecnológica para investigar y crear sistemas de control y evitar contaminación del aire en zonas urbanas, sus efectos sobre la salud y su mitigación. El sistema para financiar la investigación científica privilegia a científicos que realizan investigación de impacto científico internacional, en cambio la investigación que favorece el desarrollo tecnológico o solución de problemas de salud aplicables sólo a Chile no son financiadas. Muchas veces, las evaluaciones de los niveles de contaminación y el estudio de sus causas y efectos se realiza por profesionales de poca experiencia, dificultando la detección de las reales causas y la implantación de medidas más eficientes para la descontaminación.
- E.3.b. Prevención y control, investigaciones y organización de campañas para reducir la contaminación del aire en locales cerrados. Esta investigación ha sido insuficiente, por los motivos descritos más arriba. No hay estudios ni normas sobre emisiones fugitivas que afectan numerosos lugares de trabajo. Los combustibles más contaminantes son los de menor precio y el Estado no toma medidas para favorecer el uso de la electricidad. No hay estudios para mejorar la aislación térmica de edificios, para permitir menor uso de combustibles.
- E.3.c. Tecnologías adecuadas para luchar contra la contaminación del agua, especialmente en las grandes ciudades. Se ha comenzado con un plan de descontaminación bacteriológica de aguas servidas, y se han dictado algunas normas de emisión de contaminantes líquidos. Las normas y la fiscalización de emisiones a cursos de agua son insuficientes. La contaminación de aguas superficiales y subterráneas afecta la salud y la biota en diversas zonas del país. Por ejemplo, la contaminación con arsénico en el norte del país causa una altísima tasa de mortalidad por diversos cánceres. La norma de arsénico es muy alta y no siempre se cumple.
- E.3.d. Control del uso indiscriminado de plaguicidas. Hay pocos estudios en el país; numerosos plaguicidas no están normados y se usan indiscriminadamente. Algunos plaguicidas, especialmente los persistentes, han sido normados y su concentración en el ambiente ha ido disminuyendo, por ejemplo el DDT, pero no hay estudios sobre las concentraciones de su metabolito persistente DDE en suelos ni sus efectos en salud.
- E.3.e. Tecnologías adecuadas para la eliminación de los desechos sólidos. Han habido algunos procesos, pero aún insuficientes. Han ocurrido numerosos accidentes al respecto, y existen acopios de desechos peligrosos en diversas partes del país, algunos de ellos eliminados cerca de cursos de agua en zonas áridas, por ejemplo, cianuro y arsénico en Copaquilla, I Región.
- E.3.f. Programas para mejorar las condiciones de vida de los asentamientos humanos, especialmente en los barrios marginales. Ha habido progresos, pero muchos asentamientos humanos son reubicados en zonas que se inundan por su ubicación geográfica o por falta de ductos de eliminación de aguas lluvia.
- E.3.g. Establecimiento de criterios sobre niveles de ruido máximos permitidos. Existen normas sobre ruidos pero estos son altos y no son respetados. Existe escasa fiscalización.

- E.3.h. Leyes y normas sobre radiación ionizante y no ionizante. Existen normas sobre radiación ionizante, y la fiscalización ha ido mejorando (material radiactivo, rayos X, etc.).
- E.3.i. Estudio sobre los efectos en la salud de la radiación ultravioleta por la disminución de la capa de ozono. Hay pocos estudios, pero estos son de buena calidad; actualmente existe información disponible para la población sobre radiación ultravioleta y predicciones de niveles de radiación para la protección de la población.
- E.3.j. Evaluación de las condiciones ambientales en la planificación y desarrollo de nuevas industrias, poniendo especial interés en las sustancias tóxicas (como el plomo), creando programas de higiene ambiental en las industrias para proteger a sus trabajadores. Aún cuando existe legislación sobre el desarrollo de nuevas industrias, se ha privilegiado el desarrollo macroeconómico y la frecuente instalación de nuevas fuentes con emisiones tóxicas. Sin embargo, también se ha negado la autorización de otras con emisiones tóxicas. Existen fuentes clandestinas (fundiciones de baterías de plomo dentro de los centros urbanos) y suele autorizarse la ubicación de megafuentes en zonas inconvenientes (Central Nueva Renca, que debiera estar en una zona costera deshabitada en donde no hay hidrocarburos volátiles necesarios para generar O<sub>3</sub>).

Un retroceso es el cambio de normativa sobre tolerancia biológica en ambientes ocupacionales que ha permitido aumentar los niveles de exposición a sustancias tóxicas.

- E.3.k. Creación de la vigilancia ambiental para cuidar la salud de la población. Existe vigilancia ambiental para algunos contaminantes en aire agua y alimentos, pero insuficiente. En relación con la contaminación del aire en Santiago se ha avanzado, pero parte importante de esa información no es accesible para la población.

El Colegio Médico ha propuesto implementar un sistema de historias clínicas de carácter obligatorio, que recoja información de historia ocupacional de los pacientes, lugar de vivienda actual y previa, durante la infancia, información de la vivienda e historia ocupacional de la madre durante o previo a su embarazo. Esta permitiría pesquisar efectos sobre la salud de la contaminación ocupacional y ambiental, en especial los efectos diferidos de exposiciones perinatales por el mecanismo del imprinting, que dejan secuelas irreversibles tales como la tendencia a desarrollar ciertas enfermedades durante la edad adulta.

- E.3.l. Idear estrategias para evitar las enfermedades ocupacionales y los accidentes del trabajo. Se ha avanzado en ese sentido, pero en forma insuficiente. Es frecuente que se oculte o minimice la información que debiera ser más ampliamente difundida para promover las medidas de protección de las personas expuestas. Ejemplo, exposición a plomo, arsénico y asbesto y las enfermedades causadas por dicha exposición. Las proposiciones descritas en E.3.k. facilitarían estrategias para evitar varias enfermedades ocupacionales.
- E.3.m. Desarrollo de metodologías e investigación en el control de la contaminación, la exposición y susceptibilidad humana a los agentes ambientales. Es insuficiente. Los criterios para financiar la investigación no privilegian los estudios en estos temas (ver más arriba). Muchos estudios para minimizar secuelas de exposición a plomo propuestos por el Colegio Médico, no fueron realizados.

E.3.n. Proposición de acuerdos bilaterales o multilaterales internacionales que disminuyan los efectos de sustancias tóxicas sobre la salud. Es frecuente que ingresen al país productos que contengan sustancias químicas prohibidas en los países de origen del producto, sobre los cuales no hay legislación o ésta es permisiva en los países que aceptan esos productos, causando daño a la salud de sus habitantes. Es difícil que los países en desarrollo tengan normas para todos los productos que están normados en países tecnológicamente más avanzados; los países en desarrollo no disponen de capacidad técnica para estudiar y normar la totalidad de estos productos. En consecuencia, debieran realizarse acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales para prohibir la comercialización de productos que estén prohibidos en los países de origen por los efectos adversos sobre la salud humana. Con este mecanismo se puede evitar que al prohibirse determinados productos por su riesgo sobre la salud humana, estos se exporten a otros países en donde aún no se tiene conocimiento de la toxicidad de dicha mercancía. El sustento de dichos acuerdos es ético. No se debe enviar a otro país lo que para los habitantes del país de origen es considerado peligroso o dañino para la salud de sus habitantes.

Ejemplo de comercialización en Chile de productos prohibidos en países de origen, es la licencia por la empresa norteamericana Sherwin Williams, en 1966, de fabricación de pinturas habitacionales con alto contenido de plomo, lo que ha causado un grave daño a la salud de los chilenos. Pinturas del mismo tipo y color, de la misma marca, en Estados Unidos, contienen niveles mínimos de plomo, dentro de la norma norteamericana. Si el Colegio Médico de Chile no hubiese detectado el problema y hecho la denuncia pública, todavía se estarían comercializando estos productos en el país. Hay innumerables otros casos de productos tóxicos prohibidos en países de origen que se comercializan sin ninguna restricción en países sudamericanos, incluido Chile.

## **La Reforma de la Salud**<sup>10</sup>

A fines de enero del año 2002, se dio a conocer el denominado Plan AUGE o Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas, como uno de los primeros pasos para impulsar la Reforma de Salud. La reforma del sector salud ha sido uno de los ejes centrales de la agenda programática del actual Gobierno.

No es mucho lo que el Gobierno ha detallado hasta el momento respecto al Plan AUGE, pero ha señalado el Ministro de Salud que se trata de un seguro que cubrirá un listado de enfermedades prioritarias, con una práctica asistencial estandarizada (ante determinada situación o enfermedad el médico deberá seguir un procedimiento previamente definido, por ejemplo, solicitar determinados exámenes y no otros), que será obligatorio tanto para las Isapres como para el sistema público de salud y que incorpora un criterio de realidad respecto del compromiso que puede asumir el país respecto a la salud de la población.

La iniciativa generó un amplio rechazo en los gremios de la salud, que han visto en este intento una orientación privatizadora y excluyente que no garantiza el derecho a la salud de todas las personas. El Consejo Nacional de Gremios de la Salud, que agrupa a todas las organizaciones

<sup>10</sup> Extractos, Revista Sur DA N°32, 2002, pg 9 y10.

del sector, señaló que “la opción elegida por la autoridad es la de una reforma privatizadora, iniciativa que de materializarse, transformará la salud, definitivamente en una mercancía. El Plan AUGE no es otra cosa que una canasta de prestaciones para atender un conjunto de enfermedades previamente definidas, todo lo cual tiene su precio”.

Los sectores más pobres en Chile se enferman más y se mueren más precozmente de causas que son prevenibles o bien curables si se diagnostican y tratan oportuna y adecuadamente. La diferencia en la tasa de mortalidad infantil entre los hijos de los trabajadores manuales y los de directivos profesionales es de 9 veces; hay comunas rurales pobres donde la mortalidad infantil es superior a los 40 por mil, en circunstancias de que en la comuna de Vitacura ella es de sólo 2.6 por mil. Los Servicios de Salud con mayor proporción de pobres e indigentes tienen tasas de mortalidad por tuberculosis dos veces más altas y de morbilidad tres veces más alta que los que tienen menor proporción de pobres.

Con un gasto anual per cápita en el Sistema Público de Salud de US\$ 210 (1999) se da cuenta de la atención ambulatoria de primera y segunda línea, así como de la atención hospitalaria de baja, mediana y alta complejidad de cerca del 80% de los chilenos, de casi el 100% de las atenciones de urgencia y del 100% de las acciones de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad de toda la población. En tanto, el sector privado de atención, con un gasto anual per cápita equivalente a los US\$ 500, sólo da cuenta de la atención curativa de no más de un 25% de los chilenos más ricos, más jóvenes y más sanos.

A comienzos de la década de los 70, Chile gastaba en el sector público de salud alrededor del 4% del PIB incluyendo el aporte fiscal que ascendía al 2.5% del mismo. En 1990 el gasto público total en salud apenas alcanzó a un 2% del PIB, incluyendo un aporte fiscal de sólo un 0.8% del PIB. Entre 1990 y 1999 el gasto público creció de 2 a 3% del PIB y el aporte fiscal lo hizo de 0.8 a 1.6%.

## **Institucionalidad y Normativa de Salud**

- D.F.L. N° 25, de 1959, crea el Ministerio de Salud Pública:

Al que le corresponde formular y fijar, de acuerdo con las directivas que señale el Supremo Gobierno, las políticas de salud y dictar las normas y planes generales para el Sistema. Con la responsabilidad de realizar actividades de programación, control y coordinación en materia de salubridad pública.

El Reglamento del Ministerio de Salud establece que, para el cumplimiento de las políticas, planes y normas que imparta esa Secretaría de Estado, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que laboren en salud coordinadamente y dentro de los marcos fijados por el Ministerio constituyen el Sistema Nacional de Salud.

Los servicios públicos que dependen del Ministerio y forman parte del Sistema son: los Servicios de Salud, el Fondo Nacional del Sistema de Salud, el Instituto de Salud Pública y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, Superintendencia de Isapres.

- D.L. N° 913, de 1975, de Reorganización del Ministerio de Salud: adecuando su funcionamiento a los objetivos fijados por el régimen militar y al que se suman una serie de reglamentos internos.
- D.L. N° 2.763, de 1979, que Reestructura el Ministerio de Salud, crea el Sistema Nacional de Salud y establece los organismos dependientes -ISP, Fonasa y Central de Abastecimiento-, a lo que posteriormente se agregaron nuevos reglamentos.
- Ley N° 18.933, de 09 de Marzo de 1993, que crea la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional y dicta normas para el otorgamiento de prestaciones por las Isapres, suscripción de contratos de salud y cotizaciones, derogando el D.F.L. N° 3 de Salud, de 1981.
- D.F.L N° 3.063, de 1980, que traspasa los Consultorios de Atención Primaria de Salud a la Administración Municipal.
- Ley N° 18.469 que regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un Régimen de Prestaciones de Salud, alternativa estatal a la opción privada de las ISAPRE.
- D.S. N° 3 del Ministerio de Salud de fecha 28 de Mayo de 1984, que reglamenta la tramitación de todas las licencias médicas que den origen a los beneficios sobre protección de riesgos de enfermedad e incapacidad temporal reguladas en las Leyes N° 6.174, 16.744, 18.469, 18.834.
- Ley N° 19.381 de 03 de Mayo de 1990, que reglamentó los Contratos de Salud.
- Ley N° 19.378 modificada por la Ley 19.405 de 1995, que regula la administración, régimen de financiamiento y coordinación de la atención primaria de salud, cuya gestión en virtud de los principios de descentralización y desconcentración se encuentra traspasada a las municipalidades.
- Ley N° 19.650, de 24 de Diciembre de 1999, que elimina la exigencia de todo documento mercantil que condicione la atención de emergencia o urgencia vital.



- Ley N° 18.122, de 1982, crea el Servicio de Salud y Medio Ambiente, SESMA:

La gestión del Sesma es autónoma, ya que es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero depende directiva y normativamente del Ministerio de Salud y directamente de la Subsecretaría de Salud. Su funcionamiento está normado a través del Decreto Supremo N° 206 del mismo año, que contiene el Reglamento Orgánico de este Servicio.

La particularidad del Sesma es que es el único servicio de salud del país que tiene como competencia exclusiva las materias sanitario ambientales. Su campo de acción incluye sólo la Región Metropolitana.

Sus atribuciones jurídicas y deberes tienen relación con las materias de la salud pública y el bienestar higiénico de la población. Así como para desarrollar todas las acciones necesarias para la protección de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de la calidad de los elementos básicos del ambiente.

Los Reglamentos más importantes en el accionar cotidiano del Sesma, son los siguientes:

- Reglamento Sanitario de los Alimentos (D.S. N°977 del Ministerio de Salud, de 1997);
- Reglamento sobre Ruidos (D.S. N° 146 del Ministerio de Salud, de 1997);
- Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo (D.S. N° 594 del Ministerio de salud, de 1999);
- Reglamento sobre Autorizaciones para Instalaciones Radiactivas o equipos Generadores de Radiaciones Ionizantes (D.S. N° 133 del Ministerio de Salud, de 1984).

- Código Sanitario:

Contiene la normativa técnica, tanto desde la perspectiva de la prevención como de la sanción a fin de precaver y sancionar eventuales daños a la salud de la población provenientes del deterioro ambiental. Al efecto, entrega a los Directores de los Servicios de Salud, en sus respectivos territorios, la función de “velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Código y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones que lo complementen y sancionar a los infractores” (Art. 9° letra a).

Regulando, asimismo, la potestad sancionatoria que se ha entregada al Servicio, principalmente a través del “Sumario Sanitario” (Libro X, Código Sanitario, Arts. N° 161 y siguientes).

- Ley N° 19.300, de 1994, sobre Bases del Medio Ambiente :

Establece el marco legal ambiental del país, en el cual se articula la salud ambiental con los restantes sectores y normativas ambientales, normativa que se encuentra reglamentada y desarrollada en normativas muy importantes para el quehacer de este Servicio, tales como:

- Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (D.S. N° 30 de 1997 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia).
- Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana (D.S. N° 16 de 1997 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia).



## **Planes y Programas de Salud**

- El Programa Ampliado de Inmunizaciones, o Plan Nacional de Vacunación:

El Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) es una acción conjunta de las naciones del mundo, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), para el control, eliminación y erradicación de enfermedades prevenibles por vacunas.

En Chile pueden acceder a este programa todos los niños en forma gratuita en el Consultorio de Atención Primaria más cercano a su domicilio y presentar la tarjeta de control de salud y así obtendrá las vacunas del calendario de vacunación de acuerdo a su edad.

Las enfermedades objeto del programa son: Sarampión; Tos Convulsiva; Poliomieltitis parálitica; Tuberculosis; Tétanos; Difteria; Rubéola ; Parotiditis ; Enfermedades invasivas producidas por Haemophilus influenzae tipo b (Hib).

No se incluye la Hepatitis en ninguna de sus variedades. Pero se administra la vacuna anti-influenza para los adultos mayores y pacientes con enfermedades crónicas específicas.

- Programa de Salud Familiar, o Atención de Salud con Enfoque Familiar, o Salud Integral:

Implementado en 1998 con atención para el nivel primario de salud, cuyo objetivo general es proporcionar a los individuos, familias y comunidad, el cuidado de la salud que responda a sus necesidades de una manera integral, continua, oportuna y eficaz, que sea accesible y de calidad, a través de Centros de Salud Familiar que contando con equipos de salud capacitados, ejecutan actividades con Enfoque Familiar.

De acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Salud en la actualidad existen 45 Centros de Salud Familiar (CESFAM) funcionando en 31 comunas entre las regiones quinta y duodécima. En su conjunto atienden 1.032.786 personas, que conforman aproximadamente 400.000 familias. Esto representa el 14% de la población beneficiaria de la Atención Primaria Municipalizada. Se ha señalado también que en el 2001 recibieron consejería familiar 22.260 familias, el 5.3% del total de familias del programa, y se realizaron 34.075 visitas domiciliarias integrales para atender 23.173 familias con una concentración promedio de 1.5 visitas.

- Programa de Mejoramiento de Atención de Salud:

Este se implementa en el año 2000 a través de las siguientes medidas:

- Extensión de Horas Médicas: siendo la más trascendental de todas ellas, ya que de acuerdo a lo informado por el Ministerio de Salud un número de 265 Consultorios tuvo extensión horaria médica y el presente año, un total de 483 establecimientos de Atención Pública cuentan con este sistema; lo que se tradujo en el 2000 en un incremento de consultas médicas de un 23 % con relación al año 1999. Se ha señalado que en el presente año, al mes de Junio, se han efectuado en el país 6.796.083 consultas médicas en Atención Pública, lo que significa un 51.5% en relación a 1999.
- Incremento de horario y horas odontológicas.
- Implementación de líneas telefónica gratuitas, para la entrega de horas médicas.
- Incorporación de recursos para la adquisición de fármacos en todos los establecimientos adscritos al programa.

- Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría (para el decenio):

Este Plan es programático, ya que se ha establecido para el decenio, planteando para este período las siguientes prioridades:

- 1) Promoción y Prevención en Salud Mental
- 2) Trastornos de salud mental asociados a la Violencia: Maltrato infantil, Violencia Intrafamiliar y Represión Política 1973- 1990.
- 3) Trastorno de Interactividad de la atención en niños y adolescentes en edad escolar.
- 4) Depresión
- 5) Trastornos psiquiátricos severos- esquizofrenia
- 6) Alzheimer y otras demencias
- 7) Abuso y dependencia del Alcohol y Drogas.

El Ministerio de Salud ha señalado que “a futuro y de acuerdo a la expansión de nuevos recursos para salud mental”, deberán abordarse en forma integral otros problemas de salud mental que están alcanzando alta prevalencia como por ejemplo Trastornos Afectivos Bipolares, Trastornos de la Alimentación”. Si bien existe la respuesta técnica desde los equipos operativos, es necesario revisar los aspectos técnicos entregados y los recursos pertinentes.

- Programa de Control de Enfermedades Respiratorias del Adulto, ERA:

Este es un programa piloto, implementado este año en quince consultorios de la Atención Primaria de la Región Metropolitana y que tiene como misión el control de enfermedades respiratorias del Adulto y del Adulto mayor. El objetivo del programa es contribuir a la disminución de la mortalidad y letalidad por enfermedades respiratorias en adulto (de 45 a 64 años) y en adulto mayor (mayores de 64 años).

Son beneficiarios la población adulta y adultos mayores de los 15 consultorios seleccionados para la implementación del programa de Enfermedades Respiratorias de Adultos, de la Región Metropolitana. Desde los 15 a 44 años de edad y en particular las personas que tengan entre 45 a 64 años (adulto) y de 65 años y más (adulto mayor). El Ministerio de Salud estima que se cubrirá a 500.000 beneficiarios del Servicio Público de Salud.

## Información Estadística







## 2 EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

### Análisis de la Sociedad Civil

Informante calificado:  
Manuel Razeto Barry  
Programa de Economía del Trabajo

#### Modelo Económico Versus Seguridad Social<sup>11</sup>

En Chile la seguridad social no existe, así como se entendía en aquellos años del Estado Bienestar, donde el Estado se hace cargo de los riesgos sociales a que están expuestas todas las personas, esa seguridad social no existe en Chile, lo que existe hoy es un sistema de auto protección forzado para el trabajador dependiente o sujeto a contrato de trabajo.

Desde el ámbito previsional se encuentra principalmente la jubilación, que consiste en recibir una pensión por vejez, con aquel porcentaje que fija la Ley (actualmente el 12% y fracción) de su remuneración, que el mismo trabajador ahorró durante su vida laboral, si sus ahorros no son suficientes para recibir la pensión mínima el Estado cubre aquel porcentaje faltante, que equivale a alrededor de \$ 30.000.- mensuales, en consecuencia hay un ahorro forzado cuyos fondos denominados previsionales administra una AFP<sup>12</sup>, institución que invierte dichos fondos esperándose obtener cierto interés (según lo regula el DL. 3.500).

En cuanto a la situación de salud laboral, encontramos dos realidades o situaciones, ya que existe el sistema de salud privado y el sistema de salud público. El privado funciona con un sistema similar al previsional, en que cada trabajador contrata en la práctica un seguro de salud privado y obligatorio de un 7% de su renta, porcentaje por el cual instituciones privadas lo cubren de los riesgos que tenga en salud.

Sin embargo por cómo está estructurado el sistema esto en realidad no es seguridad social propiamente tal, así como tampoco es realmente un seguro de salud, ya que sino se efectúan puntualmente las cotizaciones previsionales mediante la deducción del 7% para salud conjuntamente con el 12% para enterarlo a la AFP que corresponda, ya sea por retraso o incumplimiento total del empleador o porque el trabajador quedó cesante, se pierde al cabo de un mes el derecho a protección en la salud.

Si el trabajador se enferma, envejece, disminuye sus ingresos o de alguna manera aumenta su riesgo como persona, la ISAPRE esta facultada para que una vez al año modifique unilateralmente las condiciones del contrato de salud.

<sup>11</sup> Informante Calificado: MANUEL RAZETO BARRY, Subdirector, Programa de Economía del Trabajo.

<sup>12</sup> De acuerdo a lo informado por la Superintendencia de A.F.P. actualmente operan un total de siete Administradoras de Fondos de Pensiones en el país.

En consecuencia mientras la persona es joven y soltera, tiene un buen plan de salud, pero en definitiva no ocupa el servicio, porque es joven y generalmente goza de buena salud y porque siendo soltera no tiene cargas familiares que necesiten del servicio.

Sin embargo cuando el afiliado envejece o en el caso de las mujeres que se encuentran en edad fértil, ya sea en su calidad de afiliadas o cargas medicas, aumentan su “riesgo” por lo tanto tienen desventajas en las condiciones de sus contratos de salud y se aumenta el costo del plan de salud al que pertenecen.

Entonces hay aquí un buen negocio para las empresas de la salud, ya que los “afiliados” se interesan en este sistema porque sus atractivos son que la atención es eficiente, sin tener que hacer fila con largos tiempos de espera y que las clínicas son bonitas

Pero el negocio de las ISAPRES está en que tal infraestructura y servicio de atención eficiente no sea utilizado y llegado el momento de utilizarse éste encarezca tanto el costo que finalmente no se pueda usar.

Por otra parte existe el sistema público, el que si bien a la hora de prestar sus servicios no discrimina por sexo, edad o ingresos, se encuentra actualmente en revisión precisamente porque a menudo está en crisis, ya sea porque no hay camas para todos los enfermos, la atención es pésima debiendo hacer largas filas o debiendo esperar el llamado de una lista de espera, por lo que las operaciones no se realizan oportunamente, con insuficiencia de profesionales médicos y demás trabajadores de cada área, etc.

Todo lo anteriormente señalado esta analizado desde la perspectiva de aquellos trabajadores dependientes de empresas.

Hay otro gran sector de la economía, que equivale a un 40%, que trabaja en microempresa, auto empleados o en la economía informal y todos ellos no tienen acceso a la salud, por tanto la respuesta del sistema es que ellos tienen que pagar el costo completo de la atención y de la operación como si fueran grandes empresarios.

Ante esto hay algunas personas que se consiguen extra-sistema ciertas tarjetas de beneficios y de gratuidad, que otorgan los consultorios o las municipalidades y la otra gran masa debe pagar la atención, pero en definitiva el 40% de fuerza de trabajo en Chile no tiene ningún sistema de protección.

Los cesantes también se incluyen en este sector de la población que no tiene acceso a la salud y que van a conformar en total alrededor del 50%. Es decir, la mitad de los trabajadores no tienen, conforme a la legislación vigente, ningún sistema de protección de salud, sin mencionar que, al mismo tiempo, se quedan sin el ahorro forzado para su jubilación.

Por lo tanto no hay preocupación por el real acceso a la salud de todas estas personas y sus respectivas familias, así como tampoco se resguarda su protección para el día de mañana, en cuanto al sistema previsional se refiere.

En consecuencia aproximadamente la mitad de los jefes y jefas de hogar en Chile no tiene protección de salud y la otra mitad tiene una protección ineficiente e insuficiente, porque dependen del auto ahorro y de la auto capacidad para contratar un seguro en el caso del acceso a la salud, seguro cuyas reglas cambian año a año y donde la compañía o ISAPRE sólo se hace cargo de la buena salud del asegurado durante el período en que éste sea rentable.



## Normativa de Seguridad Social

- Código del Trabajo, Libro II, Título II: Del Seguro Social Contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, cuyas normas establecen principalmente, que:

El empleador es responsable de las obligaciones de afiliación y cotización que se originan del seguro social obligatorio contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales regulado por la Ley N° 16.744.

El seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se financia, con una cotización básica general y una cotización adicional diferenciada en función de la actividad y riesgo de la empresa o entidad empleadora, ambas de cargo del empleador; y con el producto de las multas que apliquen los organismos administradores, las utilidades o rentas que produzcan la inversión de los fondos de reserva y con las cantidades que estos organismos obtengan por el ejercicio del derecho de repetir contra el empleador.

- Ley N° 16.744, de 1968, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales:

En ella se contempla un seguro social obligatorio de cargo del empleador, que protege a los trabajadores contra los riesgos de accidentes sufridos a causa o con ocasión del trabajo, así como también las enfermedades causadas de manera directa por el ejercicio de la profesión o la labor que realice.

Son beneficiarios todos los trabajadores del sector público y privado; y grupos de trabajadores independientes que, para obtener cobertura de este seguro, requieren estar al día en el pago de sus cotizaciones.

Se otorgan gratuitamente determinadas prestaciones médicas y otras al trabajador accidentado o enfermo hasta su curación completa o mientras subsistan los síntomas de las secuelas causadas por el accidente o la enfermedad.

- DL. N° 3.500, de 1980, Establece Nuevo Sistema de Pensiones, el cual señala principalmente, que:

Se crea un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual, la que se efectúa en organismos denominados Administradoras de Fondos de Pensiones.

Tendrán derecho a pensión de vejez los afiliados: mujeres con 60 años cumplidos y hombres: con 65 años cumplidos.

Se establecen los requisitos para obtener el derecho a una pensión de invalidez y ser beneficiarios de una pensión de sobrevivencia.

El Estado garantiza a todos los afiliados al Sistema que cumplan ciertos requisitos pensiones mínimas de vejez e invalidez, por la suma de \$72.362 para los menores de 70 años y \$79.122 para los mayores de 70 años; y pensión mínima de sobrevivencia, que va desde los \$58.592 a \$ 10.855, dependiendo esta suma de múltiples factores.

- D.S. 313 de 1975, Seguro Escolar:

El Seguro Escolar protege a todos los alumnos regulares de Establecimientos Fiscales, Municipales, Particulares, Subvencionados, Particulares No Subvencionados, del Nivel de Transición de la Educación Parvularia, de Enseñanza Básica, Media, Normal, Técnica

Agrícola, Comercial, Industrial, Universitaria e Institutos Profesionales dependientes del Estado o reconocidos por éste. Protege a los estudiantes de los accidentes que sufra con ocasión de sus estudios o en la realización de su Práctica Profesional o en el trayecto directo, de ida o regreso entre su casa y el Establecimiento Educacional o el lugar donde realice su Práctica Profesional. El estudiante víctima de un accidente escolar tiene derecho a las prestaciones médicas que corresponden en casos de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, en forma gratuita hasta su curación completa, o mientras subsistan los síntomas de las secuelas causadas por el accidente.

- Ley N° 18.020, de 1981, Subsidio Unico Familiar (SUF):

Se debe postular a este beneficio una vez acreditado el cumplimiento de ciertos requisitos. Su monto es de \$3.607.- mensuales y pueden postular a este beneficio:

- a) Los menores hasta los 18 años
- b) La mujer embarazada
- e) La madre del menor por el que percibe el subsidio.

Estas personas pueden postular representados por el padre, la madre o el tercero que los tenga a su cargo, cuando corresponde, para lo cual deben concurrir a la Municipalidad que corresponde a su domicilio. Se debe acompañar documentación que acrediten el parentesco, la calidad de alumno regular, el control de niño sano o el embarazo, dependiendo de cada caso.

Los postulantes que han acreditado los requisitos se seleccionan de acuerdo al puntaje obtenido en la Encuesta de Estratificación Social, hasta llenar el número de cupos asignado a cada Municipalidad.

- DL 869, de 1975, Establece Régimen de Pensiones Asistenciales Para Inválidos y Ancianos Carentes de Recursos:

Son beneficiarios de esta pensión:

- La persona inválida (mayor de 18 años incapacitado o con disminución de la capacidad de trabajo, para desempeñar un trabajo normal), o
- La persona mayor 65 años de edad;
- que no tenga derecho a percibir una pensión derivada de accidente del trabajo o de otro sistema de seguridad social;
- que carezca de ingresos propios o de tenerlos, ellos sean inferiores al cincuenta por ciento de la pensión mínima;
- que tenga una residencia continua mínima de tres años en el país.

Las pensiones asistenciales son otorgadas por los Intendentes Regionales, actualmente corresponde a la suma de \$36.308. El monto se incrementará en un diez por ciento, por cada cincuenta semanas o doce meses de cotizaciones que registre el peticionario en cualquiera institución de previsión. La pensión no podrá exceder del cincuenta por ciento de la pensión mínima señalada.

Los beneficiarios de estas pensiones tendrán además derecho a asistencia médica por el Servicio Nacional de Salud.

## Información Estadística



### 3 EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN SUFICIENTE

#### Diagnóstico Nutricional de la Población Infanto Juvenil <sup>13</sup>

En Chile en el año 1980, 32 niños y niñas de cada 1000 nacidos, morían antes de cumplir su primer año de vida; en 1996 esa cifra se logró reducir a más de la mitad.

Este gran avance en la disminución de la mortalidad infantil ha sido producto de la aplicación de diversas políticas y programas gubernamentales y de otros organismos, como también de los cambios de patrones de conducta familiar respecto del cuidado infantil.

Sin embargo todavía persisten grandes desigualdades si se analizan las tasas de mortalidad infantil por regiones y comunas, y ha surgido como un problema emergente de salud pública, un alto índice de sobrepeso y obesidad entre los niños y niñas de 2 a 5 años de edad.

En el ámbito de la lactancia, el país también muestra adelantos significativos. En 1985 el 4,1% de las madres amamantaba a sus hijos hasta los seis meses de vida, exclusivamente con leche materna, mientras que en 1996, el 45,3% de las madres asumió esta conducta, que se sabe es clave y básica para la nutrición, salud y desarrollo de los niños y niñas ya que les aporta una importante fuente de nutrientes.

Aún queda el desafío de lograr que las madres trabajadoras también puedan mantener la lactancia como alimentación exclusiva, a lo menos hasta los seis meses del niño o la niña. Sólo el 23.8% lo hacía en 1996.

Distintos son los factores que han influido en la reducción de la desnutrición infantil en Chile, entre ellos: los cambios sociales y culturales, la disminución de la natalidad y los programas de prevención de la desnutrición.

Los programas de prevención de la desnutrición han sido los más determinantes, específicamente con el Programa Nacional de Alimentación Complementaria y el Programa de Promoción de la Lactancia Materna.

Pese a la disminución de la desnutrición infantil, persiste en nuestro país la mal nutrición, caracterizada actualmente por el sobrepeso y la obesidad.

En consecuencia en cuanto al derecho a la alimentación se refiere, el problema emergente en nuestro país en la presente década del 2000 está relacionado con la mala alimentación o mal

<sup>13</sup> Extractos Boletín de Indicadores: Infancia y Adolescencia en Chile. UNICEF. 2000.

nutrición de la población, reflejado en el alto índice de sobrepeso y obesidad entre los niños y niñas de 2 a 5 años.

Esta situación se debe fundamentalmente a malos hábitos alimentarios, fomentados en parte por la excesiva publicidad de alimentos ricos en calorías pero de bajo valor nutricional y producto también de una escasa actividad física, este último factor se relaciona con el promedio de horas que permanece la población en general frente al televisor.

De acuerdo al Boletín Anual de Vigilancia Nutricional de 1997, que emite el Ministerio de Salud:

1. Aproximadamente el 8% de los niños entre 1 a 2 años se encontraban en riesgo de desnutrición, disminuyendo este índice al 2,5% cuando el niño alcanza los 6 años de edad.
2. Sobre el 2% de los niños entre 1 a 2 años se encontraban con desnutrición, disminuyendo levemente este índice a 01% cuando el niño alcanza los 6 años de edad.
3. Sobre el 20% de los niños entre 3 a 5 meses presentaron sobrepeso, disminuyendo levemente este índice al 15% cuando el niño alcanza los 6 años de edad.
4. Sobre el 6% de los niños entre 3 a 5 meses presentaron obesidad, aumentando este índice al 7% cuando el niño alcanza los 6 años de edad.

### **Normativa:**

- D.S. N° 977, de 1996, Reglamento Sanitario de los Alimentos

Contiene la normativa legal aplicable a la producción, elaboración, envase, almacenamiento, distribución, venta e importación de alimentos; rotulación de productos alimenticios envasados, aguas minerales, directrices nutricionales para la declaración de propiedades saludables de los alimentos, uso de vitaminas y minerales, límite máximo de residuos de medicamentos veterinarios en alimentos destinados al consumo humano y reglamento de laboratorios bromatológicos que resguarda la calidad de alimentos para exportación.

- Ley 18.778, de 1989, Subsidio al pago de consumo de agua y alcantarillado:

Subsidio para el pago de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas, al que pueden acceder las personas que conjuntamente con su grupo familiar están imposibilitados para pagar el monto total del valor de las prestaciones, atendidas sus condiciones socio económicas. Debiendo encontrarse al día en el pago de los consumos y solicitar el subsidio con los antecedentes, que exige esta ley en cada caso, ante la Municipalidad que corresponda.

## **Planes y Programas**

- Programa de Nutrición del Ministerio de Salud:

Su objetivo principal es supervisar la situación alimentario nutricional de la población chilena, detectando grupos en riesgo de sufrir alguna forma de malnutrición y normar la implementación de acciones y programas orientados a prevenir el daño en dichos grupos y en la población en general. Una de sus funciones es la de definir y actualizar normas técnicas para la operación del Programa Nacional de Alimentación Complementaria y del Programa específicamente dirigido al adulto mayor.

- Programa Nacional de Alimentación Complementaria del Programa de Atención Materno Infantil:

Permite solicitar en los servicios de salud, la entrega de leche y mezclas proteicas, con el fin de prevenir la desnutrición en la población pre-escolar como asimismo proteger a la mujer gestante. Son beneficiarios de la entrega de leche: las embarazadas y menores de cero a dos años; y de cereales: los niños entre dos y seis años<sup>14</sup>, sin considerar su situación socioeconómica, ni previsional.

- Programa de Alimentación Escolar de JUNAEB (PAE):

Nace como programa complementario a las políticas y programas educacionales. Consiste en la entrega de raciones alimenticias, compuestas de desayunos y almuerzo, en los establecimientos municipales y particulares subvencionados que imparten enseñanza básica y media, en las trece regiones del país. Actualmente su cobertura es de 1.300.000 escolares, alcanzando a la mitad de los niños pertenecientes a los hogares que se ubican bajo la "línea de la pobreza".

- Programa de Alimentación Complementaria para El Adulto Mayor:

Consiste en la entrega de una crema de puré, elaborada con cereales y legumbres y enriquecida con 10 vitaminas y 5 minerales, la que se ingiere tres veces al día como complemento de almuerzo y cena. Está dirigido a personas mayores de 70 años, inscritas en los consultorios de Atención Primaria, con sus controles de salud y de enfermedades crónicas al día. Actualmente se entregan, en 87 consultorios del país, 2 kilos mensuales a personas con peso normal y 3 kilos a personas con bajo peso.

<sup>14</sup> Establecido bajo la dictadura militar, no se ha modificado, antes se entregaba leche a todos los niños.

**Información Estadística**



## 4 EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

### Sistema de Educación y su Financiamiento <sup>15</sup>

#### El Sistema Educacional<sup>16</sup>

La Constitución Política de 1980 asegura a todas las personas el derecho a la educación y establece la libertad de enseñanza como principio rector de la organización educativa (art. 19 N° 10 y 11)<sup>17</sup>. Reconociendo a los padres de familia el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos, obliga al Estado a otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad<sup>18</sup>.

Según la Constitución, «una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitirán al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos mínimos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel»<sup>19</sup>.

En términos generales, puede sostenerse que el sistema educacional de Chile es administrado por un sistema mixto conforme al principio de subsidiariedad, con un rol conductor del Estado, una operación descentralizada de la educación pública y una fuerte área de gestión privada. La administración de los establecimientos escolares es realizada por personas o instituciones municipales y particulares denominadas «sostenedores», que asumen ante el Estado la responsabilidad de mantener su funcionamiento. De esta forma, el sistema está conformado por

<sup>15</sup> Fuente: pagina web del Ministerio de Educación

<sup>16</sup> Colaboración del Catedrático Fernando Laíseca, Profesor de Derecho, con base a una exposición presentada en el Curso para Profesores de Derecho de la Comisión Andina de Juristas, Octubre de 2003.

<sup>17</sup> El Recurso de Protección, acción constitucional sumaria para proteger los derechos fundamentales regulada en el art. 20 de la Constitución Política, sólo ampara la libertad de enseñanza y no el derecho a la educación como tal.

<sup>18</sup> En base al art. 5 N° 2 de la Constitución Política, completar con: art. 26 DUDH, art. 12 DADH, art. 13 PIDESC, art. 26 CADH, art. 28 Convención de Derechos del Niño, art. 94 IV Convenio de Ginebra de 1949,... Chile firmó en el 2001 el Protocolo de San Salvador de 1988 pero no lo ha ratificado, por lo que no rige su art. 18.

<sup>19</sup> Ver Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado del 5 de diciembre de 1986, Ley N° 18.956 de reestructuración del Ministerio de Educación del 8 de marzo de 1990, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 10 de marzo de 1990, Ley de Rentas Municipales de 1979, Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3063 de 1980 y Decreto Ley N° 3166, de 1980.

establecimientos subvencionados (municipales y particulares), particulares pagados y de corporaciones de administración delegada

En este marco, el Estado mantiene funciones normativas, evaluativas, de supervisión y apoyo técnico, de financiamiento y control. El Ministerio de Educación ha aprobado los planes y programas de estudio con vigencia nacional y obligatoria. Pero, en 1990, en la nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación, se reconoció la competencia de los centros educativos para elaborar y aplicar su propio currículum («descentralización curricular»)²⁰.

## La Reforma Educacional

Al recuperar la democracia en 1990 se inició una trascendental Reforma Educacional por un acertado diagnóstico del mal estado de la educación y de la certeza de que es la condición esencial del desarrollo y la equidad. A ello contribuyó también, el cambio acelerado generado en el mundo de la nueva economía, el desarrollo científico y tecnológico, y las crisis de sentidos y de valores.

Se iniciaron diferentes procesos para perfeccionar el sistema, como el mejoramiento de las condiciones laborales y las remuneraciones de los docentes, la infraestructura y el equipamiento de escuelas y liceos, un nuevo currículum, la jornada escolar completa, la informática educativa, y nuevos instrumentos de evaluación, entre ellos, el SIMCE. Se aplicaron políticas educacionales basadas en los siguientes principios: equidad, calidad, regulaciones por incentivos, información y evaluación, conforme a políticas estratégicas de Estado.

En suma, en los años noventa se dio un gran salto, con políticas universalistas de provisión de insumos, de discriminación positiva, garantizando el acceso universal a la educación, buscando la igualdad de oportunidades y guiándose la acción educativa por criterios de fomento o promoción de mejores resultados²¹ Los resultados del censo 2002 muestran lo contundente de lo realizado:

²⁰ En el año 2001, el país contaba con un total de 10.803 establecimientos educacionales, de los cuales el 57,8% correspondía a establecimientos municipales, 32,2% a establecimientos particulares subvencionados, 9,5% a establecimientos particulares pagados y 0,5% a corporaciones de administración delegada. La cobertura de enseñanza básica se mantuvo en niveles elevados, ubicándose en el 97%. La cobertura de la enseñanza media, en tanto, experimentó un aumento importante, llegando al 87%.

²¹ Los resultados del censo 2002 muestran lo contundente de lo realizado:

- El año 92, 285.082 jóvenes hasta 14 años tenían acceso a la enseñanza parvularia; el año 2002, 423.174 jóvenes habían tenido acceso a ella. Es decir, se aumentó en casi el 50% y hoy, existen nuevas bases curriculares para la educación parvularia.

- Uno de cada tres jóvenes, entre 18 y 24 años, cursan estudios de educación superior. Se pasa de 250 mil estudiantes el año 90 a 524 mil el 2002.

- El año 90 no había computadores en las escuelas, hoy el 95% de los alumnos tienen acceso a computadores.

- El año 90 no existía un fondo nacional para apoyar proyectos de investigación orientado al desarrollo productivo nacional. El año 2002, el FONDEF entregó recursos por MM\$ 12.254 para proyectos de investigación y desarrollo.

- El año 90 se entregaron 1.900.000 textos escolares que beneficiaron a 960.000 escolares. El año 2002 se repartieron 11.748.968 textos escolares, beneficiando a más de 3.000.000 de alumnos.

- En pesos de hoy, el año 90 la remuneración mínima de un profesor era de \$ 77.067; el año 2003 la remuneración mínima de los docentes es de \$ 413.190.

- El año 90, el gasto público en educación era de MM\$ 600; el año 2003 el gasto en educación será de MM\$ 2.000.

- El año 90 la subvención por alumno era de \$ 11.153; el año 2002 la subvención promedio es de \$ 30.150.

- El año 90 la inversión en infraestructura educativa fue de M\$13.200.000; el año 2002 esta inversión fue de M\$167.000.000.

## La Educación de Calidad

Actualmente el Ministerio de Educación ha iniciado una nueva etapa para construir una educación de calidad. Esta calidad garantiza la equidad<sup>22</sup>, y es condición indispensable para enfrentar el desafío de la sociedad del conocimiento y dar un salto al desarrollo.

Así, se modificó la Constitución para asegurar 12 años de escolaridad obligatoria y gratuita para todos los jóvenes del país hasta los 21 años<sup>23</sup>. Este hito de 12 años de escolaridad, es la culminación de una etapa de la Reforma y el comienzo de esta nueva cuyos puntos centrales son:

- Plena inclusión de los escolares<sup>24</sup>, y amplia cobertura de párvulos y de jóvenes con mérito a la educación superior.
- Sistema de educación a lo largo de la vida, bajo el concepto de educación permanente.
- Elevar el nivel de conocimientos y habilidades de base (lenguaje, matemáticas y ciencias), elevar las competencias instrumentales (idioma extranjero, alfabetización digital, formación técnica) y robustecer la formación moral.
- Intensificar los esfuerzos por levantar la calidad de la formación técnica.
- Mejorar la calidad de la experiencia formativa y de lo que ocurre en cada sala de clases. Ello significa una política robusta y consistente de formación del profesorado.
- Impulsar una buena gestión escolar, y evaluar la labor de los docentes.
- Educación superior de calidad y equitativa en el acceso, permanencia y egreso de todos los jóvenes con talento. Se establecerá un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad y un Sistema de Financiamiento Estudiantil.

## Problemas

Sin embargo, en la práctica, se pueden enumerar diferentes problemas que han hecho que los progresos sean más modestos:

- “Debilidad” del Ministerio de Educación frente a diferentes agentes educacionales. Ej.: pase escolar, PAA, colegios privados, Colegio de Profesores,...

---

- el año 90 se distribuyeron 400.000 raciones de alimentación, el año 2002 las colaciones diariamente entregadas fueron 1.300.000

- Hay un nuevo currículum escolar, desde educación parvularia hasta 4º medio, acorde a los desafíos del siglo XXI. En el 2004, habrá nuevo currículum para la educación de adultos.

- Se han expandido los tiempos para estudiar y aprender. Hoy, el 75% de los establecimientos de educación básica y media tiene 250 horas más de estudio al año que las que tenían el 90 y, en los próximos años en forma gradual, se incorporarán el resto de los estudiantes.

- Hoy los docentes disponen de más tiempo, espacios y recursos para su trabajo profesional. Talleres para planificar y preparar sus clases, equipos de gestión para mejorar el trabajo escolar, son instancias que operan en un número significativo de establecimientos educativos.

<sup>22</sup> Al interrumpir, a través del conocimiento y la formación en valores y actitudes, la reproducción de la pobreza y la desigualdad. En ella descansa una posibilidad real y duradera de una sociedad más justa e integrada. Abre la posibilidad de dotar de igualdad de oportunidades, cuando alcanza resultados semejantes en calidad a partir de condiciones diferentes.

<sup>23</sup> Ley N° 19.876 de 2003.

<sup>24</sup> Ley N° 19.873 de 2003 pro retención.

<sup>25</sup> Ver art. 7 de la Ley N° 19.779 de 2001.

- Discriminación de alumnos en colegios por enfermedades (VIH-SIDA,...)<sup>25</sup>, discapacidad, mala conducta, cambio de estado civil, apariencia física, no pago de la escolaridad o de las cuotas de centros de padres, y embarazo<sup>26</sup>.
- Financiación y acceso a la educación superior, especialmente para jóvenes con mérito de escasos recursos<sup>27</sup>.
- Recorte presupuestario en educación para el 2003 de M\$ 3.000.000.

## Características del Sistema

El sistema educativo en Chile se organiza en un nivel preescolar, que atiende niños menores de 6 años, mediante una diversidad de instituciones y redes públicas y privadas; un nivel básico obligatorio, de ocho grados, cumplido en escuelas municipales o privadas; un nivel medio, de cuatro grados, que se ofrece en liceos con dos modalidades (la científico-humanista, de tipo general, y la técnico-profesional, que combina estudios generales y formación para el trabajo); y un nivel superior, impartido en Universidades e Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica (postsecundarios de 2 años de duración). La formación de docentes para la educación parvularia, básica y media se realiza en Universidades e Institutos Profesionales.

Existe además la denominada Educación Especial, ésta tiene como objetivo general la habilitación o recuperación de niños o jóvenes que presenten dificultades para integrarse al proceso educativo normal, en forma permanente o transitoria, a fin de incorporarlos a la vida en sociedad. Atiende alumnos con déficit de audición, lenguaje y visión, deficiencia mental, trastornos motores y dificultades específicas de aprendizaje (dislexia). La detección de esos casos se efectúa con la ayuda de especialistas en los Centros de Diagnóstico, dependientes del Ministerio de Educación.

Así, las diferentes etapas en las que se estructura el proceso educativo de niños y adolescentes del país son las siguientes:<sup>28</sup>

**Educación Prebásica:** Atiende a la población entre 0 y 5 años 11 meses y no es obligatoria. Comprende tres niveles: sala cuna que atiende a los niños de 0 a 2 años, nivel medio para niños de 3 a 4 años y nivel de transición niños de 5 a 6 años (Kinder).

**Educación General Básica:** En el sistema nacional de educación regular éste es el único nivel educacional obligatorio hasta la fecha<sup>29</sup>. Le corresponde al Estado garantizar una educación universal y de calidad, gratuita y de carácter obligatorio. Este nivel comprende 8 años de estudio, desde los 6 - 7 años a los 13 - 14 años de edad y se divide en dos ciclos de cuatro años cada uno.

**Educación Media:** Atiende a la población escolar egresada de la educación general básica, entre 13 - 14 y los 17 - 19 años de edad. Se organiza en dos modalidades: la educación media científico - humanista, con una duración de cuatro años y la educación técnico - profesional

<sup>26</sup> Ver caso Mónica Carabantes: Informe de Solución Amistosa N° 33/02, P. 12.046 – Chile, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 114° período de sesiones, marzo de 2002. Ver también Circular N° 247 de 27 de febrero de 1991 del Ministerio de Educación, Ley N° 19.688 de 2000 y Programa Liceo para Todos.

<sup>27</sup> Ver Ley N° 18.591 de 1987 sobre crédito universitario, Ley N° 19.287 de 1994 sobre fondo solidario y Ley N° 19.899 de 2003 sobre reprogramación.

<sup>28</sup> Informe Casen 2000.

<sup>29</sup> El 7 de mayo de 2003 el Presidente Lagos promulgó la ley sobre Enseñanza Media Obligatoria y gratuita hasta los 21 años, la que regirá a partir del año 2004.

que comprende las ramas comercial, técnico, industrial, agrícola y marítima. Esta modalidad tiene una duración de cuatro o cinco años según la especialidad.

En la educación superior, existen Universidades estatales autónomas, Universidades privadas establecidas con anterioridad a 1980 (conocidas como «tradicionales»), todas las cuales reciben aportes estatales en los mismos términos que las Universidades públicas, y Universidades, Institutos Profesionales y Centros técnicos post-secundarios privados, creados después de 1980, que gozan de sólo una forma reducida de aporte estatal o no tienen derecho a ellos.

La cobertura educativa en los niveles básico y medio es aceptable: en 1996, un 98,2% de los niños de 6 a 13 años y un 85,9% de los adolescentes de 14 a 17 años estaban escolarizados. Sin embargo de acuerdo al Informe Casen 2000, se encuentran fuera del sistema escolar 128 mil jóvenes de 14 a 19 años; y en los hogares de extrema pobreza el porcentaje se incrementa dramáticamente a la mitad (46%).

Pese a la alta cobertura promedio en educación básica y media ha corrido paralela a un descenso de la calidad. La educación no se ha vinculado en forma directa a los desafíos del mundo laboral y el desarrollo; en la mayoría de los establecimientos municipalizados esta es repetitiva y retrasada en sus métodos, desmotivante para alumnos, así como también para los profesores a causa de las bajas remuneraciones y deficientes condiciones de trabajo.

Las escuelas municipales atienden el 65% de los niños y jóvenes entre los 14 y los 19 años: de estos el 42% pertenece a las familias del quintil más pobre, y más del 90 % de las escuelas rurales son municipales<sup>30</sup>.

Por otra parte, la educación chilena es altamente diferenciada en sus resultados. La particular privada concentra las oportunidades de llegar a la educación superior, pero solo accede a ella un 7% de los alumnos. La particular subvencionada por el Estado ha logrado mejores resultados que los colegios municipalizados, que atienden a la gran mayoría de los niños, a los más pobres y donde se concentran las deficiencias del sistema. Se han introducido reformas que dotan de mayor autonomía a cada una de las unidades escolares, como son la exigencia de un currículo mínimo y el financiamiento compartido. Estas medidas acentúan los rasgos diferenciadores y discriminatorios del sistema escolar chileno.

Lo anterior queda demostrado al momento de analizar los resultados de la prueba SIMCE<sup>31</sup> de cada año y en especial la realizada en el año 2001 a los Segundos años del nivel medio, resultados que se dieron a conocer en el mes de septiembre de 2002.

- De los 50 mejores resultados en cada disciplina: 46 establecimientos de la educación particular pagada lo fueron en Matemáticas y 39 de ellos en Lenguaje.
- De los 10 mejores resultados en cada disciplina: En Matemáticas 9 lo fueron de colegios particulares pagados y 1 de colegio municipal (Daem), ubicado en el 9° lugar; y en Lenguaje 9 lo fueron de colegios particulares pagados y 1 de particular subvencionado, ubicado en 6° lugar.

<sup>30</sup> Extracto, De la Maza Gonzalo, Cambio de Mirada, 1997, pg 32.

<sup>31</sup> El SIMCE es un sistema de evaluación de la calidad del aprendizaje que se aplica a todos los establecimientos educacionales del país.

Tiene como base de su funcionamiento una prueba que se aplica una vez al año a todos los alumnos que cursan un cierto nivel, que va alternándose entre 4° básico, 8° básico y 2° medio.

## Financiamiento

En cuanto al financiamiento del sistema educacional y de acuerdo a la Ley de Presupuesto del año 2003, en términos de mayor asignación de recursos por carteras ministeriales, el Ministerio de Educación mantuvo el segundo lugar respecto al año 2002, alcanzando la suma de \$1.954.656.137 (US\$ 2.874.494). A su vez este ministerio asigna recursos económicos a la educación municipal y particular subvencionada, con la existencia de distintos tipos de subvenciones, tales como la Subvención adicional a la educación técnico profesional; la Subvención por escolaridad; la Subvención por ruralidad y la Subvención por internado.

La educación chilena es administrada por un sistema mixto, con un rol conductor del Estado, una operación descentralizada de la educación pública y una fuerte área de gestión privada (el 43% de los escolares concurre a centros de tenencia privada).

Como o mantiene funciones normativas, evaluativas, de supervisión y apoyo técnico, de financiamiento y control. El Ministerio de Educación ha aprobado los planes y programas de estudio con vigencia nacional y obligatoria. Pero, en 1990, en la nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación, se reconoció la competencia de los centros educativos para elaborar y aplicar su propio currículum («descentralización curricular»).

Las competencias de administración directa de centros educativos están descentralizadas, para el caso de la educación básica y media, en las municipalidades o entidades privadas. Además de las formas libres de educación, existe la educación privada con «reconocimiento oficial», que se ajusta a las normas sobre currículum fijadas por el Estado y que cumple ciertos requisitos legales mínimos. A ella concurre el 43% de los alumnos de básica y media y el 50% de los estudiantes de educación superior.

En el nivel escolar, la educación privada está dividida en dos: la financiada por las familias y la que recibe aporte financiero estatal. Esta última es conocida como «educación particular subvencionada».

En consecuencia, los establecimientos educacionales de los niveles de enseñanza básica y media, en cuanto a su administración pueden tener los siguientes tipos de dependencia:

**Municipal:** Establecimientos educacionales cuya administración ha sido traspasada a las municipalidades del país (DAEM).

**Particular subvencionada:** Establecimientos educacionales que pertenecen a sostenedores privados y que reciben una subvención del Estado por cada alumno atendido.

**Particular pagada:** Establecimientos que pertenecen a particulares, que no reciben subvención del Estado y que son pagados por los padres y apoderados.

**Corporaciones:** Personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, que administran establecimientos de educación media técnico-profesional, pertenecientes a las municipalidades y a las cuales el Ministerio de Educación entrega recursos de acuerdo al gasto que ellas demandaban cuando dependían del Ministerio.

## Educación del Nivel Superior<sup>32</sup>

El 10 de marzo de 1990 fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), la cual en lo relativo a la enseñanza superior, regula tanto el nacimiento de las instituciones de educación superior, como la disolución de éstas. el Estado reconoce oficialmente cuatro tipos de instituciones de enseñanza superior: Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Durante la década de 1990 el gasto público en educación recuperó recién los niveles absolutos alcanzados en 1972, 0.9 billones de pesos. El 2001 el gasto llegó a 1.6 billones de pesos (ambas cifras en pesos del 2000). Sin embargo, expresados en términos relativos a los alumnos y al Producto Interno Bruto (PIB), el gasto público en educación se mantiene en niveles inferiores a los alcanzados a principios de los años 70, con la sola excepción del nivel primario.

El ritmo de incremento del gasto público que se vio en la década pasada se frena en los últimos tres años, reduciéndose a prácticamente la mitad el 2001. Mientras durante los noventa dicho gasto creció a un ritmo promedio de 10.8% anual, en los últimos años, 2000 y 2001 ha crecido a un ritmo de 6.6% y 5.8%, respectivamente.

Otro aspecto del tema tiene que ver con la evolución del gasto privado en educación. A partir de 1981 el sistema educacional se privatiza significativamente, al punto que hoy en día prácticamente uno de cada dos alumnos atienden su enseñanza en un establecimiento de propiedad privada y de cada 100 pesos que se gastan en educación, las familias aportan \$ 43 y el Estado \$ 56. El fuerte incremento del gasto privado en educación ha compensado en parte la reducción del gasto público, pero aún así, los niveles totales de gasto en educación son en la actualidad del orden de 7.5% del PIB, mientras en 1972 sólo el gasto público en educación alcanzaba el 7.1% del PIB.

Desde otro punto de vista, la fuerte dependencia del gasto privado en educación, que tiende a concentrarse en los segmentos de mayores ingresos de la población, genera una estructura de financiamiento fuertemente inequitativa. En la educación superior, el 40.1% del gasto total se concentra en el quintil de alumnos que pertenecen a las familias de mayores ingresos. Sólo el 5.7% del gasto total en educación superior, en cambio, se destina a alumnos del quintil de menores ingresos.

El hasta ahora cuestionado sistema de postulación a la educación superior, especialmente a las universidades tradicionales<sup>33</sup>, ha generado nuevas propuestas para la admisión universitaria, que de ser modificada adecuadamente incidirá en la implementación de reformas educacionales del nivel medio.

Estas reformas se hacen indispensables para aquellos jóvenes que no pueden acceder a la educación superior por razones académicas, relacionadas estas directamente con la situación socio económica de sus familias. Ello por que la calidad de la enseñanza otorgada por el Estado en los niveles de educación básico y medio es deficiente, o por que no disponen de los recursos económicos necesarios para solventar los servicios de los denominados institutos pre universitarios, los que posibilitan un buen rendimiento en la Prueba de Aptitud Académica<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Extractos, Revista Sur DA, N°32, 2002, pg. 38.

<sup>33</sup> Las universidades tradicionales actualmente son 25 a lo largo de todo el país, 16 estatales y 9 particulares con aporte del Estado, las que en su conjunto componen el Consejo de Rectores de Chile.

<sup>34</sup> PAA, instrumento de medición de conocimientos académicos, obligatorio para el ingreso a establecimientos universitarios e institutos de capacitación.



## **Institucionalidad y Normativa**

- La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, del 5 de diciembre de 1986:

Norma la estructura de la administración pública y la forma como se ejerce el gobierno y la administración del Estado. Ordena que los Ministerios se desconcentren a nivel regional. Por regla general, los Ministerios son órganos normativos y supervisores.

La ejecución de políticas o programas está a cargo de servicios. Distingue entre servicios públicos centralizados y descentralizados. La descentralización podrá ser territorial o funcional.

- La Ley No. 18.956. de reestructuración del Ministerio de Educación, del 8 de marzo de 1990:

Le asigna funciones de proposición y evaluación de las políticas educacionales y culturales, estudiar y proponer las normas generales del sector y velar por su aplicación, asignar los recursos necesarios para el desarrollo de actividades educacionales y de extensión cultural y otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales cuando corresponda. Obviamente, las decisiones gruesas de política o adopción de normas están en manos del Presidente de la República, del cual el Ministerio de Educación es su secretaría para este ámbito.

- El Decreto con Fuerza de Ley No. 1-3063, de 1980, sobre la administración municipal de escuelas básicas y liceos de enseñanza media:

A partir de una ley de rentas municipales, dictada en 1979, se facultó al Poder Ejecutivo para ordenar el traspaso de servicios públicos nacionales a las municipalidades. El Decreto con Fuerza de Ley No. 1-3063, autorizó el traspaso de establecimientos educacionales y otros a las municipalidades. Incluye la transferencia del personal, de la infraestructura y bienes y del financiamiento. Según esta ley, el personal, incluyendo los docentes, era contratado por las municipalidades como trabajadores sujetos a la ley laboral común. Leyes posteriores, que han sufrido diversas reformas, establecieron un sistema de subvención estatal a los centros municipales y particulares gratuitos.

- Decreto Ley No. 3166, de 1980:

Entregó un número de 70 liceos técnico-profesionales estatales a corporaciones privadas creadas por las asociaciones gremiales de empresarios, para su administración. Para ello, el Estado aporta una subvención anual equivalente al costo que ellos tenían bajo la gestión estatal, la cual se ha reajustado según el alza del costo de la vida.

- La Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza, de 10 de marzo de 1990:

Fija los objetivos generales de los ciclos educativos. Establece que los establecimientos educativos podrán –como aplicación de la libertad de enseñanza- preparar y proponer sus propios planes y programas de enseñanza, siempre que se atengan a un conjunto de objetivos fundamentales y contenidos mínimos por grado, que elaborará el Ministerio de Educación. Este aprobará las propuestas de los establecimientos y supervigilará su aplicación.

Esta ley también regula el sistema de educación superior, reconociendo cuatro tipos de instituciones: Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de orden. Fijando normas y requisitos para la fundación y reconocimiento oficial de centros privados de este nivel.



## **Planes y Programas**<sup>35</sup>

- Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE):

Que consistió en una primera etapa, en la aplicación de proyectos de mejoramiento educativo generados desde la comunidad escolar, en 2000 establecimientos de educación básica. Ampliándose hasta el año 2000 a la educación media principalmente en el área de equipamiento e infraestructura, currículum y evaluación, mejoramiento de la gestión pedagógica y alternativas curriculares de libre elección.

Actualmente se aplica un programa similar en la Educación Superior denominado MECESUP.

- Programa P-900:

Primer programa de educación básica de atención focalizada en escuelas en riesgo. Incide en la estructura básica de las escuelas y a partir de 1992 se ha concentrado en los Talleres de Aprendizaje y Talleres de Profesores. Su cobertura apunta al 10% de escuelas ubicadas en comunas más pobres y que arrojan resultados inferiores en la prueba SIMCE. Desde 1994 se financia con fondos del presupuesto nacional.

- Programa de Mejoramiento Educativo (PME).

El objetivo fundamental es la promoción de una efectiva descentralización pedagógica en el sistema educativo, a través de la cual se pretende lograr una activación de las capacidades de creación, iniciativa y autonomía profesional de los docentes y un cambio de la cultura organizacional de las escuelas, para desarrollar propuestas pedagógicas de calidad pertinentes a cada comunidad educativa.

Inicialmente utilizó el sistema de copago por parte de los apoderados, de entre un 10% y un 70% del proyecto.

En 1992, se aplicó en distintos niveles y modalidades del sistema; en 1993 se incorporaron las escuelas de educación especial; en 1994 en los microcentros rurales; en 1996, comenzaron a ejecutar sus proyectos los establecimientos de enseñanza media. En 1998 se incursionó en la educación de adultos, mediante proyectos de Terceras Jornadas de Enseñanza Media. En 1999 en Terceras Jornadas de Enseñanza Básica y CEIAs y el 2001 se incorporaron proyectos elaborados por Redes de Profesores agrupados por Sector de Aprendizaje.

<sup>35</sup> Extracto, De la Maza Gonzalo, Cambio de Mirada, 1997, pg 36.

**Información Estadística**

DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR SEXO SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL						
Nivel de Educación	Hombres		Mujeres		Total	Brecha de
1999	Matriculados	%	matriculadas	%		género
Parvularia	139767	50.9	134820	49.1	274,587	-2
Especial	28282	61.4	17767	38.6	46,049	-23
Básica	1185177	51.4	1120282	48.6	2,305,459	-3
Med. Humanístico Científica	207263	46.7	237018	53.3	444,281	7
Med. Técnico Profesional	189089	52.6	170462	47.4	359,551	-5
<b>Total</b>	<b>1749578</b>	<b>51.0</b>	<b>1680349</b>	<b>49.0</b>	<b>3,429,927</b>	<b>-2</b>

## 5 EL DERECHO A LA CULTURA

### Institucionalidad y Financiamiento<sup>36</sup>

Sin perjuicio de lo señalado, las políticas culturales del Estado han descansado sobre una estructura organizacional débil y dispersa. Están distribuidas entre múltiples entidades sin una instancia de coordinación<sup>37</sup>. Con ello, gran parte de los objetivos trazados se han cumplido solo en parte, a causa de la ausencia de voluntad política, la dotación insuficiente de los recursos necesarios y por sobre todo, la ausencia de participación ciudadana en la gestión, decisión y evaluación de las políticas en el tema, en todos sus niveles.

Actualmente la principal institución es el Ministerio de Educación, en cuyo seno se encuentra la División de Cultura<sup>38</sup>. Además, dependen de esta cartera: la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, (DIBAM), principal encargada del patrimonio nacional junto al Consejo de Monumentos Nacionales; el Consejo de Calificación Cinematográfica y el Comité de Donaciones Culturales.

En asuntos de patrimonio interviene asimismo la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras públicas. Otra instancia de competencias menores es el Departamento de Cultura de la Secretaría de Comunicación y Cultura, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

La proyección cultural a escenarios internacionales, por su parte, está a cargo de la Dirección de Asuntos culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin agotar todas las instancias estatales de acción cultural, es menester destacar el Consejo Nacional de Televisión, el Centro Cultural Mapocho y, para la producción cinematográfica, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

En cuanto a su financiamiento hay que distinguir dos mecanismos, uno combina fondos públicos y privados y busca incorporar el aporte privado mediante exenciones tributarias; el otro establece un apoyo directo por medio de fondos concursables, que se canalizan a través de:

<sup>36</sup> Extractos Informe de Desarrollo Humano en Chile “Nosotros los chilenos: Un desafío Cultural”, PNUD, 2002, pg. 182 a 185.

<sup>37</sup> En el mes de julio de 2003 se promulgó el proyecto de ley de la Nueva Institucionalidad Cultural, que crea el Consejo Nacional de Cultura y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural. El Consejo Nacional de Cultura será un servicio público autónomo, funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado, que formará parte de la Administración del Estado. El Fondo Nacional de Desarrollo Cultural reemplazará al actual FONDART, y la ley de presupuesto del sector público determinará cada año los recursos que se destinarán al nuevo Fondo

<sup>38</sup> Pese a que la División de Cultura del Ministerio de Educación y el Departamento de Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno pasan a ser absorbidos por el Consejo Nacional de Cultura, todos aquellos actos administrativos del Consejo Nacional de Cultura en los que, según las leyes, se exija la intervención de un Ministerio, deberán realizarse a través del Ministerio de Educación

- La Ley de Donaciones Culturales
- El Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura
- El Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (FONDART)
- El Fondo de Apoyo a Programas Culturales
- El Fondo de Apoyo a Iniciativas Culturales Regionales
- Los Concursos de Arte Público
- El Programa de Financiamiento de la Industria Audio Visual de la CORFO

Se estima que el gasto cultural alcanzó los \$ 20 mil millones en 1999. Alrededor de tres cuartos de este monto serían de origen público. Los fondos tuvieron un notable incremento en los años recientes, incluyendo una fuerte inversión (\$2.000 millones al año) en infraestructura cultural a lo largo del país.

En cuanto a los aportes de privados, otras cifras relevantes son las del Informe “La empresa en el Arte”, que elabora anualmente la Corporación Amigos del Arte. La encuesta aplicada a 191 empresas de distinta envergadura y de diversos sectores (comercio, finanzas, servicios) concluye que, en 1999, la empresa privada aportó \$ 8.463.000.- al desarrollo de la cultura y las artes.

De este total, el mayor porcentaje correspondió a educación, 46% distribuido en becas de perfeccionamiento, conferencias, congresos;; un 27% para las Artes Visuales y un 12% para la música.

Las empresas de servicios aportaron un 72%, las industriales un 18%, el sector financiero 7% y las comerciales el 3%. Las preferencias siempre se mantienen en las actividades culturales relacionadas con educación 57%, artes visuales 20%, patrimonio 9% y música 9%, en desmedro de la danza 3%, literatura 1% y teatro 1%.

Sorprende además que, a pesar de las franquicias que otorga la Ley de Donaciones Culturales, sólo se acogieron al beneficio tributario un 28%, mientras el 72% restante hizo aportes directamente vía auspicios. Es de esperar que con la reforma a esta Ley, aprobada recientemente en el Parlamento, a través de la cual amplía su ámbito de acción, aumente el porcentaje de las empresas que hacen uso de ella.

## **Campo Científico - Tecnológico**

En el campo científico-tecnológico el modelo económico predominante en Chile exige una alta capacidad de innovación tecnológica que el País debe desarrollar hacia el futuro, pero respecto de la cual diversas instituciones, organizaciones y grupos han señalado la necesidad de llevar a cabo medidas de implementación de un Sistema Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología, involucrando a todos los sectores de la sociedad chilena, como a Universidades, Centros de Investigación y ONGs. En este campo parece adecuado:

- Institucionalizar la participación de científicos e investigadores en las discusiones el el poder ejecutivo y legislativo de temas relacionados.
- Crear incentivos para que en las universidades, empresas y organizaciones<se cree una cultura de la excelencia, para que estén atentas a incorporar a los talentos que la educación superior produce y se incorpore de manera significativa a científicos y profesionales con experiencia en investigación, tanto a nivel tecnológico como de estudio.
- Recuperar el papel fundamental que los profesores juegan en una sociedad moderna y culta.

- Recuperar la investigación social y cultural en Chile.
- Reformular la educación científica de forma que sea contextualizada y significativa.
- Fortalecer programas no formales de divulgación de temas científicos y tecnológicos, como seminarios, ferias científicas y congresos.
- Robustecer el periodismo científico como el compromiso de los medios de comunicación para la promoción de la investigación, el desarrollo, la tecnología y la cultura, sin relegar estos temas a horarios inadecuados o dirigiendo la programación solo por criterios de rating o teleaudiencia o de aportes publicitarios públicos o privados.
- El Estado debe definir áreas prioritarias en el campo de la investigación científica y tecnológica y armonizar los distintos mecanismos de financiamiento estatales.
- Las universidades deben definir programas de investigación y desarrollo, a mediano y largo plazo, acordes con sus propias prioridades, criterio que debe ser central a la hora de aprobar un proyecto de universidad.
- Es fundamental elaborar un plan de desarrollo de postgrados que contemple la formación tanto para la investigación como para la producción y el desarrollo social.
- A raíz de la dimensión internacional de la investigación se debe crear un Fondo Especial para la Cooperación Internacional.
- Es necesario crear un mecanismo eficiente de información sobre la actividad científica tecnológica e innovativa de las universidades cuando es financiada con fondos públicos para darle transparencia al sistema.
- Fomentar el acceso a fondos concursables para investigación y desarrollo a través de los actuales instrumentos de subsidio, estableciendo mecanismos que favorezcan los esfuerzos sectoriales conjuntos.
- Promover que el FONDEF y el FDI apoyen la incorporación de especialistas de alto nivel a los grupos profesionales de las empresas que ejecuten proyectos financiados por el fondo.
- Estimular la incorporación de investigadores jóvenes a las instituciones del estado, empresas y ONGs.
- Estudiar la conveniencia de crear centros de investigación y ciencia intermedios que actúen como nexo entre las universidades, sector productivo y ONGs. Incentivar la industria de capital de riesgo.
- Proveer capital semilla para proyectos tecnológicos sin historia.
- Mejorar los mecanismos de escalamiento productivo de las nuevas tecnologías desarrolladas en el país.
- El gobierno debiera nombrar con urgencia una Comisión de alto nivel que se concentre en tareas relacionadas con la generación de un proyecto de ley de ciencia y tecnología.

<sup>39</sup> Patricia Junge, Licenciada en Antropología de la Universidad de Chile, Revista El Canelo, edición 79, canelcom@reuna.cl

## **Normativa**

Los problemas organizacionales están muy ligados a la precariedad normativa de las instituciones. Al iniciarse la década de 1990, existían más de trescientos decretos o leyes relativos a cuestiones culturales. No se logró ordenar y fundir en una legislación sistemática el conjunto de normas y se optó por seguir desarrollando la normativa mediante indicaciones agregadas a otras leyes o glosas al presupuesto fiscal. A pesar de la dispersión, se han logrado avances muy significativos, tales como:

- Ley N° 18.985 de Donaciones Culturales (28 de junio de 1990).  
Ley de Reforma Tributaria que busca hacer confluir los aportes de la empresa privada y el Estado en el financiamiento de la cultura.
- Ley 18.985 última modificación el 22 de marzo del 2001  
Introduce cambios destinados a facilitar las donaciones y a ampliar el número de sus beneficios e instituciones favorecidas.
- Ley de Fomento del Libro y la Lectura.  
Determina la creación de un Fondo de Fomento del Libro y la Lectura, destinado a financiar proyectos y programas en dichas materias. Es administrado por el Consejo Nacional del Libro y la Lectura.
- Reglamento del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura (30 de agosto de 1993).  
Señala la composición del Consejo, sus funciones y los tipos de concursos que apoyará el Fondo.
- Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual (10 de octubre de 1970)  
En términos generales, estableció la protección de los derechos de los autores de obras literarias, artísticas y científicas, cualesquiera sean su forma de expresión y sus derechos derivados (conexos). Según esta norma, el derecho de autor comprende los derechos patrimonial y moral, que cautelan el aprovechamiento, la paternidad y la integridad de la obra.
- Ley N° 19.166 que modifica la Ley N° 17.336 (9 de septiembre de 1992),  
Introduce cambios que se refieren a los derechos patrimoniales de los autores chilenos, vinculando al creador con su obra y generando una mayor conciencia sobre el valor de la producción artística, considerada como un bien transable. Entre otras, autoriza a la Sociedad de Derecho de Autor (SCVD) para realizar actividades de gestión colectiva de derechos intelectuales de obras musicales y fonogramas.
- Ley sobre Monumentos Nacionales (4 de febrero de 1970).  
Define las distintas categorías de monumentos nacionales y establece las atribuciones y deberes del Consejo de Monumentos Nacionales.
- Ley de Premios Nacionales (20 de septiembre de 1992).  
Trata del número y de las materias en que se otorgan los Premios Nacionales, de la conformación del jurado y de la presentación de los candidatos, y de los beneficios económicos que recibirán los galardonados.
- Ley de Ejercicio y Difusión de las Artes (21 de noviembre de 1969).  
Dispone que todos los edificios públicos, en razón de los servicios que presten deben incorporar obras de arte, ya sea interior o externamente. El Ministerio de Educación decide los lugares y edificios que deben cumplir esta obligación y califica las obras de arte propuestas, previo informe de una comisión integrada por un representante del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, del Museo Nacional de Bellas Artes, de la Corporación de Mejoramiento Urbano, de la Asociación Chilena de Pintores y Escultores y de la Sociedad Nacional de Bellas Artes. Todo esto se rige por el reglamento de la Comisión Nemesio Antúñez, creada en 1994.

- Reglamento de la Comisión Nemesio Antúnez (30 de noviembre de 1994).  
La dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, está desarrollando desde el año 1994, el Programa Obras y Artes. En el marco de la Comisión Nemesio Antúnez, propicia la incorporación de obras de arte en edificios y espacios públicos, actuales o futuros, donde concurra una importante cantidad de público. Durante el año llama a concursos específicos.
- Ley N° 16.271 sobre Donaciones y Herencias (1965).  
En su artículo 18, exime del pago de impuestos a las asignaciones y donaciones que se dejen o hagan a la beneficencia pública chilena, a las municipalidades y a las corporaciones o fundaciones de derecho público costeadas o subvencionadas con fondos del Estado, y a aquellas cuyo único fin sea la beneficencia, la difusión de la instrucción o el adelanto de la ciencia en el país.
- Decreto Ley N° 825, Liberación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).  
Trata de la liberación del Impuesto al Valor Agregado. Su artículo 12 letra “e”, modificado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 3.454 de 1980, otorga la exención de este impuesto a los ingresos recibidos por concepto de entradas a espectáculos artísticos y culturales, auspiciados por el Ministerio de Educación. Los titulares de las Secretarías Regionales Ministeriales están facultados para calificar los proyectos. Más información en las Secretarías Regionales de cada región.
- Decreto Ley 824, Ley de Renta.  
Su artículo 31 N° 7, favorece las donaciones a los establecimientos privados o fiscales de instrucción básica o media gratuita, técnico profesional o universitaria. Los recursos otorgados no pueden exceder el 2% de la renta líquida imponible de la empresa.
- Ley de Rentas Municipales.  
Permite a los contribuyentes, que declaren sus rentas de acuerdo a la Ley de Rentas, demostrada mediante un balance general, efectuar donaciones a diferentes establecimientos y rebajarlas como gastos. Esta suma no puede exceder el 10% de la renta líquida imponible del donante; de la cual ya se ha rebajado la donación.
- Ley N° 19.247 de Donaciones para Proyectos Educativos.  
El artículo 3 autoriza a los contribuyentes la rebaja de un 50% del impuesto de Primera Categoría por las donaciones con fines educacionales, para un proyecto educativo determinado.
- Ley N° 18.681 de Donaciones a Universidades.  
Modificada por la Ley 18.755 artículo 2, permite a personas o empresas que pagan Impuesto Global Complementario o el Impuesto de Primera Categoría de la Ley de Renta, efectuar donaciones a universidades e institutos Profesionales.

**Información Estadística**



## 6 EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

### Análisis de la Sociedad Civil

#### **El Derecho a la Vivienda en Chile<sup>40</sup>**

Las lluvias de 1997 fueron un desastre para miles de familias que habitaban viviendas básicas recién entregadas a través del SERVIU. Hasta en la nortina zona de Ovalle el mal tiempo comenzó a filtrarse a través de paredes y techos de casas de mala calidad, y con ello comenzó a filtrarse también un problema relevante en un tema especialmente sensible para la población.

El escándalo detonó en Santiago con las casas fabricadas por la empresa COPEVA, que luego de las lluvias terminaron cubiertas de plástico para que sus moradores pudieran seguir habitándolas. Las denuncias por la mala construcción de las viviendas expusieron a la opinión pública a las empresas constructoras y a su publicitada eficiencia como empresas privadas y, además, las vinculaciones de algunas de ellas con personeros de gobierno. Las lluvias mostraron también la debilidad del Estado en el control de la calidad de la construcción, pero, principalmente, dejaron al descubierto los cambios en la responsabilidad del Estado en la materialización de este derecho para la población.

Hoy existe una mayor diversificación en el mercado de la vivienda, en la cual la asimilación del nuevo contexto económico y social del país y las expectativas que reflejan el desarrollo de otras sociedades, hacen que un sector de la población pueda hacer mayores exigencias en éstas, como un producto de acuerdo a sus necesidades. Pero para los sectores más pobres, la vivienda está aún sólo a su alcance en la medida que el Estado se compromete más con este derecho y con problemas sociales tales como los campamentos o las familias allegadas.

Las reiteradas denuncias que fueron surgiendo en distintas partes del país constituyeron un avance en el «sueño de la casa propia» para miles de estas familias. Nuevas dimensiones se fueron incorporando al desarrollo de este derecho en Chile, como la calidad y dimensiones de la vivienda, exigiéndose también, mayores avances en aspectos de equipamiento asociados a una mejor calidad de vida.

La vivienda es un derecho trascendental y su desarrollo debe considerarse como un fenómeno integral y multidimensional: político, económico, social, cultural y ambiental. Y, aunque, es un derecho de la humanidad brevemente escrito en los instrumentos internacionales, ha logrado imponerse en un rol importante en la estructura y políticas sociales de los Estados y gobiernos del mundo.

<sup>40</sup> Extractado de Artículo “La Vivienda: La Magnitud de un Derecho brevemente escrito ” de José Araya Cornejo. Secretario Ejecutivo - Codepu Valdivia y Johanna Brandis. Estudiante de Ciencias Regionales de América Latina – Alemania, CODEPU – CHILE.

El escándalo de las casas anegadas abrió una puerta para profundizar la realización del derecho a la vivienda en Chile, y con ello acercarse más a las diversas dimensiones que lo involucran y que permiten un avance en el desarrollo de las personas, familias y pueblos.

La vivienda es el lugar que cobija espacialmente al ser humano y le permite la estructuración física, psíquica y social. Pero éste, como un derecho reconocido hoy universalmente, está fuera del alcance de grandes sectores de la humanidad. Así se reconoce en los informes y encuentros internacionales que se realizan sobre la materia.

La vivienda, en el sistema internacional de derechos humanos, está relacionado con el derecho a un nivel de la vida adecuado o digno, en el que además se consideran también la alimentación, el vestuario, la asistencia médica y los servicios sociales. El derecho a una vida adecuada constituye el reconocimiento de que las personas requieren de ciertas condiciones básicas para que sea posible su existencia como tal y que tales condiciones deben ser aseguradas por el Estado. La vida adecuada pone en evidencia las necesidades básicas de las personas. Estas necesidades mínimas, al estar satisfechas, impiden en la existencia humana la carencia y la exposición a formas de dominación que niegan la dignidad.- (CNRR,1995)

La vivienda es una necesidad básica y su satisfacción es una condición importante para el desarrollo de las capacidades humanas, fin que buscan los derechos humanos. Mientras más población accede a la vivienda o mejora su situación actual, significa que más población mejora su calidad de vida, lo que se refleja en indicadores de salud, alfabetización y esperanza de vida. Contar con una vivienda se considera parte importante además, en aspectos como la estabilidad social de las comunidades, y el mejoramiento de las posibilidades laborales, ya que cumple importantes funciones en la economía informal.

El desarrollo de este derecho y su importancia en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y en el acceso a otros derechos básicos, depende también del desarrollo de otras dimensiones asociadas a la vivienda y que tienen que ver con sus condiciones materiales, el equipamiento comunitario y el acceso a servicios básicos de asistencia social, educación y comercio.

La vivienda se inserta como parte esencial del hábitat de las personas y las definiciones generales y compromisos de los Estados están presentes en las dos conferencias que Naciones Unidas ha realizado sobre la materia. En la última Conferencia sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II), realizada en Estambul en 1996, se trató el tema de la vivienda adecuada y los Estados se comprometieron a velar más por la seguridad jurídica en la tenencia e igualdad de acceso a este derecho y mejorar las políticas de financiamientos y oferta hacia la población.

Estos temas son parte de las distintas dimensiones que debe desarrollar este derecho y que permiten mirar a la vivienda más allá que como una mera construcción.

## La Responsabilidad del Estado

Sin duda la vivienda se ha constituido en un derecho humano universal, y lo expresa su reconocimiento en los instrumentos internacionales y el rol que los Estados le asignan en sus políticas de desarrollo. En la declaración de Vancouver en 1976, sobre la primera Conferencia Internacional de Asentamientos Humanos -Hábitat I-, se expresa que «la vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de

asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria». En esta conferencia se resaltó la «eliminación de la segregación social y racial» mediante la creación de comunidades que combinen diversos grupos sociales, ocupaciones laborales, tipos de vivienda y equipamientos.

La presencia de ideologías en las políticas de asentamientos, que segreguen a la población, atenta contra los principios de derechos humanos. Esta situación se vio con nitidez en las políticas desarrolladas por la dictadura militar en Chile, donde la lógica de la seguridad nacional, y luego la lógica del mercado, influyeron considerablemente en la localización de viviendas y definición de los estándares de construcción.

En el Estado actual predomina aún lo sectorial por sobre la integralidad que significa definir políticas de vivienda, y ahí hay mucho que hacer para incorporar espacios de decisión y participación de la comunidad, y de descentralización, que den un mayor poder a espacios locales como los municipios.

## La Participación Social

La Conferencia Hábitat II, enfatiza la necesidad de mejorar la participación de la comunidad en las decisiones habitacionales. Esto es importante en la formación de la conciencia ciudadana, por cuanto las personas, como habitantes, deben sentirse identificados con el espacio urbano que ocupan, y ello requiere de su participación en esferas de decisión.

La participación de la población en el derecho a la vivienda ha estado siempre asociada a la denuncia y a la demanda. Lo vemos hoy en las acciones por las malas construcciones de las viviendas entregadas y los proyectos desarrollados por empresas privadas, que nunca han sido terminados. Estas formas de organización siempre han estado presentes, desde las grandes tomas y ocupaciones de espacios urbanos en las ciudades, donde miles de familias pobres se instalaban en grandes campamentos que dieron forma a barrios y comunas nuevas.

Durante la dictadura militar se conoció el fenómeno de los allegados, que desarrollaron organizaciones nacionales para presionar por el acceso a la vivienda. Las deudas contraídas por miles de familias en el pago de dividendos de las casas adquiridas generaron, también, grandes organizaciones de deudores habitacionales. Estos temas hoy todavía persisten, pero ya no derivan en grandes organizaciones o movimientos sociales. La organización territorial ha perdido importancia y capacidad de intervenir en las políticas sociales, lo que hace difícil que tengan un rol relevante en mecanismos de planificación, como son los Planes de Desarrollo Comunales e Intercomunales, donde se decide sobre las áreas de crecimiento urbano, no existiendo, entonces, capacidad de incidir comunitariamente en las políticas de vivienda.

La población sí ha presentado una mayor preocupación por la vivienda, la calidad y condiciones del entorno donde se instalarán, especialmente en conflictos ambientales. A ello se suman pequeñas experiencias de trabajo para acompañar los procesos de erradicación, que permitan mantener las relaciones comunitarias que habían adquirido las familias de un sector. Estas formas organizativas requieren de una mejor institucionalidad, que permita su participación en las decisiones habitacionales y de desarrollo de la comuna.

## El Rescate Sociocultural

La homogeneidad de las construcciones se ve a lo largo del país, y es que las particularidades del entorno, o de las familias que se instalarán, no son una preocupación fundamental. La falta de criterios estéticos o arquitectónicos que respeten las condiciones de un lugar o las condiciones particulares de la población, no son posibles en licitaciones donde las empresas privadas privilegian los costos y las ganancias. Esto significa además que esta situación depende de un mayor aporte del Estado y, principalmente, de una mayor participación de la comunidad, donde se rescate la experiencia y creatividad local.

El traslado forzado de grupos familiares, como es el caso de los campamentos, no fomenta las relaciones comunitarias y de convivencia. Por ello hoy se trabaja en procesos de radicación que conserve el hábitat logrado por grupos familiares que han convivido durante décadas. El desarrollo económico actual atenta directamente contra la posibilidad de rescatar experiencias y conservar formas de vida y relaciones comunitarias.

La perspectiva de género en la construcción de vivienda es aún un tema más lejano en las actuales políticas públicas. La vivienda no sólo constituye un espacio doméstico, sino además un espacio de producción y socialización para muchas mujeres, que además consideran otros criterios para las características externas de la vivienda con el fin de proteger y asegurar el desarrollo de la familia. «La vivienda constituye un espacio de protección y seguridad, de afecto y comunicación, de quehacer familiar»; además, como las mujeres son privadas del empleo convierten a la vivienda en un espacio para generar estrategias de sobrevivencia.<sup>(8)</sup>

El papel de la vivienda en el rescate de las particularidades socioculturales y la memoria histórica de comunidades y barrios debe ser hoy objeto serio de estudio.

## La Protección del Medio Ambiente.

El medio ambiente es una víctima de la construcción de viviendas. Es el caso de Chile con la edificación de viviendas sociales que depredan áreas verdes y ocupan grandes extensiones de las ciudades, con un efecto paisajístico negativo. Las viviendas sociales ocupan zonas periféricas, suelos de mala calidad y lugares de humedales e inundables. Los proyectos de vivienda social no se someten a evaluación de impacto ambiental, lo que impide a la población conocer bien las condiciones ambientales del lugar, o los efectos que las construcciones provocarán. Con esto, además, se pierde una forma y espacio de participación ciudadana que contempla la legislación ambiental.

La conciencia ambiental que se ha desarrollado en el país ha ido logrando, sin embargo, una mayor participación de la ciudadanía, que ha sido muy activa cuando el entorno y seguridad de sus viviendas se ve afectada por impactos ambientales, como son la cercanía de basurales, cementerios, plantas de tratamientos de aguas servidas, tendidos eléctricos o torres de comunicación celular.

## La Vivienda Adecuada

La situación social de pobreza y marginación marcaron el inicio de las primeras políticas de vivienda en Chile. La creación de los Consejos Habitacionales para los Obreros, en 1906, es formalmente la primera acción habitacional del Estado, cuyo fin fue la construcción de viviendas de bajo costo para los trabajadores. En 1925 se creó un Tribunal de la Vivienda y en 1931 la

Junta Central de Habitación Popular. Luego del terremoto de Chillán, el Estado adoptó políticas públicas que facilitaban préstamos a particulares para la construcción, y desde 1943 se estimuló a las empresas privadas en la construcción de viviendas.

El desarrollo de este tema social, y cuya situación grafica generalmente la pobreza y marginación de una sociedad, recién se consolidó en un ministerio en 1965, el cual concentró las funciones de más 25 reparticiones públicas que se dedicaban al tema.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, fundado en la administración de Eduardo Frei Montalba, se dedicó a establecer políticas habitacionales y se hizo responsable, además, de la urbanización, la edificación y el equipamiento comunitario urbano.

La concentración de miles de familias que ocupaban sitios eriazos y la gran organización social y política de entonces agilizó al Estado en las soluciones habitacionales, que además era responsable de la planificación, ordenamiento y construcciones de la infraestructura de las ciudades. Estos procesos sociales dieron vida a grandes campamentos, con notables niveles de organización comunitaria, se crearon nuevos barrios y comunas y, junto al Estado, se plantearon políticas de autoconstrucción.

Con el proceso de regionalización de 1975, se concentró definitivamente toda la actividad ligada a este derecho en este Ministerio, el cual abrió una representación en cada región. Los cambios que modificaban la responsabilidad del Estado en esta materia ya se vislumbraban. Con la dictadura militar la visión neoliberal establece sus propios conceptos de planificación y ordenamiento territorial, y se desregula el uso del suelo, uno de cuyos efectos sería agudizar la segregación social y la exclusión material de las familias más pobres.

Una nueva política de desarrollo urbano en 1979 concibe el suelo como un «recurso no escaso», y provoca un crecimiento expansivo de las ciudades. Los campamentos se erradican de comunas de altos ingresos a comunas pobres (limpieza de marginales en Santiago). Así, se ordena la ciudad de acuerdo a estratos socioeconómicamente homogéneos y se crea una nueva marginalidad aislada físicamente y excluida socialmente.

La intencionalidad en la segregación el Estado no pudo ocultarla. Existe consenso en constatar que se mantiene o se profundiza la polarización social al dificultar el acceso de las familias pobres a la vivienda y al suelo urbano en localizaciones bien servidas y equipadas.

Los campamentos y el fenómeno de los «allegados» fueron la cara pública de las políticas habitacionales de la dictadura, por la constante denuncia de sus organizaciones, las cuales sufrieron una fuerte represión y dejaron al descubierto las consecuencias más graves de la actitud del Estado en el desarrollo del derecho a la vivienda.

Hoy la política habitacional del gobierno se desarrolla en el mismo marco de libre mercado dejado por la dictadura militar, donde las empresas privadas cumplen un rol esencial. Sin embargo, el Estado ha logrado una mejor regulación y ha reconocido las exigencias y demandas que la población hace hoy a la vivienda. Pero las claves de esa lógica no han sido del todo desmanteladas.

El resultado de estos años de política habitacional son grandes ghettos con viviendas muy pequeñas, con graves problemas en la calidad de la construcción y donde no se ha desarrollado un plan que considere un concepto urbano, que incorpore esta dimensión, que la población entiende debieran ser los frutos del progreso que el país tanto exhibe. Pero las reiteradas denuncias originadas por la mala calidad de la vivienda promovieron cambios en este Ministerio y dieron origen a nuevos

estándares de construcción, una ley sobre la calidad de la vivienda y un aumento de la dotación de Fiscalizadores.

En Chile el derecho a la vivienda existe, y de ello puede dar muestra la institucionalidad que el Estado tiene en esta materia. Además, de los instrumentos internacionales que reconocen este derecho, los principales están suscritos, pero no existe un reconocimiento explícito en la constitución política. Hoy sólo podría plantearse un acercamiento al derecho que engloba la vivienda y otros servicios básicos, como es el derecho a la vida adecuada.

## La Vivienda en el Sistema Internacional

El derecho a una vivienda adecuada está reconocido universalmente ya que todos los países, sin excepción, tienen algún tipo de obligación con respecto al sector vivienda, como lo demuestran la creación de ministerios u organismos estatales en este ámbito, la asignación de fondos específicos y las correspondientes políticas, programas y proyectos.

En 1987 Naciones Unidas celebró el «Año Internacional de la Vivienda para las Personas Sin Hogar», como la culminación de una década dedicada a este derecho desde la Conferencia Hábitat I. Aunque, como muchas de las iniciativas de Naciones Unidas, la materialización de las acciones y sus resultados son desconocidas por la mayoría de la población.

La vivienda ocupa un lugar importante en los esfuerzos de la comunidad internacional, y ello se refleja en los numerosos instrumentos internacionales que han incorporado este derecho asociado a la vida adecuada. Estos son:

- a. Declaración Universal de Derechos Humanos. Expresa en el párrafo 1 de su Art. 25 que «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios».
- b. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su Art. 11 dice que los «Los Estados en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia».
- c. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En su párrafo «e» del Art. 5 pide garantizar el derecho a la vivienda a través del goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.
- d. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer. Pide eliminar la discriminación en las zonas rurales a fin de asegurar condiciones de vida adecuada particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, y el acceso a la electricidad y el agua.
- e. Convención sobre los Derechos del Niño. En su Art. 27 se pide adaptar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño a dar efectividad al derecho a un nivel de vida adecuado y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a nutrición, el vestuario y la vivienda.

- f. Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de su familiares. En su Art. 43 dice que los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con (...) «d» el acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres.
- g. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Exige a los Estados contratantes que en materia de vivienda entreguen a los refugiados el trato más favorable posible.

Además de estos instrumentos existen las recomendaciones, declaraciones internacionales y las resoluciones que sobre la materia ha emitido la Asamblea General de Naciones Unidas. Entre ellas están la Recomendación 155 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT de 1961, que en su principio 2 señala que la política nacional de vivienda debe garantizar «un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado». La Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, de 1976, establece que la «vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico», que obliga a los gobiernos. Este principio de responsabilidad de los Estados, y que insta al desarrollo de este derecho, está en todas las resoluciones que sobre la materia ha emitido Naciones Unidas desde su Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Asentamientos Humanos.

## Principios y Derechos Vinculados con el Derecho a la Vivienda Adecuada

El derecho a la vivienda adecuada no es un concepto aislado. Se ve ligado a una serie de otros derechos que son inherentes a la dignidad de las personas.

**Dignidad:** Se habla de dignidad cuando existen condiciones mínimas para el desarrollo humano. La vivienda debe aportar a esas condiciones, que permiten satisfacer o avanzar en otras carencias como el trabajo, la alimentación, el vestuario, la recreación, entre otras, que mantienen a la persona en una constante humillación.

**La no discriminación y la igualdad en lo relativo a la tierra:** La desigual distribución de la tierra tiene siglos de historia y es un problema que se profundiza en América Latina. La discriminación en el acceso a la tierra es un tema que afecta a miles de personas en zonas rurales. Los Estados deben asegurar una mejor distribución de la tierra, para eliminar con ello la segregación actual y permitir que las personas tengan acceso a servicios básicos, comercio y cultura.

**La no discriminación e igualdad económica:** La apertura de los mercados en Chile conllevó la privatización de servicios que administraba el Estado. Ello genera desigualdades, ya que una pequeña capa de la sociedad se beneficia y enriquece de los resultados de esta política económica. Es el contrasentido de una sociedad que predica sobre el desarrollo y donde, sin embargo, en muchos hogares trabajos de jornada completa y más no alcanzan para cancelar los costos de vida fundamentales: alimentación, vivienda, agua potable, luz eléctrica, vestido y educación de los hijos. En esta sociedad neoliberal los costos de la vida fomentan la competencia, la inseguridad y eliminan la solidaridad.

**La no discriminación y la igualdad de los sexos:** Culturalmente, la mujer termina sosteniendo gran parte de las responsabilidades de la mantención de una casa. Las mujeres que logran insertarse en el mercado laboral deben cargar con la continuidad del trabajo doméstico y enfrentar problemas cotidianos como superar el frío, la humedad, la higiene del hogar y la protección de los niños. Casi un 30 % de los hogares en Chile son encabezados por madres solteras y jefas de hogar.



**El derecho a la información:** La falta de información es otra forma de segregación e impide a la persona que carece de una vivienda adecuada, la participación y la libertad para elegir y opinar sobre este derecho. La mala información puede generar falsas expectativas y toma de decisiones que afectan gravemente la vida de las personas.

**El derecho al medio ambiente sano y a una vida saludable:** El acceso a servicios básicos, como agua potable y alcantarillado, o una vivienda que asegure la protección de la humedad y del frío, son requisitos que mejoran las condiciones para una vida saludable. Las ciudades y las zonas poblacionales de alta densidad tienen todavía problemas de eliminación de aguas servidas y basurales que arriesgan la salud de la población; la higiene se convierte así, en un privilegio de las personas con mayores recursos. Modificar esto no sólo pasa por una adecuada educación que permita a la población ser partícipe en las soluciones de estos problemas, pasa también por una mayor inversión pública para generar infraestructura.

**La participación democrática:** En el caso de la vivienda la participación democrática se podría expresar por los comités de vivienda, fundados para canalizar los intereses de un grupo de familias. Por lo tanto, se podría integrar estas entidades en el proceso de elaboración de planes de vivienda.

**El mantenimiento de la identidad y los conocimientos culturales:** La vivienda es una forma esencial de expresión cultural, en la que se desarrollan y expresan una amplia gama de conocimientos, tradiciones y actividades artesanales; y es expresión viva de la diversidad cultural. Pero esta dimensión no está incorporada en las políticas habitacionales. El resultado son grandes construcciones uniformes, con un alto grado de anonimato de las personas que la habitan, pérdida de identidad y de conocimientos.

**Derecho al desarrollo:** El derecho al desarrollo requiere de servicios básicos como la vivienda. Los países que se encuentran en un proceso de desarrollo deben aumentar la inversión en proyectos de infraestructura que rescaten espacios públicos.

**Habitar dignamente:** El hábitat urbano es un medio en el cual se interrelacionan múltiples dimensiones de la vida. De tal modo que la importancia de la vivienda radica en que su materialización como derecho es una contribución al desarrollo de otras dimensiones de la vida de las personas y pueblos.

La relevancia en el mundo de este derecho se expresa en el desarrollo de políticas públicas y mecanismos internacionales para instar a los Estados en su desarrollo. La vivienda es un derecho exigible para toda la humanidad. Pero este derecho está muy lejos de ser posible para millones de personas; la implementación de políticas económicas neoliberales ha significado violaciones sistemáticas al derecho a la vivienda, dada la discriminación y segregación que ha provocado.

El Estado no puede desconocer su responsabilidad ante los cambios económicos y las consecuencias de éstos en Chile y en América Latina. Resituarse esa responsabilidad es una tarea necesaria para el desarrollo de una vida adecuada de miles de familias; ésta es la lección que dejaron las inundaciones que afectaron a miles de viviendas.

El desarrollo de las políticas habitacionales en Chile ha mantenido una mirada paternalista, donde los pobres aparecen como protegidos del Estado y no como ciudadanos que desarrollan sus propios proyectos de desarrollo.

La acción del Estado debe tener en cuenta a los diversos actores sociales para desarrollar este derecho, ya que la ciudad y la convivencia en ella debe ser una acción participativa. La segregación que hoy existe se da justamente a partir del desarrollo de políticas que no integran a la vivienda con una idea de ciudad compartida y no planifican las construcciones con una adecuada dotación de equipamientos, servicios sociales y espacios públicos.



Avanzar en las distintas dimensiones que involucran este derecho a la vivienda es un avance en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y las ciudades. Ello requiere una mayor descentralización de las políticas habitacionales, donde los municipios tengan un mayor espacio de decisión y puedan coordinarse con las organizaciones sociales y los futuros propietarios, para decidir sobre la implementación de la vivienda. Para ello, los fondos destinados al desarrollo de este derecho debieran distribuirse con flexibilidad, en donde se puedan tomar decisiones sobre el rescate de espacios sociales, alternativas económicas, particularidades culturales e identidades locales y evitar daños ambientales.

## Acceso Efectivo a la Vivienda

Este Derecho a la Vivienda, como muchos otros DESC, modificó en los años '90 su cobertura en razón del capital privado invertido y en una economía decreciente en cuanto al rol del Estado.

Por ello un gran porcentaje de la población adquirió su vivienda con créditos otorgados por las instituciones bancarias, con altas tasas de interés y más altas aún a la hora de un repactamiento en la deuda hipotecaria. Pero en la presente década los altos índices de endeudamiento de las personas con ingresos medios, hasta seis veces el monto de renta mensual, es un factor determinante que impide el acceso a una vivienda propia a través de créditos hipotecarios del sistema privado.

Para los sectores de menores ingresos, porcentaje mayoritario de la población, la única vía de acceso para adquirir una vivienda es la postulación en el sistema de Subsidio Estatal para la Vivienda<sup>41</sup> y el Crédito Hipotecario Estatal<sup>42</sup>, que se canalizan a través de los SERVIU<sup>43</sup>.

Todos los programas estatales existentes exigen a los postulantes un mínimo de requisitos comunes, tales como:

- Que se encuentren inscritos en los Registros del SERVIU.
- Que no posean vivienda
- Que no hayan sido beneficiados anteriormente con vivienda o subsidio habitacional proporcionado por el Estado o las Municipalidades;
- Que cuenten con encuesta CAS<sup>44</sup> vigente;
- Que cumplan con el ahorro mínimo exigido (10 ó 20 U.F<sup>45</sup>.); Factores de Porcentaje<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Subsidio: aporte que el Estado otorga a quienes han sido seleccionados, que corresponde a 140 UF máximo, no pudiendo ser su monto superior al 70% del valor de la vivienda.

<sup>42</sup> Crédito Hipotecario Serviui: préstamo optativo destinado a complementar el valor de la vivienda. Su monto máximo es de 100 UF, debe devolverse en un plazo no superior a 12 años, a través de mensualidades que se llaman dividendos

<sup>43</sup> Servicios de Vivienda y Urbanización, organismos regionales dependientes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

<sup>44</sup> La Ficha CAS consiste en una encuesta aplicada por la Municipalidad respectiva que mide la estratificación social, allegamiento, y necesidad habitacional.

<sup>45</sup> Unidad de Fomento: unidad monetaria nacional que se incrementa diariamente de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor, alcanzando al día 30 de septiembre de 2002 la suma de \$ 16.455

<sup>46</sup> Los factores de porcentaje consisten en la ponderación o asignación de puntaje de acuerdo a: número y características del grupo familiar del postulante; tipo y monto de ahorro; disponibilidad o no de sitio para construcción de la vivienda; resultados de Ficha CAS y la antigüedad en el registro. Requisito que finalmente determina el plazo de espera en la entrega de la vivienda, por cuanto a mayor puntaje superior es la ubicación en las listas de espera para el otorgamiento del subsidio.

Sin embargo el sistema estatal ha sido muy criticado debido principalmente a los Factores de Porcentaje, considerados discriminatorios y que influyen a la hora de asignar mayor o menor “puntaje” a los postulantes, de acuerdo a la tabla que califica las circunstancias socio económicas de cada uno de ellos.

El Estado en definitiva ha desatendido su deber de velar porque todas aquellas familias que lo requieran accedan a una vivienda digna.

Por otra parte las consecuencias de la inversión privada en esta área ha significado una ruptura de la historia de cada ciudad y entorno ambiental, en donde se ha crecido en forma indiscriminada, con aumento de las tasa de motorización, con grandes bolsones estructurales de pobreza, con deterioro ambiental de las ciudades y ecosistemas y una gran segregación urbana, que dice relación con la política del Régimen Autoritario de separar a los ricos de los pobres, provocando una especie de “homogenización urbana”.

Con ello existe una ausencia de valoración de los espacios públicos, como de los bienes nacionales de uso público, dentro de un aumento significativo de la agresividad de la delincuencia.

## **Institucionalidad y Normativa**

- Ley N°16.391, de 1965, crea El Ministerio de La Vivienda y Urbanismo:

El Ministerio tendrá a su cargo la política habitacional del país y la coordinación de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio y, en especial, ejercerá las siguientes funciones, entre varias otras: Elaborar los planes de viviendas urbanas y rurales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano; Proyectar, ejecutar y supervigilar todas las obras necesarias para el cumplimiento de sus fines; Dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbanos y cooperativas de viviendas; y Supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores, urbanizaciones, construcciones y aplicación de leyes pertinentes sobre la materia;

- D.L. N° 1.305, de 1976, Reestructura y Regionaliza El Ministerio de La Vivienda y Urbanismo:

Se fijan las nuevas funciones y atribuciones que corresponderán a esta Secretaría de Estado y a los nuevos servicios que se relacionarán con el Supremo Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Se fusionan cuatro Corporaciones dependientes del MINVU, estableciéndose un Servicio Regional de Vivienda y Urbanización en cada una de las regiones señaladas por el D.L. N°575, de 1974, y uno en el Área Metropolitana. Dichos Servicios podrán utilizar la sigla «SERVIU», agregando la mención de la Región a que correspondan.

- D.S. N° 355, de 1976, Aprueba El Reglamento Orgánico de Los Servicios de Vivienda y Urbanización:

Establece que siendo los Servicios de Vivienda y Urbanización son sucesores legales de las Corporaciones de Servicios Habitacionales, de Mejoramiento Urbano, de la Vivienda y de Obras Urbanas, estos tienen todas las facultades y obligaciones de dichas Corporaciones en el ámbito de su jurisdicción, en todo lo que no sea contrario o incompatible con el D.L. N° 1.305, de 1976.

Por lo tanto El SERVIU será en su jurisdicción, el organismo ejecutor de las políticas, planes y programas que disponga desarrollar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y, como tal, no tendrá facultades de planificación.

- D.S. N°62, de 1984, Reglamento del Sistema de Postulación, Asignación y Venta de Viviendas Destinadas a Atender Situaciones de Marginalidad Habitacional:

Considera cuatro tipos de programas:

- 1) Vivienda Nueva Básica: dirigido a personas que se encuentren calificadas para obtener crédito en entidades financieras privadas. Con él se obtiene un certificado de subsidio que le permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas de entre 300 U.F. y 600 U.F.
- 2) Vivienda Social Dinámica Sin Deuda: dirigido a personas que no tienen posibilidad de obtener crédito en las entidades financieras, cuyo puntaje CAS sea inferior o igual a 543 puntos (cifra que podría variar). Con él se obtiene una vivienda de aproximadamente 25 m<sup>2</sup> que incorporará en su diseño la posibilidad de crecimiento mínimo de hasta 50 m<sup>2</sup>., el que se logrará con el esfuerzo posterior de la propia familia beneficiada.
- 3) Programa de Vivienda Básica Adulto Mayor: no se exigen los requisitos comunes y esta dirigido a personas que sean mayores de 65 años, perciban bajos ingresos, estén dispuestas a habitar en una vivienda en calidad de préstamo o arrendamiento y postulen en forma

individual y se responsabilicen de la mantención y cuidado de la vivienda. Con el se obtiene una vivienda básica la que es asignada en arrendamiento o comodato, considerando los ingresos del beneficiario y su cónyuge.

- 4) Movilidad Habitacional: dirigido a aquellos que sean deudores del SERVIU o de una institución bancaria y que tengan una vivienda con prohibición vigente de vender por cinco años, constituida en favor del SERVIU y deseen cambiar su vivienda por otra. El beneficio consiste en levantar esta prohibición con el propósito que su propietario pueda venderla y adquirir otra en un plazo no superior a un año desde que se anota el alzamiento de la prohibición en el conservador de bienes raíces.
- D.S. N°235, de 1985, Reglamento del Sistema de Programas Especiales para Trabajadores:  
Dirigido a personas que pertenecen a un sindicato, organización gremial o similar (con un mínimo de 25 socios) y postulan a través de dicha institución, la que actúa como entidad organizadora; o bien a través de otras entidades organizadoras, como cooperativas, corporaciones, fundaciones, etc. Que quieren solucionar colectivamente su problema habitacional y están en condiciones de ahorrar. Con él se obtiene un subsidio que, junto al ahorro y al crédito otorgado por el banco, le permiten: financiar una vivienda nueva con terminaciones básicas, de 40 a 50 m<sup>2</sup> de superficie, de 1 o 2 pisos pareadas o un departamento en edificios de 3 pisos o más. Esta vivienda, debe ser parte del programa organizado por la entidad a través de la cual se postula.
  - D.S. N°44, de 1988, Reglamento Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional:  
Dirigido a familias de sectores medios, comerciantes, empleados y profesionales que están dispuestas a realizar todos los trámites para comprar o encargar la construcción de su vivienda; que tienen capacidad de ahorro y pueden pagar los dividendos de un crédito hipotecario, si lo solicitan, a un banco o sociedad financiera; el cual calificará su solvencia, capacidad de pago y señalará las condiciones para su otorgamiento. Con él se obtiene un certificado de subsidio que junto a su ahorro y el crédito hipotecario le permiten comprar una vivienda económica nueva o usada, urbana o rural, o construirla, la que tendrá un valor entre 600 y 1.000 U.F.
  - D.S. N°155, de 2001, Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios:  
Dirigido a familias organizadas en grupos (mínimo 10), patrocinadas por una Entidad Organizadora, que cuentan con un proyecto habitacional aprobado por la Dirección de Obras Municipales y que se encuentran viviendo en situación de extrema pobreza. Se obtiene un subsidio que junto al ahorro permite la construcción de alguna de las siguientes soluciones habitacionales:
    - Una vivienda que como mínimo debe considerar estar - comedor, cocina, baño y un dormitorio;
    - Densificación predial (construcción de otra vivienda en el mismo sitio);
    - Construcción de viviendas en el mismo sitio en que las familias residen;
    - Construcción de viviendas en nuevos terrenos;
    - Adquisición y mejoramiento de viviendas usadas;
    - Adquisición y rehabilitación de viviendas en cités;
    - Adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos, para convertirlos en viviendas;

## Información Estadística

### HOGARES POR AÑO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO NACIONAL Y TIPO DE VIVIENDA

Quintil de		% de hogares por		Tipo de Vivienda				
Ingreso	Tipo de Vivienda	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
I	Casa, Conventillo, Cité	72,1	75,1	84,5	82,8	85,8	87,4	86,1
	Departamento	1,6	1,5	2,0	5,4	3,5	5,9	5,2
	Mediagua	21,2	21,2	12,1	10,8	9,6	5,7	7,0
	Rancho, ruca, choza, callampa	3,8	1,9	1,1	0,8	1,1	1,0	1,6
	Otro tipo	1,3	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
II	Casa, Conventillo, Cité	78,1	80,3	88,2	88,1	89,4	89,9	89,9
	Departamento	3,1	2,7	2,9	5,3	4,9	6,8	6,0
	Mediagua	15,7	15,3	8,1	6,2	5,1	3,0	3,4
	Rancho, ruca, choza, callampa	1,8	1,4	0,5	0,3	0,6	0,4	0,7
	Otro tipo	1,4	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
III	Casa, Conventillo, Cité	83,7	84,7	90,5	88,4	90,6	90,7	90,2
	Departamento	3,5	3,9	4,0	7,2	6,1	7,1	7,3
	Mediagua	10,6	10,2	5,0	4,1	2,9	1,8	2,1
	Rancho, ruca, choza, callampa	1,2	0,9	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
	Otro tipo	0,9	0,3	0,1	0,1	---	0,0	0,0
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
IV	Casa, Conventillo, Cité	86,1	86,9	89,1	87,6	89,7	87,3	88,7
	Departamento	6,4	5,6	6,9	9,9	8,1	11,3	9,4
	Mediagua	5,9	6,6	3,3	2,3	1,8	1,2	1,6
	Rancho, ruca, choza, callampa	0,8	0,8	0,4	0,1	0,4	0,2	0,3
	Otro tipo	0,8	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
V	Casa, Conventillo, Cité	84,6	88,2	86,8	80,1	81,4	75,0	79,4
	Departamento	13,2	9,5	12,1	19,0	18,1	24,7	20,2
	Mediagua	1,5	1,9	0,9	0,7	0,4	0,3	0,3
	Rancho, ruca, choza, callampa	0,1	0,3	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
	Otro tipo	0,5	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
TOTAL	Casa, Conventillo, Cité	80,9	83,1	87,8	85,4	87,4	86,0	86,9
	Departamento	5,6	4,6	5,6	9,3	8,1	11,1	9,6
	Mediagua	11,0	11,0	5,9	4,8	4,0	2,4	2,9
	Rancho, ruca, choza, callampa	1,6	1,1	0,5	0,3	0,5	0,4	0,6
	Otro tipo	1,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN de su años respectivos.



## 7 LOS DERECHOS DEL TRABAJO<sup>47</sup>

### 7.1 DERECHO A UN PUESTO DE TRABAJO PRODUCTIVO Y SEGURO DE DESEMPLEO

Informantes Calificados  
Manuel Razeto Barry  
Luis Hidalgo Valdivia  
Programa de Economía del Trabajo

#### Análisis de la Sociedad Civil:

#### Los Trabajadores Dependientes en la Mediana y Gran Empresa<sup>48</sup>

Nuestro derecho laboral no recoge los derechos económicos, sociales y culturales, y sólo formalmente asume algunos convenios de la OIT.

Estos derechos no se respetan por tres razones, la primera se debe a una cultura de aceptación de la vulneración de los derechos de los trabajadores, siendo la sanción a esta vulneración mínima, ridícula e inapropiada, como las multas.

La segunda razón se debe a que no hay estabilidad en el empleo, por cuanto tradicionalmente los derechos de los trabajadores se basan y se fundamentan en la estabilidad del empleo.

Finalmente porque tenemos una Dirección del Trabajo no comprometida con los trabajadores, sino con las sanas relaciones laborales y con la paz social, conceptos que son muy distintos al de derechos de los trabajadores, paz social es “no conflicto expuesto”, por tanto pasa por ocultar el conflicto. Sin mencionar que los tribunales son ineficientes e insuficientes, hay pocos y los jueces son malos.

Todo esto se debe a que la normativa no establece derechos “duros”, la legislación es escasa, las leyes son vagas e inoperantes, y existen formas adecuadas de fiscalización y cumplimiento.

<sup>47</sup> **Población en edad de trabajar:** Las personas de 15 años y más.

**Inactivos:** Población en edad de trabajar (15 años y más) que no están incorporada a la fuerza de trabajo.

**Fuerza de trabajo(o PEA):** Las personas que al momento de la encuesta tenían categorías de ocupados y desocupados.

**Ocupados:** Aquellos que trabajaron al menos una hora con remuneración (en dinero o especies) en la semana de referencia, o bien, trabajaron como aprendiz o se dedicaron a la venta de algún servicio o especie. También se incluye a los familiares no remunerados.

**Desocupados:** Las personas que en los últimos 2 meses hicieron esfuerzos concretos para encontrar trabajo.

**Inactivos:** Las personas que tienen 15 años y más y no se encontraban ocupadas y tampoco desocupadas, es decir, están fuera de la fuerza de trabajo.

**Buscan trabajo por primera vez:** Personas que están buscando trabajo, pero que no han tenido empleo anteriormente.

**Cesantes:** Aquellas personas que cumplen con la definición de desocupado y que han realizado algún trabajo anteriormente. Definiciones y Conceptos, Encuesta CASEN 2000, Pagina Web MIDEPLAN.

<sup>48</sup> **Informante Calificado:** MANUEL RAZETO BARRY, Subdirector, Programa de Economía del Trabajo.

Las sanciones son ridículas para aquellas empresas que realizan prácticas antisindicales, como el caso de algunos Bancos, que en una negociación colectiva pone en la mesa entre \$500.000 a \$1.000.000.- por trabajador y la multa es 100 UTM, que es nada en comparación con la capacidad del esfuerzo que está dispuesto a hacer el Banco.

El diagnóstico de la situación del mundo del trabajo, específicamente en las empresas y respecto del trabajo dependiente, tiende a reflejar que los derechos humanos se quedan en la puerta de la empresa, en Chile los derechos humanos son mera teoría.

Esto porque rige el criterio del derecho de propiedad y dado que “la propiedad de la empresa es del empresario”, se justifica a través de eso que los derechos humanos de los trabajadores se mantengan a fuera de la empresa.

Hablamos de vulneración de derechos humanos que van desde los básicos, como la privacidad y la libertad de opinión, hasta derechos humanos económicos, sociales y culturales, que dan cuenta mas bien de participación, condiciones de trabajo digna, ambiente de trabajo razonable y condiciones de seguridad en el empleo, y esto es un diagnóstico generalizado, fundamentalmente en la mediana y pequeña empresa.

Las grandes empresas en general tiene cierto respeto en su ambiente de trabajo, hay ciertas condiciones mínimas; pero hay casos que son aberrantes.

El PET ha recibido denuncias, a modo de ejemplo, de una cadena de multitiendas, donde a las trabajadoras se las hace desvestirse en público, es decir ante supervisores y donde hay cámaras filmadoras dentro de los baños de hombres y mujeres; entonces existen este tipo de vulneraciones violentas y hay también otras vulneraciones que la gente ya por costumbre no reclama, o no las perciben como agresión a sus derechos humanos básicos, porque consideran que hay casos peores.

En estos casos existen amedrentamientos, no hay posibilidad de opinión, ni espacio de participación, no permiten sindicalizarse, no permiten reclamar, el que lo hace es despedido o no es ascendido.

El tema de las discriminaciones funciona en su más vasta gama, desde la discriminación por apariencia, por sexo, por opinión y evidentemente por sindicalización, el que es dirigente sindical nunca asciende.

Ahora, qué se ha hecho para superar esa realidad, la verdad es que es muy poco o nada, eso porque si bien hay una reforma laboral que en algunas cosas básicas trata de proteger el derecho de sindicalización por ejemplo, el cumplimiento de estas normas no es fiscalizada.

Concretamente la última reforma laboral establece que la Inspección del Trabajo si detecta alguna práctica sindical y la comprueba en su fiscalización tiene que hacer una denuncia ante el Juzgado de Trabajo competente, y desde que está vigente esta reforma, es decir un año, no se ha hecho ninguna denuncia, a pesar de que hay muchas fiscalizaciones que han demostrado y que concluyen que “hay practica antisindical”, sin embargo no se hace la denuncia, por tanto esa práctica antisindical queda sin sanción.

En cuanto a los planes y programas del Estado para asegurar un puesto de empleo productivo a los trabajadores, ya sea con o sin la participación de los empresarios, existen sólo en el discurso, ya que los programas de empleo existentes son:



El empleo estatal de emergencia o empleo directo, en el que las municipalidades contratan trabajadores cesantes por el sueldo mínimo y eso tiene la efectividad que tiene. Es decir, si hay 1000 puestos de trabajo hay 1000 trabajadores que ocupan esos puestos, por un período corto de tiempo que no garantiza estabilidad dentro del sistema económico, pero que tiene un impacto. Es casi una forma de hacer transferencia pero legitimada socialmente porque en el fondo esos cesantes tienen un empleo. En ese sentido, no es un verdadero empleo.

La otra forma para aumentar el empleo es un subsidio a la demanda del empleo, es decir existe un programa del Estado que paga casi el 40% del salario mínimo bruto, por un período de cuatro meses a los empleadores que contraten personal que estaba cesante, los que llenan un formulario y cumplen requisitos muy básicos. La verdad es que la experiencia que nosotros tenemos y nuestra observación, nos dice que esto no ha generado ningún empleo nuevo, a modo de ejemplo hay un caso concreto, la empresa Mc Donald's es una de las que más ha hecho uso de este subsidio, sin embargo no ha generado ningún empleo nuevo sino que a renovado su personal y al final lo único que se produjo fue que Mc Donald's gastó \$40.000.- menos, por trabajador, en su planilla de remuneraciones por cuatro meses.

Entonces con este tipo de soluciones se genera a la vez un cesante y un empleo lo que da como total neto un cero; ahora que esto sea siempre cero, no, debe haber uno o dos empresarios que han generados nuevos empleos, pero su impacto es muy marginal, en consideración al costo que significa este plan para el Estado. De esta manera constituye un simple aporte del Estado que se traslada directamente a mayor margen de utilidad de la empresa.

Existe otro programa o plan del Estado para disminuir el desempleo, que consistió en la capacitación y la entrega de un pequeño capital semilla para que la gente organizara microempresas y con eso dar empleos, ahora en realidad ese plan fue el que menos impacto tuvo porque se asignaba un capital de \$300.000.- al beneficiario y se esperaba que generara un ingreso mínimo y jamás iba a generar eso, porque se trataba de una microempresa que se estaba formando de la nada y que no tenía ninguna experiencia.

Además de que el mercado de las microempresas no tiene mucho futuro para aquellas que recién empiezan, porque la economía y el mercado interno están deprimidos por la crisis que se arrastra desde 1998. Entonces lo que finalmente ocurre es que los operadores de este tipo de subsidio busquen personas que no tengan declaración de impuestos y que aparezcan como nuevos microempresarios, haciéndose en realidad un apoyo a microempresarios ya existentes y en consecuencia no se generaron empleos, ahora sin embargo tienen un impacto positivo, en la medida que se mejora la implementación de determinadas microempresas ya existentes.

Por lo tanto a modo de un primer diagnóstico se puede señalar que el “Derecho a un Puesto de Trabajo Productivo” en Chile es un derecho que no existe en la práctica y que, asimismo, no existe en nuestra normativa interna, pese a encontrarse vigente el PIDESC.

En cuanto al seguro del desempleo, tampoco existe tal seguro, existe uno antiquísimo que consiste en seis meses de cobertura por montos fijos decrecientes que van aproximadamente de los \$50.000.- hasta llegar a los \$15.000.- y la cobertura que tiene es mínima debido a su monto. Siendo además su tramitación tan engorrosa para muchos trabajadores no vale la pena solicitarlo. Sin impactar realmente en el estado de los trabajadores.

Lo que si tenemos (supuestamente) en términos jurídicos es una Ley de protección al trabajador cesante, que entrará en vigencia durante este año 2002, sin embargo no es un seguro, es un

ahorro forzado durante la época empleada para financiar los estados de desempleo. Es decir es el trabajador quien ahorra a través de una cotización obligatoria, al igual que el empleador<sup>49</sup>.

Lo que ahorra el trabajador lo recupera, por lo que es ahorro neto, no hay ningún tipo de aporte, no es un seguro. Lo que aporta el empleador se descuenta de las indemnizaciones que este debe pagar al momento de despedir, por lo que su aporte es cero, es simplemente un ahorro previo que lo paga antes y que lo descuenta al momento de hacer entrega del finiquito de trabajo.

El problema que tiene este sistema es que presupone un largo período de trabajo para financiar un corto período de cesantía, pero en total entre el aporte del trabajador y del empleador es un 2,5 % de la remuneración mensual, lo que significa algo así como el 50% de una remuneración mensual al año o un poco menos.

Por lo que para financiar tres meses de cesantía se debe haber trabajado seis años, sin embargo el promedio de expectativa de trabajo hoy en día son 4 años y 6 meses, y la expectativa para los jóvenes que es donde existe el mayor impacto de desempleo es de 1 a 2 años de empleo.

Por lo que este sistema de protección existe y opera, hay una ley que lo establece y regula, pero no tiene ningún impacto real en las personas. En el fondo estamos en presencia de un sistema cuyo real objeto es facilitar los despidos mediante la obligación del empleador de ahorrar el 50% de la indemnización a que éste da derecho.

Las cifras de desempleo oficial hablan de un 8% y un 11%, dependiendo de la época del año, esto significa que hay entre un 8% y un 11 % de personas que declara no haber trabajado más de dos días en los 15 días anteriores a la encuesta, si se ha trabajado tres días se considera empleado, ya sea que se haya trabajado en una feria libre o vendiendo dulces en la locomoción colectiva, todo eso es considerado como un “puesto de trabajo”.

Además se considera empleados a aquellos que están haciendo uso de los empleos de emergencia estatal, pero en el fondo no es empleo porque no tienen ninguna incidencia en la economía, ya que estos subsisten mientras el Estado lo pueda mantener.

Entonces si uno descuenta los planes de emergencia la tasa de desempleo sube al menos un 2%, pero si además se descuenta el desempleo oculto, que son los trabajadores que por ejemplo le pintaron la casa al vecino en tres días o aquellos trabajos absolutamente precarios como es vender dulces en la locomoción colectiva, que no alcanza a ser siquiera comercio ambulante, y que para el Estado esas personas se encuentran empleadas, podríamos concluir que el desempleo debiera alcanzar en Chile entre un 20 % y 22 %.

Ahora, son estimaciones y todo depende de donde uno marca la línea del desempleo oculto, porque como tal no hay estadísticas no oficiales, porque tanto las oficiales del INE, como las que elabora la Universidad de Chile, que señala que es de un 18%, ocupan patrones similares, que no develan el desempleo oculto. Al que además hay que agregarle aquellas personas que ya no buscan empleo, no porque no lo necesiten, sino porque están desesperanzados en encontrarlo, que son normalmente mujeres dueñas de casa, que ante la crisis buscan empleo y al encontrarse ante una negativa reiterada dejan de buscarlo.

<sup>49</sup> La Ley 19.728 sobre Seguro de Cesantía entró en vigencia el 01 de octubre del 2002.

## Los Trabajadores Independientes y La Micro Empresa<sup>50</sup>

La manera como ha operado y opera actualmente el sistema económico, vulnera los derechos económicos, sociales y culturales de la mayor parte de la población, en particular el derecho al trabajo pero también todos los demás.

Eso se hace evidente en forma más nítida cuando vemos la realidad de la microempresa o de la pequeña producción.

Hoy día el 40 % de la fuerza de trabajo genera el sustento de su familia trabajando en empresas de menos de diez trabajadores, tenemos a la pequeña producción urbana, la microempresa, trabajador por cuenta propia, la pesca artesanal, la pequeña producción agrícola, la pequeña minería, las pequeñas actividades que se desarrollan en el campo o en la ciudad.

Este sector de la microempresa genera este volumen importante de empleo que la constituye en tal vez, la principal fuente de trabajo.

Por otra parte, representa apenas el 4% del total de las ventas de nuestro país, considerando solamente las ventas que tributan y de las empresas que tributan en primera categoría.

En la contrapartida de eso, tenemos, que hoy en día la gran empresa representa algo así, o genera empleo, para un 10 % del total de la fuerza de trabajo y concentra alrededor del 80 % del total de las ventas, entonces este contrapunto lo que demuestra es que el sistema económico, el sistema productivo opera como una tremenda heterogeneidad, con una tremenda inequidad.

Tenemos pocas empresas con poco trabajo, donde se concentra el grueso de la producción, de las ventas, de los ingresos y en el otro extremo tenemos una masa cercana a la mitad de la población que desarrolla actividades, obviamente, con pocos niveles de productividad, bajos niveles de venta, en condiciones bastante precarias, por lo tanto con bajos niveles de ingreso y con empleos en los que en general el tema de la dignidad del trabajo es en algún sentido cuestionable.

¿Qué es lo que hay detrás de eso?, la forma en que opera la economía, la dinámica del mercado pone a competir en las mismas condiciones a grandes empresas con este trabajo independiente y obviamente en un sistema de esta naturaleza de mercado, las condiciones están dadas como para que las empresas más grandes concentren cada vez una mayor proporción del ingreso, de las mejores condiciones laborales y toda esta masa laboral este, más bien, impulsada cada vez a situaciones más precarias.

Algo similar ocurre, si lo vemos desde el punto de vista territorial, la pequeña producción y la microempresa se concentra en general en poblaciones, en comunas pobres, en barrios populares, donde no circula la modernización, ni la globalización, al contrario, muchas veces se trata de familias que sus pocos recursos los gastan en los centros de consumo más modernos en "los malls " y contribuyen de esa manera a un funcionamiento que acentúa aún más la inequidad.

Eso que es así, por decirlo, que es algo estructural, algo que viene operando desde muchos años, algo que de hecho ya estaba presente, incluso en modelos anteriores, o sea, antes del régimen militar, también ya existía la microempresa, existía una masa de empleo informal, gente que

<sup>50</sup> Informante Calificado: LUIS HIDALGO VALDIVIA, Investigador Académico, Programa de Economía del Trabajo.

vino del campo pensando en conseguir un empleo industrial y no lo logró y se tuvo que dedicar a hacer estas cosas, eso ya existía de antes.

Pero en este contexto se ha acentuado, es lo que pudiésemos denominar la exclusión económica y se ha acentuado por varias situaciones, pensemos que cada vez la economía se va abriendo al exterior, van llegando productos que desplazan del mercado a buena parte de los pequeños productores. Eso es así. Con las confecciones, con el calzado que llega de China y que deja afuera del mercado a una enorme cantidad de talleres de zapatos, de talleres de confecciones, que hoy día no tienen ninguna alternativa productiva y que tampoco puedan reconvertirse fácilmente a algo que sea “competitivo”.

Es también así por el fenómeno creciente de modernización, del consumo de “supermercadismo” que va haciendo que en forma importante se instalen grandes comercios, grandes negocios de distribución, incluso, ya no solamente en barrios de altos niveles de ingresos, sino medios y bajos y van desplazando también al pequeño comercio, al pequeño feriante, que es otro fenómeno que tiende a arrinconar a todo este sector.

La situación que hoy vive el país, también de recesión, de estancamiento económico, afecta fuertemente este sector, particularmente lo que es la crisis de construcción.

La construcción está estancada desde el año 1998 y la construcción es un sector que tiene una gran capacidad de arrastre, de generar actividades hacia el sector de la microempresa.

Pensemos que cuando se construye una población, detrás de las empresas inmobiliarias que hacen esa población, vienen los pequeños negocios: de la madera que hacen los closets; el cerrajero que hace las protecciones; el jardinero que prepara un jardín; los pequeños albañiles que hacen un patio, las baldosas.

Hay una gran cantidad de actividades microempresariales que dependen de la dinámica económica del sector construcción y que hoy día están fuertemente deprimidas a partir de la situación de depresión económica que vive el país y que vive el sector de la construcción, entonces, por estas distintas situaciones, llamémosle estancamiento de la demanda interna de la construcción, la apertura y la creciente penetración de producción importada, en la penetración de supermercadismo creemos que hay una situación cada vez más agobiante para el microempresariado.

## **Normativa**

- Ley N° 19.518, de 1997, Fija Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo:

El sistema de capacitación y empleo que establece esta ley tiene por objeto promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, a fin de contribuir a un adecuado nivel de empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, así como la calidad de los procesos y productos.

El Estado financiará los módulos de formación en competencias laborales acreditables para la formación de técnicos de nivel superior, conducentes a título técnico que sean impartidos por los Centros de Formación Técnica autorizados por el Ministerio de Educación, así como también, aquellas actividades destinadas a realizar cursos de los niveles básicos y medios, para trabajadores, en la forma y condiciones que se establezcan en el reglamento.

- D.F.L. 150 de 1982, Subsidio de Cesantía de Municipalidades:

Este subsidio consiste en el pago de sumas decrecientes por el plazo de un año y se paga desde la fecha de la presentación de cada solicitud, siempre que se reúnan los requisitos para ello. La suma a pagar los primeros 90 días es de \$17.338; de 91 a 180 días de \$11.560 y de 181 a 360 días de \$8.669<sup>51</sup>.

Las personas que reciben este beneficio quedan sujetas a una jornada no inferior de treinta horas semanales para desempeñar aquellas labores que el Alcalde la respectiva Municipalidad les asigne en beneficio de la comunidad. Otorgándosele permisos hasta por dos horas diarias destinadas a la búsqueda de un nuevo empleo

Los beneficiarios de este subsidio son los trabajadores de los sectores privado y público. Estos deberán cumplir ciertos requisitos:

- Encontrarse cesantes
- Tener 52 semanas o 12 meses discontinuos, de imposiciones de cualquier régimen previsional, dentro de los dos años anteriores a la cesantía.
- Estar inscrito en el registro de cesantes de cada institución previsional.
- Estar inscrito en el registro de cesantes de la Municipalidad de la comuna de su residencia.

- Ley N° 19.728, sobre Seguro de Obligatorio de Cesantía:

El seguro comienza a funcionar cuando el trabajador queda cesante, ya sea por causa voluntaria (renuncia) o involuntaria (despido). En este último caso, tendrá derecho a retirar giros mensuales de su cuenta individual de cesantía, siempre y cuando tenga acreditadas doce o más cotizaciones en forma continua o discontinua. Si el trabajador fue despedido, podrá cobrar el seguro por un máximo de cinco meses, recibiendo en forma decreciente una renta equivalente al 50% del promedio de sus remuneraciones del último año.

El Fondo de Seguro de Desempleo se financia con tres tipos de aportes:

- Aporte Individual de los trabajadores/as que corresponde al 0,6 % de sus ingresos imponibles, aporte que se deposita en la cuenta individual.
- Aporte de los empleadores (empresa) asciende al 2,4% del ingreso imponible del trabajador. Este aporte se divide en 2 partes:
  - El 1,6% del sueldo imponible que va a la cuenta individual del trabajador
  - Y un 0,8% del sueldo imponible que va al Fondo Solidario,
- Aporte del Estado de \$ 8.000 Millones que se depositan en el Fondo Solidario.

<sup>51</sup> Fuente: Biblioteca de la Superintendencia de Seguridad Social.

Serán beneficiarios de este seguro en forma obligatoria todos los trabajadores contratados a partir del 01 de octubre de 2002 y aquellos que en forma voluntaria se acojan a su sistema.

No serán beneficiarios del seguro en ningún caso: Los empleados públicos pues para ellos rige el Estatuto Administrativo; Fuerzas Armadas y de Orden; Los trabajadores independientes o por cuenta propia, dada la inexistencia de contratos de trabajo regidos por el Código del Trabajo; Los menores de 18 años; Los pensionados, ya que éstos poseen un ingreso seguro, proveniente de sus pensiones; Empleadas de casa particular, ya que están acogidos a otro tipo de protección.

## **Planes y Programas**

- Programa Pro Empleo:

Dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, para la reinserción laboral de los trabajadores desempleados, mediante entrenamiento, capacitación y participación en proyectos productivos para la comunidad. Los programas de empleo son ejecutados por diversos servicios públicos. Las inscripciones se realizan en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL) de la comuna de residencia

Para acceder a los programas de empleo del gobierno, se deben cumplir dos requisitos:

- Estar cesante (haber perdido su trabajo)
- Ser jefe o jefa de hogar (estar a cargo de la mantención económica de su familia).

El Programa Pro Empleo financia parcialmente la capacitación, bienes de capital o insumos requeridos para la etapa inicial, por un período no inferior a 3 meses y máximo de 5 meses.

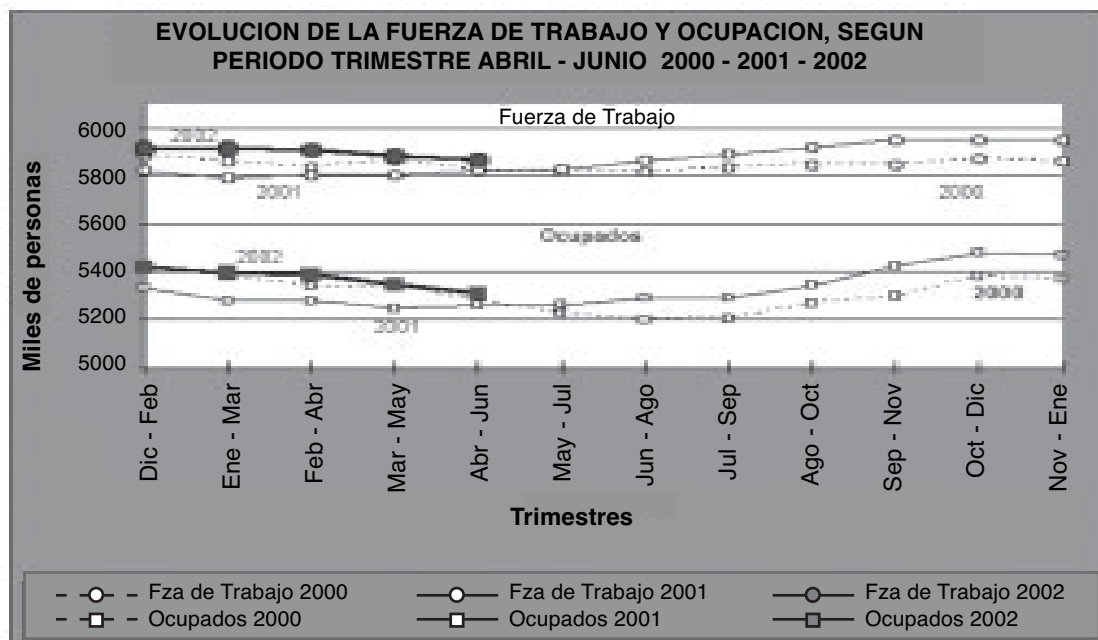
Este Programa tiene 2 categorías de proyectos:

1. Bonificación para el aprendizaje (ejecutada por SENCE): Apoya al sector privado en las distintas iniciativas que requieran de ampliación de su personal, a través de la reducción de los costos de la contratación de mano de obra. Los empleadores que contraten nuevos trabajadores cesantes, podrán ser beneficiados con una bonificación mensual máximo del 40% de un salario mínimo mensual por trabajador y un aporte de \$50.000 por una sola vez, por cada trabajador, para financiar costos de entrenamiento y/o enseñanza, conducente a la adquisición de nuevas destrezas laborales.
2. Inversiones a la comunidad: Fomenta la ejecución de obras físicas y/o sociales en el ámbito local, siempre que éstas se caractericen por el uso intensivo de mano de obra y que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad. La remuneración mínima al mes por trabajador será equivalente a un ingreso mínimo mensual (IMM), y la máxima no podrá exceder de 1.53 IMM, debiendo incluir además vacaciones proporcionales y el seguro de accidentes del trabajo.

## Información Estadística

TRIMESTRE ABRIL - JUNIO 2002	
EMPLEO NACIONAL	
Fuerza de Trabajo	5.865.890
Ocupados	5.309.940
Desocupados	555.950
TASAS DE DESOCUPACIÓN	
Nacional	9,5 %
Región Metropolitana	8,4 %

Fuente: INE



Fuente: Dirección del Trabajo.

## 7.2. DERECHO A UN SALARIO DIGNO Y EQUITATIVO EN FUNCIÓN AL TRABAJO

### Análisis de la Sociedad Civil

#### **El Salario Mínimo y su Vigencia Socioeconómica<sup>52</sup>**

Hemos realizado estudios, que muestran en general que el salario mínimo establecido por ley que hoy día tenemos es insuficiente en una familia que tiene a sólo un perceptor de ingresos y según la estadística en Chile hay 1,2 perceptores de ingresos por hogar.

Es decir incluso considerando esa estadística en relación al número de personas que generan ingresos en un hogar, considerando lo que constituye la canasta básica de alimentos y considerando el tamaño promedio de la familia que en los sectores más pobres, que mientras más pobre es una familia lamentablemente más hijos tiene, a la conclusión que hemos llegado, es que el salario mínimo debe ser de a lo menos del orden de los \$ 160.000.- a \$ 180.000.

Entonces obviamente que el salario mínimo de hoy no genera condiciones como para superar la pobreza y en ese sentido hemos participado del debate público sobre este tema, planteando la importancia de mejorar el salario mínimo, incluso pensando que un salario mínimo más alto es un factor de reactivación económica, porque gente que consume su ingreso genera demanda, consume productos nacionales, tiene un impacto reactivador importante, que no se ha apreciado suficientemente.

Dentro del segmento de la microempresa existen distintas formas de trabajo y en ese sentido, más que el concepto de empleo, corresponde aquí hablar de un sector que genera distintas modalidades de trabajo.

Se encuentra el trabajo independiente que trabaja por cuenta propia y en ese sentido se da muchas veces que el trabajador por cuenta propia sobre explota su fuerza de trabajo, para tener un ingreso mínimo y muchas veces lo hace también careciendo de la mayor parte de los derechos sociales, sin previsión, ningún tipo de protección para salud y menos pensando en su futura jubilación.

Hay también dentro del sector de la microempresa una gran proporción de formas de trabajo familiar; yo diría, tanto de trabajo familiar en el sentido de que en una microempresa familiar trabaja más de un miembro de la familia, como por el hecho también de que en este sector se encuentran distintas modalidades de trabajo de la mujer, que busca a través de el lugar en la misma casa o los tiempos que destina al trabajo, busca compatibilizar la vida doméstica con el desarrollo de funciones que generen niveles de ingreso mínimos.

Entonces en estos casos el concepto de salario mínimo, no sé si es tan pertinente, pero sí la necesidad de poder, más claramente, generar sistemas de apoyo a este tipo de actividades y en “ese” sentido, lo que algunas partes se denominan los servicios de proximidad, es un derecho social al cual buena parte de las mujeres que trabajan no acceden, o sea, cómo puede una mujer que trabaja en su hogar o que desarrolla una actividad, velar adecuadamente por la

<sup>52</sup> Informante Calificado: LUIS HIDALGO VALDIVIA, Investigador Académico, Programa de Economía del Trabajo.



educación de sus hijos si es que no hay un suficiente y adecuado servicio de jardines, de cuidado de niños.

Entonces el derecho al trabajo y a un salario digno no está separado al derecho a la educación o a la salud; en ese sentido pudiésemos hablar del carácter sistemático de las DESC, que no se trata de una enumeración de derechos aislados, sino que más bien de cómo la sociedad provee el conjunto de mecanismos que permiten participar en actividad laboral sin que eso sea a costa de los otros derechos porque resulta que el costo de trabajar y generar ese ingreso significa el deterioro en las posibilidades de acceder a la educación, a la salud, al cuidado de los niños, al tiempo libre, etc.

Por otra parte, hay un componente de microempresa en las cuales hay formas de empleo asalariado, en que efectivamente se aprecia bastante bajos niveles de salario, de hecho uno puede encontrar ahí, niveles importantes de desprotección laboral, en el sentido de que en los trabajadores de una microempresa se puede encontrar una alta concentración inexistencia de contratos de trabajo y en ese segmento, en ese caso sin pretender justificar, en estas situaciones de ilegalidad o incumplimiento en la normativa laboral, claramente hay una situación también de la propia capacidad que tiene la empresa o microempresa de generar condiciones de trabajo dignos para todos.

En este sentido, mientras la microempresa este ubicada en segmentos económicos precarios de circuito económico donde no hay recursos, difícilmente va a tener capacidad de generar niveles y condiciones de trabajo mejores para sus integrantes, en ese sentido creo que cabría hacer un juicio a la manera como opere el sistema de mercado y plantear la necesidad de que el estado desarrolle algún tipo de política de desarrollo productivo, donde el sector de la microempresa y también la pequeña empresa tenga mejores capacidades para participar de los buenos negocios de los ciclos económicos y de los circuitos económicos con más recursos.

Es decir, una zapatería que opera en una población pobre no tiene mucho destino, no tiene mucha capacidad de dar trabajos dignos, articulada como una empresa que a lo mejor compite a nivel internacional, puede ser, por lo que hay una cadena de valor y que interesaría estimular.

Pensemos que hay una proporción importante de trabajo a nivel nacional que está en eso, entonces se hace evidente y es necesario que todos estos sectores que generan tanto empleo, puedan tener encadenamientos hacia o con las empresas o hacia los circuitos económicos más dinámicos, sino, más bien se constituyen en una realidad al margen de los procesos de crecimiento económico.

### **El Salario Mínimo y su Cumplimiento Normativo<sup>53</sup>**

El salario mínimo en general es una de las pocas normas laborales que se cumplen actualmente en Chile, aunque existen trabajadores que ganan menos que el salario mínimo, son pocos pero existen.

Para esta minoría el incumplimiento de la norma opera a través de un disfraz, ya que cuando la ley establece el monto del salario mínimo, significa que por concepto de sueldo no se puede ganar menos que la suma mínima fijada, que hoy es de \$115.648. (Dic. - 2003).

<sup>53</sup> Informante Calificado: MANUEL RAZETO BARRY, Subdirector, Programa de Economía del Trabajo.

Lo anterior considerando sueldo fijo y sueldo variable con bonos productivos, ya sea de producción o por ventas, sin embargo algunas empresas para vulnerar el salario mínimo completan su valor incluyendo gratificaciones y bonos de movilización y/o bonos de alimentación, estos y otros bonos, no corresponden a salarios porque no son contraprestación directa al trabajo.

La gratificación es la obligación del empleador de compartir con el trabajador las utilidades cuando estas existen, que las puede pagar de distintas maneras, pero eso no debiera incluirse en el salario mínimo; esto se ha entendido siempre así, debido al reiterado incumplimiento, que en la Ley de Salario Mínimo se ha tenido que señalar expresamente que en este no se incorporan para efectos de determinar su monto: la gratificación, bonos de movilización, bonos de alimentación y otros bonos que no den cuenta del trabajo que se presta.

## **Institucionalidad y Normativa**

- D.F.L. N°2, de 1967, crea La Dirección del Trabajo:

Servicio descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Su objetivo es contribuir a modernizar y hacer más equitativas las relaciones laborales, velando por el cumplimiento normativo, promoviendo la capacidad de las propias partes para regularlas, sobre la base de la autonomía colectiva y el desarrollo de relaciones de equilibrio entre los actores, favoreciendo de tal modo el desarrollo del país.

Sus principales funciones son:

- Fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral y previsional.
  - Fijar el sentido y alcance de las leyes del trabajo a través de oficios y dictámenes.
  - Informar y orientar a trabajadores y empleadores respecto de la legislación laboral vigente.
  - Apoyar técnicamente el funcionamiento de los organismos sindicales y asociaciones de funcionarios.
  - Velar por el legítimo ejercicio de los derechos constitucionales a la libre contratación, negociación colectiva y sindicalización.
  - La Dirección del Trabajo lleva a cabo sus funciones a través de las Direcciones Regionales e Inspecciones Provinciales y Comunales, existentes en todo el país.
- Código del Trabajo, Capítulo V De las Remuneraciones y Capítulo VI De la Protección a las Remuneraciones, artículos 41 a 65, Dichas normas señalan principalmente:

Lo que se entiende por remuneración y las contraprestaciones al trabajo que taxativamente la constituyen y las que no.

La forma en que deberá fijarse, señalándose expresamente que en ningún caso la unidad de tiempo podrá exceder de un mes.

El monto mensual de la remuneración no podrá ser inferior al ingreso mínimo mensual.

El sistema de gratificaciones obligatorias a los trabajadores, porcentajes y formas de pago, en caso de obtención de utilidades en el año tributario por los empleadores.

El plazo, forma y lugar para el pago de las remuneraciones.

Junto con el pago, el empleador deberá entregar al trabajador un comprobante con indicación del monto pagado, de la forma como se determinó y de las deducciones efectuadas.

La inembargabilidad de las remuneraciones y sus excepciones.

Las deducciones legales y voluntarias que se deban realizar a las remuneraciones. Así

como también aquellas que se encuentran prohibidas. Los eventuales descuentos a que están sujetas por resolución judicial.

Las normas especiales aplicables en caso de fallecimiento del trabajador.

La obligación de todo empleador con cinco o más trabajadores de llevar un libro auxiliar de remuneraciones, el que deberá ser timbrado por el Servicio de Impuestos Internos.

Los reajustes e intereses que se deberán pagar en caso de adeudar el empleador remuneraciones. Las personas que son subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y previsionales.

- Ley N° 19.811, sobre Ingreso Mínimo:  
Entre el 01 de junio del 2002 y el 30 de junio del 2003, el ingreso mínimo mensual para los trabajadores es el siguiente:
  - Dependientes \$ 111.200
  - Menores de 18 años - mayores de 65 años \$ 83.703
  - Independientes \$ 72.326
  - De Casa Particular \$ 83.400

## Información Estadística

**INGRESO PROMEDIO DE OCUPACIÓN PRINCIPAL POR QUINTIL DE INGRESO AUTONOMO POR HOGAR SEGUN SI COTIZA EN ALGÚN SISTEMA PREVISIONAL Y SEXO (\*)**  
(Ingreso en \$ noviembre de 2002)

Cotizando en	Sexo	Quintil de ingreso autónomo					Total
		I	II	III	IV	V	
<b>Sistema previsional</b>							
<b>Servicio de Seguro Social (SSS)</b>	Hombre	90.901	116.108	155.197	179.304	650.790	200.133
	Mujer	81.599	87.883	128.033	160.416	256.421	149.169
	<b>Total</b>	<b>89.830</b>	<b>108.352</b>	<b>146.759</b>	<b>172.227</b>	<b>498.699</b>	<b>184.928</b>
<b>Caja Nacional de Empleados Públicos (CANAEMPU)</b>	Hombre	63.228	82.134	193.425	250.363	610.312	293.805
	Mujer	57.522	116.317	148.574	217.548	328.807	227.025
	<b>Total</b>	<b>58.703</b>	<b>101.216</b>	<b>180.133</b>	<b>237.739</b>	<b>444.349</b>	<b>263.691</b>
<b>Caja de Empleados Particulares (EMPART)</b>	Hombre	108.989	126.482	160.380	253.963	721.835	353.698
	Mujer	74.928	110.764	107.937	174.149	341.450	226.639
	<b>Total</b>	<b>98.605</b>	<b>124.398</b>	<b>149.325</b>	<b>227.422</b>	<b>592.906</b>	<b>318.332</b>
<b>INP</b>	Hombre	89.951	127.032	162.790	235.494	487.156	247.417
	Mujer	53.681	97.012	112.738	155.290	303.875	175.709
	<b>Total</b>	<b>84.231</b>	<b>115.323</b>	<b>141.912</b>	<b>204.224</b>	<b>408.498</b>	<b>219.803</b>
<b>No sabe caja</b>	Hombre	103.318	137.875	182.972	260.446	924.366	352.358
	Mujer	83.371	104.690	135.353	188.831	448.924	239.329
	<b>Total</b>	<b>99.649</b>	<b>128.968</b>	<b>166.637</b>	<b>231.308</b>	<b>727.500</b>	<b>313.037</b>
<b>AFP</b>	Hombre	103.318	137.875	182.972	260.446	924.366	352.358
	Mujer	83.371	104.690	135.353	188.831	448.924	239.329
	<b>Total</b>	<b>99.649</b>	<b>128.968</b>	<b>166.637</b>	<b>231.308</b>	<b>727.500</b>	<b>313.037</b>
<b>CAPREDENA o DIPRECA</b>	Hombre	119.642	198.625	270.984	299.170	466.607	315.589
	Mujer	---	116.306	115.521	253.556	293.081	241.313
	<b>Total</b>	119.642	195.596	257.903	293.018	430.509	306.116
<b>Otra</b>	Hombre	80.234	121.667	163.621	301.399	1.788.226	730.309
	Mujer	57.394	84.339	127.526	271.571	679.737	409.523
	<b>Total</b>	<b>76.714</b>	<b>113.701</b>	<b>151.171</b>	<b>291.779</b>	<b>1.350.649</b>	<b>627.503</b>
<b>No esta cotizando</b>	Hombre	77.186	117.001	160.514	238.557	788.016	258.875
	Mujer	54.680	77.251	102.517	152.861	407.043	155.103
	<b>Total</b>	<b>69.636</b>	<b>102.311</b>	<b>139.121</b>	<b>202.241</b>	<b>642.623</b>	<b>219.825</b>
<b>No sabe, No responde</b>	Hombre	89.001	109.288	126.703	261.660	389.504	200.956
	Mujer	37.644	106.057	133.693	280.166	557.656	206.113
	<b>Total</b>	81.138	107.160	130.167	270.029	446.702	203.316
<b>Total</b>	Hombre	90.993	130.469	177.475	254.252	871.220	318.807
	Mujer	64.178	91.318	123.005	177.613	434.015	207.251
	<b>Total</b>	<b>84.033</b>	<b>118.378</b>	<b>158.561</b>	<b>223.291</b>	<b>695.586</b>	<b>279.274</b>

(\*) Se excluyen los ingresos del servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: MIDEPLAN, División Social, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 2000.

### 7.3 DERECHO A SINDICALIZACIÓN, NEGOCIACIÓN Y HUELGA

#### Análisis de la Sociedad Civil:

##### **La Crisis del Movimiento Sindical<sup>54</sup>**

La sindicalización en Chile debe ser de alrededor de un 10%, dependiendo de quien da la cifra y eso se va a referir a sindicatos que aparecen formalmente y en cuanto a sindicatos activos la cifras varían entre un 8% y un 12%.

Sin embargo la realidad del movimiento sindical es sumamente crítico, porque los sindicatos que existen, que protegen a sus trabajadores y que tienen movimiento son alrededor de un 8% de la fuerza de los ocupados.

Este porcentaje se radica en las grandes empresas, en los trabajadores del cobre y en las empresas públicas, con las asociaciones de trabajadores fiscales. Esto quiere decir que en el mundo laboral hay una alta desprotección para los trabajadores, sólo dado por la tasa de filiación.

Lo más grave es que una vez existente el sindicato su capacidad de operar autónomamente es absolutamente limitada, porque en Chile sólo existe el sindicato de empresa como sindicato real. Aparentemente sólo el sindicato de empresa tienen la posibilidad de negociar colectivamente, pero sabemos que el sindicato de empresa jamás va a tener autonomía y poder de negociación, por la afiliación y desafiliación de sus miembros depende de la voluntad del empleador.

Basta que el empleador despida a un trabajador para que éste deje de ser socio del sindicato, por lo que un empresario que quiere ablandar a un sindicato simplemente despide personas y esa realidad se vive en todos los sindicatos.

Las prácticas antisindicales en Chile son muchas, incluso hay una empresa que fue denunciada ante la OIT, donde el Comité de Libertad Sindical dictaminó que había practica antisindical de la empresa agrícola chilena Ariztía S.A., que ha sido un gran escándalo.

Hay en Chile una sistemática, constante y generalizada práctica antisindical. Al trabajador nadie necesita decirle que será sancionado si se afilia al sindicato, porque eso está presente siempre, en las empresas grandes, medianas y pequeñas, exceptuando 15 a 20 empresas dignas de rescatar, pero que significan un 1% de las empresas en total.

La mayoría de los trabajadores vive con el temor de pertenecer al sindicato, porque expresamente o no, se sanciona al trabajador sindicalizado, tanto que muchas veces se manejan dichos como que: “cuando un trabajador se hace dirigente sindical se le cambia su contrato indefinido por un contrato a plazo y terminada su dirigencia sindical va a ser despedido”, “sindicato que empieza a activarse es violentamente atacado” y eso ocurre en aproximadamente el 80% de los casos; “el sindicato que comienza el proceso de negociación colectiva desde su inicio hay amedrentamiento a los trabajadores”, en el 90% de los casos.

En cuanto al derecho a huelga, éste no está consagrado en la ley, sólo existe dentro de una de las etapas en el proceso de negociación colectiva y está reglado hasta la minucia.

<sup>54</sup> Informante Calificado: MANUEL RAZETO BARRY, Subdirector, Programa de Economía del Trabajo.

En los hechos significa que las empresas que hacen efectiva la huelga son las menos, porque si consideramos que las empresas que tienen afiliación a sindicatos son pocas, las que entran a un proceso de negociación colectiva son menos, las que hacen efectiva la huelga son mucho menos, y de éstas, que la huelga se transforme en una real herramienta de presión para conseguir mejores condiciones de trabajo, son casi nulas.

La huelga no tiene efectividad, debido a como está estructurada, entre que se vota la huelga y ésta se hace efectiva, el empleador la puede aplazar una semana completa, sin pedirle permiso a nadie y por su propia voluntad y en esa semana las prácticas antisindicales son suficientes para aplacar cualquier huelga.

Además la empresa tiene la posibilidad de contratar trabajadores de reemplazo, si la huelga realmente logra hacerse sólida. Por otra parte durante la huelga se suspende la relación laboral, por lo tanto el trabajador no recibe renta ni cotizaciones previsionales, por tanto se ve muy vulnerado.

Terminada la huelga, aquellas que se han mantenido por 15 a 30 días y que logran conseguir beneficios mediante un contrato colectivo, una vez que pasa el mes de “fuero de paz” que establece la ley se procede a despedir a todos los trabajadores beneficiados, destruyendo al sindicato y correspondiéndoles estos beneficios sólo a los trabajadores que negociaron, inmediato es el despido de ellos. Así, este contrato colectivo se reduce a cero y se contrata a trabajadores nuevos que no tienen derecho contrato colectivo y a los beneficios ganados, por tanto la efectividad de la huelga es cero.

Los trabajadores en general tienen asumida esta situación a menos que controlen el corazón del negocio de la empresa, que sólo se da en dos o tres casos excepcionales de cien que conozco, uno de ellos es una empresa química.

En consecuencia el derecho a huelga se traduce mas bien en un derecho a amenazar con la huelga, como lo fue el caso, por ejemplo, de la ISAPRE Promepart, en la cual hubo negociación colectiva solamente, ni siquiera se llegó a la huelga, pero terminado el fuero de paz se despidió y recontrató a tantos trabajadores que el sindicato pasó de tener 300 trabajadores que negociaron a ser hoy un sindicato de 65 trabajadores, y eso “es normal”. Se reclamó ante la Inspección del Trabajo por práctica antisindical, la Inspección fiscalizó, la declaró y no hizo la denuncia al tribunal, es decir todo quedó en nada.

Otro caso que está dentro de “lo normal”, es el caso de una gran empresa como la Telefónica CTC Chile, que tiene un gran sindicato, el que esta negociando hoy en día, sin embargo la Telefónica el año pasado despidió a 2000 trabajadores, que negociación pueden tener si vienen recién saliendo del despido masivo de trabajadores, no hay ninguna estabilidad en el empleo.

En el caso de Metro S.A., en la que existe participación del Estado y por ello la empresa tiene cierta responsabilidad pública, los trabajadores negocian en mejores condiciones, porque se le tiene más respeto a la prensa o porque le afecta la opinión del electorado y porque las presiones políticas tienen cierto efecto.

Por otra parte y a modo de aclaración hay que señalar también que los empleados públicos no tienen derecho a huelga.

La sociedad civil durante los años 80 dio apoyo a los sindicatos, porque ésta a su vez tuvo

financiamiento para ello, ya que el financiamiento a la sociedad civil tenía como principal objetivo la democratización del país y los sindicatos tomaron como objetivo eje de sus reivindicaciones la democratización del país, es decir la salida de Pinochet. Entendiendo que Pinochet había instaurado un plan laboral que significó la destrucción de todos sus derechos.

Durante los años 90 en cambio, se entró en la lógica de la globalización, de la flexibilización, la paz social y la transición democrática, lo que fue mermando la relación entre sindicatos y ONG's, tanto desde el Estado que ya no veía a los sindicatos como un aliado, sino como un enemigo porque les impedía el desarrollo y pactar con los empresarios, como desde las instituciones de cooperación internacional que ya no vieron a Chile como un país donde el sindicato fuera un actor relevante para contribuir al desarrollo del país.

Lo que significó que la sociedad civil se fuera restringiendo por falta de financiamiento, quedando actualmente sólo tres o cuatro ONG's de apoyo al movimiento sindical, como el Programa de Economía del Trabajo (PET) directamente, e indirectamente el SENDA y un par más.

Hay también algunos pequeños grupos de profesionales que se coordinan por tiempos cortos para hacer algún tipo de apoyo específico a los sindicatos e instituciones dependiente de organizaciones sindicales de gran tamaño como la CUT y otras federaciones, que arman sus propios sistemas de apoyo, pero que normalmente están viciados.

En consecuencia no se ve a los sindicatos como un actor social que aporte, en términos de opinión pública, por lo que no hay un apoyo a la organización sindical y legitimación de ella, por tanto su posición entre la sociedad civil es bastante limitada.

La lógica imperante dice que no hay que mantener los puestos de trabajo, dice que hay que flexibilizar el sistema laboral, tanto en los puestos de trabajo como en los salarios, quedando los derechos de los trabajadores en último lugar. Tanto es así que para los economistas los trabajadores son un factor de ajuste y ante la crisis se despide y como en Chile no se regulan los despidos colectivos, aparecen como muchos despidos individuales, como en el caso de la CTC que despidió 2000 trabajadores el año pasado y paso inadvertido.

## **Normativa**

- Código del Trabajo, Libro III, De Las Organizaciones Sindicales y del Delegado del Personal, que trata las siguientes materias:

La Constitución de los Sindicatos: Los Estatutos, El Directorio y Las Asambleas  
El Patrimonio Sindical  
Las Federaciones, Confederaciones y Las Centrales Sindicales  
Las Prácticas Desleales o Antisindicales y de su Sanción  
La Disolución de las Organizaciones Sindicales  
La Fiscalización de las Organizaciones Sindicales y de las Sanciones  
El Delegado del Personal

- Código del Trabajo, Libro IV, De la Negociación Colectiva, que trata las siguientes materias:

La Presentación y Tramitación del Proyecto de Contrato Colectivo  
La Presentación Hecha por Sindicatos de Empresa o Grupos de Trabajadores y por Otras Organizaciones Sindicales

El Contrato Colectivo  
La Mediación y El Arbitraje Laboral  
La Huelga y del Cierre Temporal de la Empresa  
La Negociación Colectiva de la Gente de Mar  
Las Prácticas Desleales en la Negociación Colectiva y de su Sanción  
El Procedimiento Judicial en la Negociación Colectiva  
La Nómina Nacional de Arbitros Laborales o Cuerpo Arbitral

- Ley N° 19.296, sobre Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado:

En ella se reconoce a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades y del Congreso Nacional, el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Esta ley no se aplicará, sin embargo, a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de éste, ni a los trabajadores de las empresas del Estado que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos.

- Ley N° 19.664, de 27 de noviembre de 1999, que establece El Fondo para la Modernización de las Relaciones Laborales y Desarrollo Sindical:

El Fondo tiene como finalidad contribuir a la modernización de las relaciones laborales mediante el financiamiento de actividades de capacitación, formación y asesoría, cuyos destinatarios principales serán los socios de las asociaciones de funcionarios públicos de la administración del Estado, organizaciones sindicales de cualquier nivel y sector de la economía, así como asociaciones gremiales de la pequeña y microempresa, legalmente constituidas, destinadas a promover la tecnificación y, por su intermedio, el fortalecimiento de las organizaciones respectivas, con el fin de contribuir a la realización de sus objetivos y elevar la calidad y equidad en las relaciones laborales en las empresas.

## **Planes y Programas**

- Los Derivados del Fondo de Modernización de las Relaciones Laborales (Ministerio del Trabajo y Previsión Social:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8° de la ley 19.644 y en el D.S. N° 117 del 28 de diciembre de 1999, el Consejo del Fondo efectuó el 2002 a la Tercera Convocatoria Ordinaria de Postulaciones. Estas convocatorias son difundidas mediante avisos en un periódico de circulación nacional o en los periódicos de mayor circulación de la Región de que se trate. Desde la primera publicación, las organizaciones interesadas en postular pueden retirar el texto de estas bases y sus anexos(formulario de postulación), en la Secretaría Regional Ministerial de Trabajo y Previsión Social correspondiente a su domicilio. Cada ejemplar de estas bases y sus anexos en el año 2002 tuvieron un valor de \$2.000 por curso.



- Programa ALAS, del Programa de Economía del Trabajo (PET):

El programa Acompañamiento Legal a Sindicatos otorga asesoría permanente a las organizaciones sindicales y su objetivo general es la de acompañar y asistir a las organizaciones de trabajadores en temas legales y judiciales, para enfrentar en condiciones de igualdad a los empresarios y sus organizaciones.

Esta dirigido a organizaciones de segundo nivel (federaciones y confederaciones), asociaciones de sindicatos que participan en actividades conjuntas y sindicatos de empresas. Para ello se requiere de la suscripción de un contrato entre el sindicato y el PET y pago de una cuota mensual fija mínima.

## Información Estadística

TASAS DE SINDICALIZACION (Considerando fuerza de trabajo total ) ACTIVIDAD ECONOMICA										
	1991%	1992%	1993%	1994%	1995%	1996%	1997%	1998%	1999%	2000%
Agricultura , caza , silvicultura y pesca	7,9	8	7,6	7,6	7,7	7,5	7,1	7,3	6,8	7,1
Explotación de minas y canteras	65,8	66,9	60,4	60,4	47	45,1	43,5	42,7	42,8	43,1
Industrias manufactureras	22,5	22	21,7	21,7	17,8	16,9	16,1	15,7	14,5	15,3
Electricidad , gas y agua	71,6	59	61,4	61,4	52,4	35,5	43,6	34,8	33,5	33,4
Construcción	14	14,4	10,9	10,9	9,8	9,3	7,7	8,1	10,4	9,5
Comercio	11,3	11,1	10,7	10,7	9,8	10	9	8,7	7,9	8,1
Transporte , almacenamiento y comunicaciones	31,5	29,7	28	28	23,1	23,7	21,5	21	20,6	20,2
Est.Financ. , seguros , bienes , Inm. y SS. técnicos	13,7	13,4	11,7	11,7	10,2	8,8	7,6	6,8	6,5	6,1
Servicios comunales , sociales y personales	7,2	7,4	7,2	7,2	6,5	6,3	6	5,9	5,5	5,6
Actividades no bien especificadas y otras										
T O T A L	14,5	14,4	13,7	13,7	12,1	11,7	10,9	10,5	9,9	10,0

### Indicadores Diciembre 1999 a Febrero de 2002 (INE)

REGIONES	Población AfiliadaTotal	Trabajadores asalariados	Tasa de Sindicalización (Pobl.Afil./Total Trabs.Asal.)
<b>I Tarapacá</b>	20.153	90.340	22,3%
<b>II Antofagasta</b>	28.177	118.760	23,7%
<b>III Atacama</b>	10.325	71.910	14,4%
<b>IV Coquimbo</b>	17.858	144.120	12,4%
<b>V Valparaíso</b>	58.734	374.520	17,0%
<b>VI Lib.Bdo.O»Higgins</b>	25.276	209.460	12,1%
<b>VII Maule</b>	19.064	207.110	9,2%
<b>VIII Bío – Bío</b>	52.895	412.590	12,8%
<b>IX Araucanía</b>	12.467	159.360	7,8%
<b>X Los Lagos</b>	34.318	221.850	15,5%
<b>XI Aysen del G. Ibañez</b>	3.477	24.230	14,3%
<b>XII Magallanes</b>	7.182	48.690	14,8%
<b>XIII Area Metropolitanaolitana</b>	305.569	1.653.260	18,5%
T o t a l	595.495	3.736.200	15,9%

## **8 EL DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE SANO**

### **Introducción**

El Medio Ambiente, bien común de toda la humanidad el cual deber ser cuidado y protegido por la comunidad, las autoridades, el sector privado, en fin por la Nación toda, es un concepto que nos es cercano y a la vez lejano. Cercano, porque la mayoría de nosotros entiende por el mismo el entorno en el cual estamos insertos, vale decir, el árbol, la planta, en fin la naturaleza misma, algo con lo que convivimos día a día. Lejano, porque en nuestro mundo, inserto en la economía de mercado, no es algo valorado, no debemos pagar por él y desde ese punto de vista al no representar un costo, no nos importa la suerte del mismo.

Este pensamiento ha prevalecido en nuestra sociedad y en el mundo, por años, impulsado por la Revolución Industrial, dado que lo que se consideraba importante era el progreso, el crecimiento de los países, el llegar a ser una potencia mundial, sin considerar los resultados de ello. Sin embargo, a medida que el efecto de dicha revolución se ha ido diluyendo y especialmente a medida que se han visto las nefastas consecuencias que un crecimiento indiscriminado ha conllevado para el planeta, la comunidad internacional ha ido tomando conciencia que más allá de las fronteras, la tierra es la casa de la humanidad y por ende la no preservación de sus recursos implica el agotamiento de los mismos y como resultado último la extinción de la raza humana.

Es precisamente esta concientización la que ha desencadenado una suerte de preocupación en los países más avanzados, los mismos que antes se encargaron de contaminar, por la protección y cuidado del medio ambiente, lo cual se ha visto reflejado en la práctica en la toma de diversas medidas, entre las cuales podemos destacar la dictación de normativa tendiente a la regulación del mismo. En nuestro país, si bien existe una vasta legislación ambiental sectorial desde casi comienzos del siglo XX, sólo podríamos hablar de una política ambiental propiamente tal a partir de los gobiernos de la Concertación.

La legislación ambiental actualmente existente, parte de la premisa básica de que la ley se presume conocida por todos, establece una serie de instituciones, instrumentos, derechos, obligaciones, sanciones, así como varios mecanismos que permiten una participación de la ciudadanía en resguardo de sus derechos. Sin embargo, la realidad nacional supera a la norma, dado que la mayoría de la población enfrentada a una problemática ambiental, desconoce las posibilidades que aquélla le da, encontrándose en el más absoluto desamparo. Como en muchas de las situaciones descritas en este Informe, se consagran derechos en legislaciones generalmente desconocidas por la generalidad de las personas.

Los hombres vivimos en la tierra y para sobrevivir necesitamos de su agua, su aire, sus frutos, sus bosques, sus minerales y todo lo que ella nos pueda dar para satisfacer nuestras necesidades.

Los pueblos primitivos de nuestro País comprendieron muy bien que la fuente de la vida humana era la naturaleza y establecieron una relación de respeto, cuidado y adoración a sus componentes

básicos: adoraron a la “Pachamama” (la tierra), al sol, el mar, los ríos, los bosques, los animales, los vientos y todo aquello de la naturaleza que alcanzaban a ver o imaginar.

Los seres “primitivos” lograron entender que cualquier daño que inflingieran a la naturaleza, tarde o temprano se volvería en contra de ellos mismos y desarrollaron en forma temprana un concepto de “equilibrio” entre hombre y naturaleza.

La primitiva relación con la naturaleza se fundamenta en la idea que ésta es proveedora de lo que el hombre necesita, pero que ella tiene sus ciclos de producción, descanso y reproducción que deben ser respetados para que sus frutos y sus productos estén siempre disponibles para las necesidades humanas.

Para las primeras culturas, la tierra es donde vivimos todos y a todos corresponde su cuidado para permitir la vida de todos, respeto que es fundamental para mantener vivos los procesos que ocurren en su interior.

El hombre primitivo no conoce esos procesos, pero intuye que cualquier cambio que altere en forma sustancial sus ciclos, se revertirá en su contra haciendo más difícil su vida.

Es curioso que estas ideas fuerza de todas las primera culturas enuncien los modernos principios de lo que hoy entendemos por medio ambiente y de la relación de equilibrio que el hombre debe establecer con él para aprovechar sus riquezas, pero sin dañarlo al punto de introducirle cambios que terminen por perjudicar a todos los hombres.

El hombre, en su afán por mejorar su vida o simplemente por sobrevivir, puede dañar sin desearlo al medio ambiente, y la historia de la humanidad y de nuestro país muestra muchos ejemplos de acción depredadora involuntaria.

Millones de hectáreas de bosques han sido incendiadas para convertirlas en tierras de cultivo, miles de hectáreas de pastizales fueron superpobladas de animales de pastoreo hasta agotar la capa vegetal o cultivadas en forma continua y sin permitirle el descanso necesario hasta convertirla en casi estériles o de muy bajo rendimiento.

En muchos lugares, la pobreza de sus habitantes les lleva a agotar los bosques sobrevivientes para obtener leña o carbón como fuente de energía o para obtener una fuente de ingresos, así como a aniquilar aquellas especies animales silvestres que le sirven de alimento.

En otros, el desarrollo industrial lleva a la contaminación de las aguas con residuos nocivos para el hombre y para los animales que tienen allí su hogar, mientras las chimeneas de las fábricas lanzan al aire sus humos con residuos sólidos, los automóviles y otros artefactos sus emanaciones que quedan en suspensión y forman una capa que terminará por alterar el delicado equilibrio de la atmósfera.

El hombre civilizado creyó que tenía la capacidad de dominar la tierra y la libertad de disponer de los bienes comunes de la humanidad en su propio beneficio, pero menos de 150 años de industrialización le demostraron que la acción que solo interesa a unos pocos sujetos puede significar la ruina de toda la humanidad al dañar de manera grave la casa común de todos: la tierra.

La ciencia y la tecnología, fuerzas motrices del desarrollo que permitió elevar la calidad de vida humana, al mismo tiempo provocaron efectos imprevistos en el medio ambiente: lluvias ácidas, contaminación de fuentes de agua, productos químicos no degradables, polución ambiental,

ruptura de la capa de ozono, efecto invernadero, entre otros daños ecológicos, a los que se deben agregar las pérdidas en el campo de la biodiversidad debido al tráfico de animales “exóticos”, la eliminación de bosques y la alteración del hábitat de numerosas familias de la fauna silvestre.

Debe fomentarse el convencimiento que el desarrollo no es antagónico con la preservación del medio ambiente y que es más rentable evitar la contaminación que tratar de revertir los efectos de los daños ecológicos.

La industrialización, basada en el uso intensivo de la ciencia y la tecnología, es la expresión más definida de ese anhelo en constante expansión y sus logros evidentes son la creación de un mundo material nuevo, cuyos artefactos han mejorado la vida de los hombres, pero muchas veces al costo de degradar el medio natural e introducir elementos nuevos que atentan contra el equilibrio de la naturaleza y también se revierten en contra del hombre, como la contaminación de la atmósfera o el agotamiento de recursos no renovables, por ejemplo.

El concepto jurídico de medio ambiente, por consiguiente, debe comprender no sólo la matriz biológica que precisa la relación armónica de un sujeto con las condiciones que permiten las condiciones de existencia de un organismo vivo, sino también las características sociales, culturales y económicas en que deben desarrollarse las acciones tendientes al desarrollo para permitir que el hombre mejore su calidad de vida desde una óptica amigable y no agresiva con la naturaleza.

Lo que está en juego, y que el derecho intenta regular, es un equilibrio entre el medio y el desarrollo y la idea de una sociedad basada en la necesidad común e intereses comunes que permitan asegurar el futuro del planeta, tratando de lograr un desarrollo sustentable que asegure la mantención del medio ambiente, buscando su protección en aquellas áreas más afectadas por la acción de un desarrollo degradador y contaminante.

Según Naciones Unidas, las áreas más sensibles y sobre las cuales debe centrarse las regulaciones jurídicas de los Estados para asegurar su protección, son:

- Protección de la atmósfera, afectada por la contaminación urbana, cambios climáticos, agotamiento de la capa de ozono y la contaminación transfronteriza.
- Protección de los recursos naturales, lo que implica la lucha contra la deforestación, la pérdida de suelos, la desertificación y la sequía.
- Protección de los recursos de agua dulce.
- Protección de los océanos, mares y zonas costeras, así como el uso y el desarrollo racional de sus recursos vivos.
- Gestión ambientalmente racional de la biotecnología y de los desechos peligrosos, con inclusión de los productos químicos tóxicos.
- Prevención del tráfico ilícito de productos y de desechos tóxicos.

Estos temas, a su vez, están presentes en numerosos acuerdos internacionales tendientes a regular el medio ambiente a escala universal, razón por la cual también son la base de las mayoría de las legislaciones nacionales, como se podrá apreciar cuando se analice la Ley General del Medio Ambiente de Chile y su respectivo reglamento.

El moderno concepto de medio ambiente, en consecuencia, es producto de la comunidad internacional, tiene una base eminentemente preservativa que no rechaza el aprovechamiento de la naturaleza por parte del hombre, se asocia al desarrollo sustentable y propicia una economía a escala humana y ecológica, vale decir, que esté al servicio del hombre y sea amigable con el medio ambiente.

Sus elementos, por consiguiente, son: hombre, naturaleza y tecnologías apropiadas a la preservación del medio ambiente, como un bien común de la humanidad que necesita ser protegido para la estabilidad del planeta y la sobrevivencia de la especie humana.

Sin embargo, esta indefinición en cuanto al concepto del medio ambiente vino a zanjarse con la incorporación en el artículo 2º de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial con fecha 9 de marzo de 1994, de una definición de medio ambiente.

De acuerdo a este artículo por medio ambiente debemos entender “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.

### **Marco Jurídico Interno**

La legislación chilena relativa al medio ambiente, conforme a los convenios internacionales suscritos por el país, se fundamenta en principios proteccionistas de la naturaleza y de regulación de las actividades que el hombre realice sobre el medio natural.

El imperativo legal que emana de la Constitución y que se materializa en diferentes cuerpos jurídicos es el derecho de los chilenos a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y a establecer límites al poder económico al precisar que siendo la naturaleza un bien común nadie puede disponer en forma arbitraria de ésta, sino que su utilización debe ser respetando el derecho de los demás, lo cual se cumple por medio del acatamiento a las normas y procedimientos que en forma expresa se han establecido para garantizar el interés de la sociedad.

En el caso chileno, al igual que en la mayoría de los países, la protección del medio ambiente está garantizado por la Constitución Política de la República, que fija el marco general para que esa protección sea una obligación de todos los chilenos y, al mismo tiempo, establece la relación de ese principio con el ejercicio de otros derechos que también les garantiza la Carta Magna y que en un determinado momento pueden colisionar con las acciones proteccionistas del medio ambiente, en especial con el derecho de propiedad.

El carácter de bien común del medio ambiente, que por esa razón está por sobre los derechos individuales, fue objeto de minuciosos debates en la llamada “Comisión Ortúzar”, conocida así por ser presidida por el abogado Enrique Ortúzar, e integrada por juristas que asesoraron técnicamente a la Comisión Constituyente, a fin de tratar de establecer un adecuado equilibrio entre los intereses generales de la sociedad y los de los particulares.

La propuesta inicial que fundamenta la incorporación del principio de protección del medio ambiente en la Constitución de 1980 es formulada por la Comisión de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), la que desde la perspectiva de los tratados internacionales y los conceptos de la ecología, proponía una redacción en que el interés de la sociedad prevalece con fuerza

por sobre los intereses de los individuos, a la vez que propicia una acción decidida de parte del Estado frente a “toda” contaminación ambiental.

El Conicyt planteó en su proyecto que la Constitución debía establecer que “ningún habitante de la República podrá excusarse de someterse a las restricciones que en el ejercicio de sus derechos le sean impuestos con miras a preservar el medio ambiente nacional”.

Los debates de la Comisión Ortúzar le llevaron a la conclusión que el concepto “toda contaminación ambiental” es demasiado amplio ya que, en su opinión, cualquier acción humana modifica en alguna medida al medio ambiente y es potencialmente portadora de alguna forma de contaminación, aún en el caso en que se tomen todas las precauciones y se cumpla con el conjunto de normas que puedan existir sobre la materia.

Según la citada Comisión, la categoría “toda” sería una fuente permanente de conflictos ambientales y de recursos judiciales por parte de quienes se sintieran afectados, lo cual podría constituirse en una traba para los proyectos productivos y para el desarrollo económico y social, razón por la que optan por su supresión y su reducción a un plano más reducida de proteger al medio ambiente de la contaminación ambiental, lo que supone que esta debe superar determinados límites y que en el acto de contaminar exista una acción deliberada o una omisión que provoque el daño ambiental.

Respecto del balance entre el bien general y el bien particular, la Comisión aceptó el principio general que ningún derecho es absoluto y que en ciertas circunstancias se puede limitar temporalmente su ejercicio cuando el interés general así lo amerite, cautelando al mismo tiempo que esta limitación no pueda ser fuente de actos arbitrarios por parte de la autoridad, cuestión que adquiere un sentido práctico en situaciones como las emergencias ambientales, en las que prevalecen los intereses de la sociedad por sobre los atributos propios del derecho de propiedad, por ejemplo.

La Constitución Política, vigente desde el 11 de marzo de 1981, establece en su artículo 1° que los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y consagra en su artículo 19° los derechos y deberes constitucionales, los cuales desde una perspectiva del derecho natural le pertenecen a toda persona por el hecho de ser tal limitándose la Constitución tan sólo a reconocerlos y a establecer mecanismos que aseguren su legítimo ejercicio. Esto implica que todos los chilenos tenemos los derechos que se regulan en el artículo 19° de la Constitución, sin atender a diferencias de clase, edad, sexo o condición puesto que todos somos iguales, según lo preceptuado por el antedicho artículo 1°.

En consecuencia, la Constitución, en su artículo 19, asegura a todas las personas el derecho a la vida y a su integridad física y psíquica de la persona. Asimismo y como consecuencia de lo anterior, el artículo 19 N° 8, asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, entendiendo por tal lo precisado posteriormente en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente que en su artículo 2° señala como medio ambiente libre de contaminación aquél en el que los contaminantes se encuentran en concentraciones y períodos inferiores a aquellos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental.

De estos artículos y de otros a lo largo de la Constitución se desprenden ciertas consecuencias que examinaremos a continuación:

1. La Constitución impone al Estado una serie de obligaciones en relación al medio ambiente y en resguardo al derecho de todas las personas de vivir en uno libre de contaminación, a saber:
  - a) El Estado debe velar porque el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado: Este debido a que en virtud del principio de subsidiariedad, el cual se encuentra consagrado en el artículo 1° Inciso 2° “el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.
  - b) Debe velar por la preservación la naturaleza, (artículo 19, número 8, inciso segundo); Entendiendo por tal, según LBGMA, el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país;
  - c) Debe proteger el medio ambiente, (artículo 19, número 8, inciso segundo); Entendiendo por esta protección el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a mejorar el medio ambiente y a prevenir y controlar su deterioro;
  - d) Debe conservar el patrimonio ambiental, (artículo 19, número 24, inciso segundo), entendiéndose por esta conservación el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración;
2. Imposición de restricciones legales: La Constitución faculta en el mismo artículo 19 N° 8 al legislador para establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades con el fin de proteger el medio ambiente. Respecto de esta facultad es necesario indicar lo siguiente:
  - Esta facultad está entregada en forma exclusiva al legislador, quien no podrá delegarla en autoridad administrativa alguna.
  - Las restricciones no podrán afectar en su esencia los derechos, ni imponerle condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio, tal como se indica en el artículo 19 N° 26 de la Constitución, debiendo aquellas ser regulados sólo por el legislador.
  - Sólo podrán verse restringidos derechos que digan relación con actividades contaminantes y aquellos cuyo ejercicio pueda exponer a las personas a tales actividades.

Ejemplos de esta facultad :

- Artículo 19 N° 24: En el cual se indica que sólo por Ley se pueden establecer al derecho de propiedad limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, entendiéndose por tal todo aquello que exijan los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. De esto



se concluye, entonces, que el derecho de propiedad puede estar sujeto a restricciones como consecuencia de resguardar dicho patrimonio.

- Artículo 19 N° 21: El cual asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica queda limitado en cuanto sólo podrán realizarse aquellas actividades que no sean contrarias a la moral, al orden público o a la seguridad individual, respetando las normas legales que la regulen. En consecuencia toda actividad económica deberá respetar normas que tengan por objeto velar porque el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado, preservar la naturaleza, proteger el medio ambiente, conservar el patrimonio ambiental.

### 3. Recurso de Protección (Artículo 20 de la Constitución):

Sí el derecho de cualquiera persona a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se viere afectado como consecuencia de un acto arbitrario e ilegal imputable a una persona o autoridad determinada, que importe privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de este derecho, el afectado podrá recurrir de protección ante la Corte de Apelaciones del lugar en el cual se cometa el acto, solicitando la adopción de las medidas que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y aseguren la debida protección del afectado. El acto debe ser ilegal y arbitrario y el recurso sólo procederá en contra de actos, no de omisiones.

La interposición de este recurso no impide el ejercicio de las acciones legales pertinentes para hacer efectivas las responsabilidades civiles, ambientales y penales, que se contemplan en caso de violación de las normas correspondientes.

En todo caso el carácter general de la norma constitucional exige, para su adecuada aplicación y cumplimiento, de una regulación jurídica específica que desarrolle la orientación constitucional y precise las restricciones, procedimientos y sanciones respecto del medio ambiente, aspecto que fue resuelto con la dictación de la Ley General del Medio Ambiente y de su respectivo reglamento.

Uno de los aspectos más significativos de esta ley, además de consagrar la responsabilidad por daño ambiental y propiciar una acción preventiva del Estado por medio de la exigencia de los Estudios de Impacto Ambiental como requisito para la aprobación de cualquier proyecto que incida de forma directa sobre el medio ambiente, es su firme convicción que la preservación ambiental es una responsabilidad social y el reconocimiento a la participación y acción ciudadana en la protección de su entorno.

Esta preocupación y voluntad queda de manifiesto en el artículo quinto de la citada Ley que precisa que “será deber del Estado promover y facilitar la participación ciudadana en todas las actividades destinadas a la protección del medio ambiente”.

La participación ciudadana puede darse a través de múltiples mecanismos contemplados en el propio texto legal, entre los que se cuentan la incorporación al Consejo Consultivo del Medio Ambiente y su participación en la evaluación de los estudios de impacto ambiental.

Asimismo, prevé que esta participación ciudadana se puede canalizar por medio de iniciativas de educación, información, descentralización e investigación ambiental, a través del fondo para ejecución de proyectos ambientales y a través del mecanismo jurídico de la llamada “acción popular”.

La base para que la ciudadanía pueda hacer un uso oportuno y eficaz de esas atribuciones que le concede la legislación vigente es, precisamente, que cuente con la organización, la información,

la capacitación y el apoyo jurídico para traducir su conciencia ambiental en una acción consistente de defensa del medio ambiente.

En esa perspectiva, este “Manual Ciudadano del Medio Ambiente” que entregamos a los Extensionistas Jurídicos y a otras Organizaciones No Gubernamentales, se orienta a que los ciudadanos organizados cuenten con un instrumento que les permita asumir su papel de sujetos activos en la defensa de su entorno y actuar en defensa de sus derechos ambientales cada vez que sientan que estos son amenazados, así como para que lo empleen en las tareas de información y capacitación de sus organizaciones y, por esa vía, contribuir a ampliar la conciencia de preservación de los chilenos.

### **Situación Ambiental en Chile**<sup>55</sup>

Los problemas ambientales derivan de conflictos entre las necesidades de la comunidad y los requerimientos del medio ambiente, incluidos en éste los recursos y los paisajes naturales (biosfera), la infraestructura, y los servicios (tecnosfera). Los problemas ambientales existirán para el hombre siempre y cuando sean un impedimento para conseguir un determinado objetivo; por ejemplo, la contaminación atmosférica es un problema ambiental, por afectar en forma clara el contexto social y natural, y por ser un obstáculo a la acción o derecho de respirar un aire puro. Por lo tanto, los problemas ambientales pasan a ser un daño, una molestia, o una insatisfacción, y tienen entonces una connotación negativa para el hombre. Entendidos de esta manera, los problemas ambientales son complejos y obedecen a causas múltiples.

En general, parece existir un énfasis más marcado en los problemas del medio ambiente artificial que en los del medio natural, y ello se debe probablemente al hecho que la población afectada lo es en mayor proporción, y se encuentra concentrada en las urbes; también los problemas se presentan en un plazo relativamente corto, y muy visibles, a la sociedad urbana. La destrucción del medio natural es menos visible por tener un período de efectos de mayor plazo que el anterior caso, pero presumiblemente cuando se presentan son problemas de magnitudes mayores, de alta irreversibilidad y que merecerían gran preocupación.

Chile es un país que presenta un número significativo de problemas ambientales, tanto los que afectan al medio ambiente natural, como al medio ambiente construido. Los problemas del medio ambiente en Chile pueden agruparse de diversas maneras:

- Los problemas relacionados con el deterioro de los recursos naturales, es decir, el medio ambiente natural; con el deterioro del ambiente construido; y con los fenómenos de contaminación. Estos últimos pueden afectar a diversos componentes de los ecosistemas, como por ejemplo, el aire, el agua, el suelo, la flora, y la fauna.
- Por otra parte, los problemas ambientales pueden agruparse por diversas categorías del ambiente natural, y del ambiente construido, en función del componente medioambiental que se ve afectado. Así, los problemas del medio ambiente natural incluyen aquellos relacionados con el aire, el agua, el suelo, la flora, la fauna y el paisaje y patrimonio del ambiente natural. Los problemas del medio ambiente construido incluyen aquellos relacionados con la infraestructura y los servicios públicos, vivienda y edificación, estructura interna de las ciudades, equipamiento (principalmente el equipamiento comunitario) y paisaje y patrimonio del ambiente construido.

<sup>55</sup> Extractado de Artículo contenido en <http://www.hajek.cl/ecolyma/proamb02.htm>.

- Una tercera forma de agrupar los problemas ambientales permite ordenarlos de acuerdo al sector que se ve afectado. Por ejemplo, agricultura, servicios, salud, transporte, industria, riego, minería, etc.

En diversos estudios se ha logrado configurar catálogos de problemas ambientales en Chile, determinados sobre la base de la percepción que diversas personas tienen respecto de ellos. Dos estudios conforman la base de lo que sigue en este escrito.

En Chile, en el último estudio integral que se ha desarrollado para determinar los problemas ambientales, publicado en 1994, se ha llegado a determinar un total de 1288 problemas ambientales, dentro de las diversas categorías enunciadas anteriormente. En dicho estudio, los problemas ambientales se han ordenado por su *Importancia* y por la capacidad existente para resolver el problema; es decir, el *Control*, de dicho problema, además de otros parámetros y variables.

### **Problemas ambientales según la Región:**

#### **Primera Región:**

- Arica, La Tirana, Parinacota, Piragua, Pozo Almonte y Putre: Escasez de agua potable en lugares de consumo.
- Arica e Iquique: Contaminación por olores derivada del proceso de producción de harina de pescado y contaminación marina producto de aguas servidas.
- Chinchorro, Iquique, Liserá en Arica, Paseo Lynch, Playa Brava, Punta Negra, El Morro: Contaminación de playas por aguas servidas
- Bahía Arica: Contaminación marina de origen biológico por industrias, especialmente pesquera
- Toda la Región: Pérdida del recurso hídrico por evaporación, filtración, drenaje, conducción y tecnologías inadecuadas
- Arica, Iquique, Pozo Almonte, y Putre: Obsolescencia de los actuales sistemas de eliminación de aguas servidas domésticas
- Toda la Región (excepto Provincia de Parinacota): Presencia de áreas urbanas deterioradas que permiten la proliferación de conductas desviadas (violencia, delincuencia, psicotrópicos)
- Arica e Iquique: Contaminación atmosférica por gases y partículas en suspensión, originadas en la producción, transporte y acopio de harina de pescado
- Cursos Aguas Superficiales: Contaminación bacteriológica de los cursos de aguas superficiales.
- Bahía de Arica y Bahía de Iquique: Contaminación marina de origen químico por industrias, especialmente mineras y pesqueras
- Arica, Iquique y Litoral: Extracción indiscriminada de fauna marina
- Colchane e Iquique: Avances de dunas en pueblos rurales y ciudades
- Toda la Región: Inadecuada infraestructura para tratamiento de aguas con boro, arsénico, manganeso y alto contenido de sales
- Zona de Oasis, Precoyuntura y Valles Costeros: Déficit de aguas para regadío en áreas agrícolas actuales
- Toda la Región: Falta de sistemas de eliminación de aguas servidas domésticas en áreas urbanas y rurales
- Pampa del Tamarugal: Profundización de las napas subterráneas por extracción excesiva de aguas
- Bahía Arica: Contaminación marina de origen físico por industrias, especialmente mineras y pesqueras

- Bahía Iquique: Contaminación marina de origen físico por industrias, especialmente mineras y pesqueras
- Todos los Centros Poblados: Falta de plantas de tratamiento de aguas servidas
- Zona Rural Arica e Iquique: Falta de plantas de tratamiento de aguas servidas
- Arica e Iquique: Mala localización de industrias contaminantes en el radio urbano

### **Segunda Región:**

- Antofagasta, Mejillones, Tocopilla: Contaminación marina de tipo biológico por residuos industriales líquidos
- Toda la Costa: Contaminación marina de tipo físico-químico producto de relaves mineros.
- Antofagasta, Mejillones, Tocopilla: Contaminación marina de tipo químico por residuos industriales líquidos
- Todos los Centros Urbanos: Falta de plantas de tratamiento de aguas servidas
- Toda la Región: Escasez de agua dulce para consumo (humano, minero, industrial y agrícola)
- Michilla, Punta Coloso y Punta Grande: Contaminación química de las playas por residuos industriales líquidos
- Antofagasta, Taltal y Tocopilla: Daños provocados por fenómenos aluvionales en asentamientos humanos y en la infraestructura debido a su mala localización y diseño
- Todos los Puertos: Contaminación marina de tipo físico por residuos industriales líquidos
- Toda la Región: Déficit de viviendas
- Todo el Litoral: Contaminación marina de tipo biológico por aguas servidas de origen doméstico
- Toda la Región: Disminución de fauna marina de interés económico bajo distintos estados de conservación por explotación intensiva y pesca indiscriminada
- Toda la Región: Falta de tratamiento en la disposición final de las basuras
- Antofagasta, Mejillones, Tocopilla: Contaminación biológica de las playas por residuos industriales líquidos
- Antofagasta: Ausencia de agua potable en sectores rurales
- Antofagasta, Calama, Chuquibambilla y Tocopilla: Contaminación atmosférica por partículas en suspensión producidas por procesos industriales
- Toda la Región: Déficit en sistemas de alcantarillado
- Antofagasta; María Elena, San Pedro de Atacama, Taltal y Tocopilla: Inadecuada localización de viviendas en sectores de alto riesgo.
- Toda la Región: Hacinamiento en la vivienda
- Michilla, Antofagasta y Puerto de Tocopilla: Contaminación atmosférica producto de actividades de transporte, carga y descarga en puertos y otros lugares de acopio de minerales a granel, tales como concentrado de cobre, carboncillo, zinc y otros
- Provincia El Loa y Quillagua: Disminución del recurso de agua superficial en localidades rurales ancestrales.

### **Tercera Región:**

- Chamonate, Freirina y Vallenar: Utilización de aguas servidas en el regadío de chacarerías
- Toda la Región: Déficit del recurso hídrico superficial y subterráneo e infraestructura de captación.
- Toda la Región: Mala calidad del agua potable por exceso de sales minerales
- Toda la Región: Pesca industrial indiscriminada
- Toda la Región: Comercialización indiscriminada de productos del mar en veda (locos, ostiones, camarones de ríos, etc )
- Copiapó y Huasco: Contaminación de aguas de regadío por industrias (fertilizantes, pesticidas, relaves) y aguas servidas

- Vallenar: Contaminación de ríos por aguas servidas
- Copiapó y Tierra Amarilla: Contaminación atmosférica por polvo y por gases provocado por procesos industriales (fundición ENAMI y planta Hochschild)
- Caldera, Chañaral y Huasco: Contaminación marina por aguas servidas
- Bahía Chapaco y Huasco: Contaminación marina por desechos industriales de planta de pellets e industrias.
- Toda la Región: Contaminación por generación de polvos silíceos en mina subterránea
- Toda la Región: Extracción de moluscos, crustáceos en forma indiscriminada
- Alta Cordillera Copiapó: Posible cianuración de ríos de alta cordillera derivada de procesos mineros
- ENAMI Vallenar: Posible cianuración de ríos de alta cordillera derivada de procesos mineros
- Chañaral: Contaminación marina del sector costero provocada por antiguos canales de relaves de mina El Salvador
- Potrerillos: Contaminación atmosférica por efectos de gases SO<sub>2</sub>
- Toda la Región: Contaminación de áreas agrícolas por acumulación de relaves mineros
- Copiapó y Tierra Amarilla: Contaminación de cauces y caudales de ríos por relaves mineros
- Alta Cordillera Copiapó y Valle de Copiapó: Cianuración de napas por procesos mineros
- Toda la Región: Comercialización sin control de especies naturales en peligro de extinción, aves (loro trichahue), lagartos, arañas, cactáceas
- Caldera, Calderilla y Loreto: Contaminación de aguas en bahías provocada por industria pesquera de cola

#### **Cuarta Región:**

- Toda La Región: Presencia de desertificación
- Río Elqui: Contaminación del agua potable por metales pesados de industria minera
- Toda La Región: Erosión producto del sobretalaje
- Toda la Región: Sobreexplotación de fauna marina
- Mina El Indio y Mina La Cocinera de Ovalle: Contaminación de aguas (subterráneas y superficiales) producto de residuos de actividades mineras
- Toda la Región: Agotamiento de recursos naturales por explotación irracional en actividades agrícolas de secano, mineras e industriales
- Toda La Región: Falta del recurso agua
- Toda la Región: Incremento de contaminación por turismo descontrolado
- Toda la Región: Daños provocados por la presencia de la vinchuca
- Toda la Región: Excesiva explotación de la vegetación para uso de leña en el sector rural
- Toda la Región: Explotación irracional y destrucción de la vegetación nativa
- Toda la Región: Daños por alta variabilidad de precipitaciones pluviales
- Toda la Región: Mal manejo del ganado, principalmente caprino, en comunidades
- Río Elqui: Contaminación de aguas superficiales y subterráneas por existencia de plantas que utilizan cianuro en sus procesos
- Toda la Región: Contaminación de aguas de riego
- Río Choapa, Río Elqui y Río Limarí: Contaminación de hoyas, ríos, esteros y quebradas por la disposición de residuos mineros (tortas)
- Río Choapa, Río Elqui, Río Limarí y Río Turbio: Contaminación de ríos especialmente por aguas servidas
- Toda la Región: Extinción de especies (fauna y flora)
- Toda la Región: Falta de reservas de protección (Chinchilla, Loro Trichahue, Lobo de dos Pelos)
- Toda La Región: Mal manejo del sistema de explotación en las comunidades agrícolas

**Quinta Región:**

- Toda la Región: Falta de plantas de tratamiento de aguas servidas.
- Cabildo, Chagres, El Melón, El Salto, Ventanas y Viña del Mar: Contaminación atmosférica por partículas debido a procesos industriales.
- Todas las Periferias Urbanas: Carencia e insuficiencia de redes de alcantarillado en zonas urbanas.
- Estero Viña del Mar, La Cruz, La Ligua, Petorca y Río Aconcagua: Contaminación de tipo biológico de cauces naturales y artificiales, producto de desechos domésticos.
- Todo el Litoral cercano a Asentamientos Humanos: Contaminación marina de tipo biológico provocada por desechos domésticos
- Todas las Playas: Contaminación de tipo biológico de las playas
- Toda la Región: Contaminación biológica de canales de regadío producto de las distintas actividades que se desarrollan en su entorno
- Todo el Litoral: Especies en peligro de extinción por extracción indiscriminada de fauna marina y dulceacuícola
- Catemu, Valparaíso y Viña del Mar: Presencia de lluvia ácida
- Todas las Cuencas, Centros Mineros: Contaminación química del agua por actividades mineras
- Toda la Región: Pérdida de suelos agrícolas por expansión urbana
- Toda la Región: Desertificación (disminución de la productividad biológica)
- Toda la Región cerca de Asentamientos Humanos: Contaminación biológica de la fauna marina y dulceacuícola
- Todas las Zonas Agrícolas: Contaminación de alimentos de origen vegetal por plaguicidas
- Toda la Región: Contaminación de tipo químico de cauces naturales y artificiales producto de residuos industriales
- Todas las Cuencas: Contaminación física del agua por actividades mineras
- Bahía Quintero, Desembocadura Río Maipú, Río Aconcagua, Río Rapel, San Antonio y Valparaíso: Contaminación marina de tipo químico producto de residuos industriales
- Todos los Centros Urbanos: Crecimiento y desarrollo de áreas urbanas en zonas de riesgo potencial por fenómenos naturales
- Toda la Región: Destrucción de la flora por efecto de incendios
- Toda la Región: Falta de servicios básicos en la vivienda rural y urbana

**Sexta Región:**

- Toda la Región: Falta de plantas de tratamiento de aguas servidas
- Provincia Cardenal Caro (zona costera): Tala indiscriminada de flora nativa
- Toda la Región: Mala recolección y disposición de desechos sólidos
- Toda la Región: Contaminación de aguas de regadío
- Toda la Región: Contaminación de cauces naturales y artificiales por aguas servidas domésticas
- Toda la Región: Contaminación por uso de productos no biodegradables
- Provincia Cachapoal, Provincia de Colchagua: Pérdida de suelo agrícola por expansión urbana
- Toda la Región: Excesiva extensión de las ciudades
- Toda la Región: Falta de viviendas
- Toda la Región: Incendios de flora nativa
- Provincia Cachapoal y Provincia de Colchagua: Contaminación de cursos de agua producto de desechos provenientes de criaderos de cerdos
- Toda la Región: Destrucción de la vegetación por su uso para leña y carbón
- Toda la Región: Falta de alcantarillado en áreas urbanas
- Caletones: Contaminación atmosférica producto de chimeneas de industrias mineras
- Provincia Cachapoal y Provincia Colchagua: Pérdida de suelo agrícola por subdivisión predial según Decreto Ley Número 3 516.



- Coltauco, La Estrella, Las Cabras y Litueche: Presencia de focos infecciosos por canales de riego con trayectoria urbana.
- Toda la Región: Contaminación de cauces naturales y artificiales por residuos industriales líquidos
- Toda la Región: Falta de alcantarillado en poblaciones rurales
- Provincia Cachapoal y Provincia de Colchagua: Contaminación por uso indiscriminado de plaguicidas en la agricultura
- Secano Precordillera: Destrucción del suelo derivado de su mal uso

#### **Séptima Región:**

- Todas las Comunas: Contaminación de cursos de agua con residuos industriales y domésticos
- Toda la Región: Inadecuado sistema de recolección y disposición final de desechos sólidos urbanos
- Toda la Región: Erosión y pérdida de suelos agrícolas por mal manejo (no acorde a su capacidad de uso)
- Toda la Región: Contaminación química y bacteriológica de aguas de regadío
- Toda la Región: Contaminación por mala aplicación de plaguicidas en la agricultura
- Toda la Región: Escasez de viviendas
- Cordillera de La Costa y Cordillera de Los Andes: Peligro de extinción de flora y fauna nativa por sobreexplotación
- Cordillera de Los Andes: Peligro de extinción de flora y fauna nativa por sobreexplotación
- Todas las ciudades: Contaminación atmosférica proveniente de actividades industriales
- Constitución, Curanipe, Llico, Pelluhue, Rada, Vichuquén: Contaminación de playas y balnearios por contaminantes microbiológicos
- Toda la Región: Deforestación y deterioro de la vegetación, especialmente por uso de leña y carbón
- Cauquenes Norte, Curepto, Empedrado y San Javier: Erosión y pérdida de suelos forestales por mal manejo (no acorde a su capacidad de uso)
- Toda la Región: Falta de infraestructura de riego
- Toda la Región: Pérdida de terrenos agrícolas por avance de dunas en el litoral de la Región
- Constitución: Contaminación de playas y balnearios por residuos industriales líquidos
- Curepto: Falta de sistemas de evacuación de aguas servidas en sectores urbanos
- Iloca, Licantén, Los Queñes y Pelluhue: Falta de sistemas de evacuación de aguas servidas en sectores urbanos
- Toda el Area Rural: Mala calidad del agua de consumo en zonas rurales
- Toda la Región: Deficiente estado de caminos y carreteras
- Toda la Región: Contaminación atmosférica y deterioro del suelo por quema de desechos agrícolas y forestales
- Toda la Región: Déficit en los sistemas de evacuación de excretas en escuelas rurales
- Carretera Talca-Curicó: Inadecuada localización de las industrias
- Constitución, Linares, Molina, Parral, San Javier y Talca: Inadecuada localización de las industrias .

#### **Octava Región:**

- Toda la Región (Excepto: Nacimiento, Arauco, Talcahuano): Falta de plantas de tratamiento de residuos industriales líquidos
- Bahía de Talcahuano, Concepción, Coronel y Lota: Contaminación física, química, orgánica y bacteriológica en el mar por plantas pesqueras
- Bahía de Coliumo, Bahía de Concepción, Bahía de Coronel, Bahía de San Vicente y Estero Baillihue, Río Bío Bío, Río Cholguán, Río Itata, Río Ñuble y Río Vergara:

Contaminación física, química, orgánica y bacteriológica en ríos, lagos, estuarios y mar por plantas industriales y plantas lavadoras de carbón

- Toda la Región (Excepto Cabrero, Ninhue, Quilaco): Falta de plantas de tratamiento de aguas servidas domésticas
- Toda la Región: Contaminación física, química, orgánica y bacteriológica en ríos, lagos, canales, estuarios y mar por aguas servidas domiciliarias
- Toda la Región: Erosión de suelos por mal manejo forestal
- Toda la Región: Deficiente estado de caminos y carreteras por exceso de carga de vehículos de transporte y sobresaturación de las vías, principalmente producto de la explotación forestal
- Toda la Región: Déficit de viviendas
- Toda la Región: Erosión de suelos por mal manejo agrícola
- Bahía de Concepción, Bahía de San Vicente, Lago Avendaño, Lago Laja, Lago Lanalhue, Lago Señoranza y todas las Lagunas: Eutroficación de lagunas, bahías y estuarios
- Chillán: Falta de plantas de tratamiento de agua para su potabilidad
- Arauco, Concepción, Coronel, Laja, Los Ángeles, Nacimiento, Talcahuano, Tome y Lota: Contaminación atmosférica por procesos industriales
- Toda la Región: Falta de sistemas de evacuación de excretas en diversas comunas
- Concepción, Chillán, Los Ángeles y Talcahuano: Uso inapropiado de sistemas de alcantarillado existentes, por vertido de residuos de actividades productivas (por ej: alquitranes, grasas, pescado, yeso, etc )
- Coronel, Talcahuano y Tomé: Contaminación por olores por industrias de harina de pescado
- Toda la Región: Hacinamiento de la vivienda
- Chiguayante, Manquimávida, Ñuble y Río Bío Bío: Riego de hortalizas con aguas servidas.
- Bahía de Coliumo, Bahía de Concepción, Bahía de San Vicente, Golfo de Arauco, Provincia de Ñuble y Provincia del Bío Bío: Bioacumulación de contaminantes en las cadenas tróficas
- Contulmo, Chiguayante, Los Alamos, Ninhue, Portezuelo y Secano Interior: Insuficiencia de captación y distribución del agua potable
- Toda la Región: Mal estado de redes de alcantarillado

#### **Novena Región:**

- Toda la Región: Empobrecimiento, erosión y degradación de los suelos
- Toda la Región: Contaminación de ríos por aguas servidas domésticas urbanas
- Angol, Lautaro, Pucón, Temuco y Villarrica: Excesivo crecimiento y desarrollo de las ciudades.
- Toda la Región: Destrucción del bosque nativo
- Toda la Región: Alta contaminación microbiológica en alimentos (cecinas y helados)
- Caburgua, Calafquén, Colico y Villarrica: Contaminación de lagos por aguas servidas
- Freire: Contaminación por plomo
- Toda la Región: Falta de conservación del recurso hídrico
- Toda la Región: Contaminación de ríos por residuos líquidos industriales y desechos sólidos
- Toda la Región: Contaminación por residuos industriales en zonas urbanas
- Toda la Región: Uso indiscriminado de aditivos químicos y preservantes en los alimentos
- Toda la Región: Deterioro del bosque nativo por utilización irracional
- Toda la Región: Contaminación de alimentos producto de plaguicidas, hormonas y antibióticos.
- Toda la Región: Malos sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano a nivel de poblaciones rurales dispersas



- Toda la Región: Destrucción del hábitat para fauna silvestre con problemas de conservación
- Toda la Región: Proliferación de vectores en sectores urbanos
- Toda la Región: Inadecuado sistema de disposición final de desechos sólidos urbanos
- Toda la Región: Escasez de especies forestales nativas por falta de poblamiento
- Toda la Región: Contaminación por comercialización clandestina de cecinas carnes y lácteos (quesos, quesillos)

#### **Décima Región:**

- Toda la Región: Contaminación de ríos y lagos por residuos industriales líquidos
- Toda la Región: Falta de sistemas de disposición final y tratamiento de aguas servidas,
- Toda la Región: Contaminación de ríos por aguas servidas
- Toda la Región: Contaminación en lagos por aguas servidas y residuos industriales
- Bahía de Puerto Montt, Calbuco, Caleta Estaquilla, Carelmapu, Maullín, Puerto Montt y Valdivia: Contaminación marina por desechos de aguas servidas y resid, industr,
- Toda la Región: Irracional explotación y destrucción de bosques nativos
- Puerto Montt: Sobreexplotación de fauna marina producto de la pesca industrial
- Todas las Ciudades: Déficit habitacional
- Calbuco, Caleta Estaquilla, Carelmapu, Cochamo y Puerto Montt: Sobreexplotación de fauna marina por pesca artesanal
- Toda la Región: Déficit en equipamiento de salud
- Toda la Región: Escasa reforestación
- Puerto Montt: Contaminación de aguas marinas y continentales por combustibles y lubricantes
- Todos los Lagos: Contaminación de aguas marinas y continentales por combustibles y lubricantes
- Valdivia: Contaminación de aguas marinas y continentales por combustibles y lubricantes
- Todas las Ciudades: Mala calidad de las viviendas, especialmente asociadas a sectores pobres
- Toda la Región: Déficit y mala mantención del equipamiento escolar, especialmente en sectores rurales
- Toda la Región: Excesivo uso de la vegetación para consumo de leña, especialmente de especies forestales nativas
- Calbuco, Frutillar, Los Muermos, Maullín y Puerto Montt: Existencia de poblaciones marginales en las ciudades
- Calbuco, Carelmapu, Lolcura, Los Muermos, Maullín y Puerto Montt: Inapropiadas características de diseño y construcción de viviendas sociales en relación a los factores climáticos de la zona
- Villa San Pedro: Inapropiadas características de diseño y construcción de viviendas sociales en relación a los factores climáticos de la zona
- Toda la Región: Erosión del suelo por mal manejo de actividades de extracción agrícola y forestal
- Todas las Ciudades: Inadecuado sistema de disposición de desechos sólidos en el medio urbano
- Todas las Ciudades: Excesiva extensión y escaso desarrollo de las áreas urbanas

#### **Décimo Primera Región:**

- Vertiente Oriental Cordillera de Los Andes: Deforestación provocada por incendios forestales y erosión provocada por deforestación y actividad agropecuaria
- Toda la Región: Riesgo de contaminación por instalación de basurero nuclear en territorio argentino

- Toda la Región: Debilitamiento de la capa de ozono
- Donde hay actividad agropecuaria: Deterioro del suelo por mal manejo de las actividades agropecuarias
- Toda la Región: Extinción de especies con problemas de conservación
- Toda la Región (Excepto Coyhaique): Falta de sistemas de alcantarillado público en los centros poblados
- Vertiente Oriental Cordillera de Los Andes: Disminución del bosque nativo por mal manejo
- Melimollu, Quitralko y Tortel: Impactos ambientales negativos por colonización sin estudios previos
- Canal Moraleda, Puerto Cisnes y Puerto Chacabuco: Contaminación de ríos y mar producto de residuos industriales pesqueros
- Cerro Divisadero: Fragilidad del sistema hidrológico del Cerro Divisadero
- Todos los Centros Poblados: Contaminación provocada por aguas servidas
- Todas las Cuencas: Pérdida de suelos productivos por erosión fluvial
- Toda la Región: Destrucción de la vegetación por quemas descontroladas
- Balmaceda: Desabastecimientos de recursos dendroenergéticos (leña) en sector oriental
- Chile Chico y Puerto Ibáñez: Desabastecimientos de recursos dendroenergéticos (leña) en sector oriental
- Vertiente Oriental Cordillera de Los Andes: Desertificación en el sector oriental de la región
- Archipiélago de los Chonos, Cementerio de las Guaitecas, Cueva de las Manos, Istmo de Alqui, Jeinimeini, Parque Nacional Bernardo Ohiggins, Puerto Ibáñez, Reserva Kataliaxar y Reserva Trapananda: Destrucción y deterioro de lugares de interés cultural y turístico
- Vertiente Oriental Cordillera de los Andes: Alteración de fauna silvestre por modificación del hábitat producto de la deforestación
- Toda la Región: Falta, en la construcción, de condiciones técnicas que respondan al medio y a la forma de vida regionales

#### **Décimo Segunda Región:**

- Toda el Area Patagónica: Deterioro de praderas y suelos por sobrepastoreo
- Toda la Región: Sobreexplotación de especies marinas
- Toda la Región: Inadecuado sistema de manejo de basuras
- Estrecho de Magallanes, Porvenir, Posesión San Gregorio, Puerto Natales, Puerto Williams y Punta Arenas: Contaminación de zonas costeras por aguas servidas de centros poblados e industriales
- Toda la Región: Anomalías en la radiación solar por deterioro en la capa de ozono
- Porvenir, Puerto Natales, Puerto Williams, Punta Arenas y la Región: Deficiente sistema de abastecimiento en la cantidad y calidad del agua potable
- Río Las Minas: Desequilibrio de la cuenca de ríos
- Toda la Región: Contaminación de alimentos
- Estero Llau-Llau, Río Bisch, Río Canela, Río Las Minas, Río San Juan y Río Tres Brazos: Inundaciones por desbordes de ríos
- Toda la Región: Contaminación del agua por residuos industriales líquidos
- Toda la Región: Caza clandestina y desmedida de aves y mamíferos marinos
- Estepa de Magallanes: Formación de dunas asociadas al viento y presencia de suelos desnudos
- Toda la Región: Disminución de la cubierta arbustiva-arbórea por acción antrópica
- Puerto Natales y Punta Arenas: Escasez de viviendas
- Porvenir, Puerto Natales y Punta Arenas: Presencia de botaderos clandestinos de basura

- Pampa Alegre, Río de los Ciervos y Río Seco: Falta de colectores de alcantarillado en la periferia urbana
- Estrecho de Magallanes: Contaminación marina por derrame de petróleo
- Toda la Región: Caza clandestina y desmedida de fauna silvestre
- Toda la Región: Daños provocados por especies silvestres introducidas
- Toda la Región: Escasez de servicios rurales tales como movilización, educación y atención de salud entre otros

### **Región Metropolitana:**

- Toda la Región: Falta de operación de plantas de tratamiento de aguas servidas para toda la Región.
- Toda la Región: Contaminación biológica de cursos de agua por aguas servidas
- Toda la Región: Contaminación atmosférica por gases debido a fuentes móviles
- Toda la Región: Contaminación atmosférica por partículas debido a fuentes móviles
- Pirque y Polpaico: Contaminación atmosférica por partículas debido a fuentes fijas
- Toda la Región: Contaminación química de cursos de agua por residuos industriales líquidos
- Toda la Región: Contaminación atmosférica por gases debido a fuentes fijas
- Toda la Región: Contaminación biológica de cursos de agua por residuos industriales líquidos
- Todas las Ciudades: Pérdida de suelo agrícola especialmente por expansión urbana
- Toda la Región: Inadecuado sistema de disposición final de desechos sólidos domiciliarios, escombros, desechos hospitalarios y residuos tóxicos
- Todas las Ciudades: Excesiva extensión de la ciudad
- Santiago y Carreteras: Congestión vehicular
- Toda la Región: Contaminación química de cursos de agua por aguas servidas
- Toda la Región: Escasez de vivienda
- Areas de Expansión Urbana reciente, Areas Periféricas a Centros Urbanos y Areas Rurales: Falta de redes de agua potable
- Toda la Región: Insuficiencia de redes de alcantarillado
- Toda la Región: Contaminación química de cursos de agua por desechos sólidos
- Toda la Región: Insuficiente forestación

## **Problemas Centrales del Medio Ambiente**

### **Transgénicos:<sup>56</sup>**

a) La valiosa biodiversidad agrícola de Chile:

Chile es un país temperado y una isla ecológica que se caracteriza por una biodiversidad moderada en números, pero con una fauna y flora única y exclusiva a nivel mundial con altos niveles de endemismo. Por ejemplo, más del 50% de la flora y cerca del 80% de los anfibios chilenos son endémicos. Chile también posee una rica biodiversidad agrícola, con 32 recursos fitogenéticos nativos de importancia para la agricultura. Chile es además centro de origen de la papa (*Solanum spp.*), frutilla (*Fragaria chiloensis*) y tomate (*Lycopersicon chilense*). Posee cultivos tradicionales como el maíz y frejol que han sido cultivados y mejorados por los campesinos chilenos por cientos de años. Los recursos genéticos chilenos se encuentran amenazados por problemas de erosión genética.

<sup>56</sup> Extractado de Artículo: “Transgénicos en Chile: La situación de los cultivos de alimentos por María Isabel Manzur\*, Setiembre de 1999, contenido en [www.grain.org/sp/publications/biodiv212-sp-p.htm](http://www.grain.org/sp/publications/biodiv212-sp-p.htm).

La integridad de estos valiosos recursos genéticos nativos se vería seriamente amenazada al introducirse al país versiones transgénicas de éstas u otras plantas emparentadas. Ello significaría la pérdida irreversible de un germoplasma nativo único y exclusivo en el mundo, adaptado a condiciones locales y con características sumamente valiosas de adaptación a condiciones adversas.

#### b) Normativas sobre la liberación de transgénicos:

La única normativa específica en Chile respecto a transgénicos se encuentra en una Resolución del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) sobre Normas y Regulación de Liberación de Transgénicos. Según este decreto, sólo se autoriza en Chile la entrada de semillas transgénicas para multiplicación con fines de exportación. No se permite liberación de transgénicos para consumo. Las normas de bioseguridad sólo se refieren a cumplir una cuarentena fitosanitaria, sin considerar el impacto de estos cultivos sobre la biodiversidad y el medio ambiente. Una Comisión Asesora de Liberación de Transgénicos (CALT), presidida por el SAG, establece los requerimientos de bioseguridad para los cultivos transgénicos en Chile. Esta comisión no está abierta a la participación de organizaciones ciudadanas.

Por otra parte, la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente considera la liberación de transgénicos como actividad que debe someterse a un estudio de impacto ambiental obligatorio, pero no se aplica.

#### c) Liberación de transgénicos en Chile:

Un reciente informe de gobierno revela que Chile ha permitido la internación de material transgénico desde 1992. Aunque no existen datos de la superficie sembrada en esos años, el informe sí revela un rápido aumento del área sembrada en los últimos años. En el año 1997 la superficie sembrada de transgénicos alcanzó un total de 7.152 hectáreas, mientras que en el año 1998 esta superficie aumentó 4 veces (28.541 hectáreas). La tasa de aumento de cultivos transgénicos en Chile es superior al incremento a nivel mundial: 2,5 veces entre 1997 y 1998.

Los dos cultivos preponderantes en 1998 son maíz transgénico, con 27.547 hectáreas, y soya transgénica, con 838 hectáreas. Otros cultivos sembrados ese año fueron canola (132 hectáreas), remolacha (21 hectáreas), melón (0,23 hectáreas), papa (2,5 hectáreas) y tomate (0,22 hectáreas). Los cultivos transgénicos se habrían efectuado a lo largo del país, en 8 de las 13 regiones de Chile: I,V,RM,VI,VII,VIII,IX y X.

El informe no sólo da a conocer que extensas superficies de nuestro territorio se encuentran sembradas con transgénicos, sino que además revela que el 99.4% (28.371 hectáreas) de la superficie plantada en 1998 correspondió a cultivos sin cuarentena de bioseguridad; incluyen 27.546 hectáreas de maíz y 825 hectáreas de soya sembrados en 5 regiones del país: I,V,RM,VI y VII. También se sembró canola transgénica sin medidas de bioseguridad en 1996.

El número de compañías involucradas en la siembra de transgénicos sin medidas de bioseguridad aumentó de 2 en 1994 (Semillas Pioneer Chile Ltda. y Massay Agriculture Service Ltda.) a 13 en 1998, liderada por Pioneer con 17.472 hectáreas, ANASAC con 2.986 hectáreas, Massay con 2.825 hectáreas, Compañía Industrial de Semillas con 1.426 hectáreas, Agrotunich con 1.375 hectáreas, Novartis con 847 hectáreas, Cargill con 607 hectáreas, Limagrain con 536.7 hectáreas. Otras compañías son Pinto y Gajardo, Manzur Agriculture, KWS, Semameris y Green Seed.

Las dos características más comunes corresponden a resistencia a herbicidas y resistencia a insectos (Bt).

Por otra parte, carecemos de información respecto a las medidas de bioseguridad exigidas a los cultivos bajo cuarentena en 1998 (canola, remolacha, melón, papa, tomate, maíz y soya), los cuales abarcaron una superficie de 170 hectáreas o 0,6% de la superficie total plantada en 1998. Sin embargo, estudios empíricos han encontrado polen de canola a 4 Kilómetros de su fuente. Dudamos que estas distancias se apliquen en Chile y que los agricultores vecinos a los tests hayan sido informados de la posibilidad de contaminación de sus cultivos.

Es por ello que la siembra de transgénicos en general, y sobre todo aquellos sin cuarentena de bioseguridad, constituye un hecho gravísimo en Chile por el inminente riesgo de contaminación biológica a los centros de origen, cultivos y malezas cercanas emparentadas.

El caso del maíz es muy grave, pues podrían verse contaminadas 23 formas raciales prehispánicas de maíz, 7 de las cuales están amenazadas de extinción. En el caso de la canola transgénica sembrada en Chile, esta puede contaminar 4 especies de malezas silvestres del género Brassica y crear supermalezas. En el caso del tomate transgénico, este cultivo podría contaminar y ocasionar la pérdida irreversible del tomate originario *Lycopersicon chilense*. La siembra de papas transgénicas podría contaminar las 165 variedades de papas originarias de Chiloé y también contaminar 55 especies de plantas silvestres del género *Solanum* y crear supermalezas.

Los riesgos de desequilibrio de los ecosistemas y la pérdida de polinizadores con los cultivos Bt no se han evaluado.

Otra consecuencia de la siembra de transgénicos y del alza de la cuarentena de bioseguridad en Chile, es que nuestro país perderá su status de isla ecológica con productos sanos, ya que no podrá garantizar cultivos libres de transgenia. Ello significa la pérdida de importantes socios comerciales en la Unión Europea y el cierre de mercados de las grandes firmas productoras de alimento como Nestlé y Unilever que, ante la presión de los consumidores, recientemente han adoptado la política de no adquirir materias primas transgénicas para la elaboración de sus productos alimenticios.

#### d) Alimentos transgénicos en Chile:

Por otra parte, Chile está actualmente importando alimentos transgénicos, particularmente maíz y soya de Argentina y Estados Unidos. Importamos soya en forma de habas, harina, aceite y tortas, como también maíz de consumo. Toda la salsa de soya importada proviene de EEUU. Se desconoce con exactitud la cantidad de transgénicos que está entrando, pues los granos llegan mezclados con aquellos no transgénicos y los productos elaborados no vienen etiquetados. Conocemos, sin embargo, que EEUU y Argentina son los mayores productores de transgénicos en el mundo con 20,5 y 4,3 millones de hectáreas sembradas respectivamente en 1999 (RAFI 1999). EEUU es el mayor productor mundial de maíz transgénico, en tanto que su producción de soya transgénica alcanzó a 32% en 1998. Argentina es el segundo productor mundial de soya transgénica, con una superficie sembrada de dos millones de hectáreas, equivalente a la mitad del área plantada de soya del país (el 60%).

Los consumidores chilenos podrían estar ingiriendo alimentos transgénicos en forma de derivados del maíz y soya como aceites, almidón, jarabe, harinas, lecitina, etc., incorporados en galletas, leche, corn flakes, chocolates, helados, etc. Además, una resolución del SAG ha

autorizado la utilización en Chile del descarte del maíz transgénico como alimento para cerdos y pollos, sin que los consumidores chilenos tengan ninguna idea respecto al origen de estos productos y sin que exista una adecuada evaluación de riesgos sobre la salud humana y animal, como por ejemplo el peligro de resistencia a antibióticos.

La normativa respecto al consumo de alimentos en Chile se encuentra en la Ley de Derechos de los Consumidores. Esta ley reconoce expresamente los derechos de los consumidores a un etiquetado obligatorio, pero aún no se ha aplicado a los productos transgénicos. El Programa Chile Sustentable y otros grupos ambientalistas y de consumidores han solicitado que se detenga la importación de estos alimentos y que se evalúen adecuadamente sus peligros sobre la salud.

#### e) Posición de Chile frente a los transgénicos:

A pesar de los riesgos de perder nuestra única y exclusiva biodiversidad, la política de Chile frente a los transgénicos es la de constituirse en un potencial exportador de estos productos. La Universidad Católica y el Ministerio de Agricultura están promoviendo investigación en transgénicos, particularmente melón y papa.

Es por ello que nuestro país no ha tenido una posición clara de protección a los consumidores, ni de rechazo a la liberación de organismos transgénicos al medio ambiente a nivel nacional e internacional.

La posición de Chile en la última reunión del Protocolo de Bioseguridad en Cartagena, Colombia, en Febrero de 1999, fue la de apoyar la posición de la industria biotecnológica. Se unió al Grupo de Miami liderado por EEUU, que es el mayor productor de Organismos Genéticamente Modificados del mundo y no es miembro de la Convención de la Diversidad Biológica, junto a Canadá, Australia, Uruguay y Argentina. El grupo se caracterizó por una posición intransigente de bloqueo de las negociaciones al privilegiar el comercio y no la biodiversidad y la salud humana. Se opusieron, por ejemplo, al principio de precaución como eje central del protocolo; a la inclusión de productos de consumo como alimentos, vacunas, microorganismos y control biológico; descartaron los productos derivados como harinas, alimentos procesados, aceites, etc., excluyeron aspectos socioeconómicos y aspectos de responsabilidad y compensación, en un esfuerzo por obtener un protocolo estrecho e inefectivo que apoye los intereses de la industria biotecnológica.

Chile promovió la rotura de la unidad Latinoamericana y puso en riesgo no solamente nuestra biodiversidad sino a toda la región suscitando el asombro de la mayoría de las delegaciones del Tercer Mundo y las ONGs.

La posición adoptada por Chile no corresponde a nuestra realidad como país y es contraria a los intereses de nuestra población. Chile no posee una industria biotecnológica; no cultiva transgénicos; su papel en este escenario es sólo proveer terrenos para la plantación fuera de temporada de semillas transgénicas para exportación, lo que permite a las grandes compañías acelerar la producción de semillas; es un país importador de biotecnología; posee una biodiversidad muy importante y valiosa para conservar y no cuenta con una regulación adecuada en esta materia ni la capacidad técnica para controlar la introducción y uso seguro de transgénicos en su territorio.



Nuestro país tiene además mucho que perder si los transgénicos contaminan nuestros recursos genéticos, pues significa la pérdida irreversible de un capital natural único y exclusivo en el mundo. Esta posición fue adoptada en ausencia de un debate público y sin la participación de la ciudadanía, lo que es extremadamente grave en una democracia.

Posteriormente a la conferencia de Cartagena el Programa Chile Sustentable, junto a otros grupos ambientalistas, denunció públicamente la posición adoptada por Chile y solicitó explicaciones por su apoyo a la industria biotecnológica. Desde entonces se ha suscitado un debate público sobre el tema. Para la reunión de septiembre el gobierno ya ha presentado su posición y han solicitado comentarios a algunas ONGs. El programa se encuentra trabajando para conseguir un cambio de la posición chilena que favorezca los intereses de nuestro país y de nuestra biodiversidad.

### **El Proyecto Ralco:<sup>57</sup>**

El Proyecto Central Hidroeléctrica Ralco en la zona del Alto Bío-Bío, VIII Región del Bío-Bío y IX de la Araucanía de Chile, es un Proyecto hidroeléctrico desarrollado por la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA), empresa chilena privatizada (ex - estatal) cuyo control accionario está en manos actualmente de la empresa ENDESA-España, desde mediados de 1999.

La construcción de la Central Ralco, que apresuradamente avanza en sus obras iniciales, implicaría el desarraigo y la relocalización de numerosas familias y miembros de las comunidades mapuche-pehuenches de Quepuca-Ralco y Ralco-Lepoy, en el Alto Bío-Bío, y el traslado forzado («evicción forzada» - «forced eviction», en la nomenclatura legal anglo-sajona) de todas aquellas familias y propietarios indígenas que se oponen al proyecto y que se niegan a ser desplazados de sus tierras ancestrales.

Para lograr materializar su proyecto, ENDESA ha aplicado sobre la población indígena afectada una política sistemática y permanente para quebrar y desarticular su oposición inicial casi unánime al proyecto, irrumpiendo en las vidas y tierras pehuenches sin consideración alguna con sus costumbres, desconociendo sus modos colectivos de tomar decisiones y ejerciendo una presión intolerable sobre sus miembros.

Numerosos antecedentes y estudios llevan a concluir que de materializarse la construcción de la central hidroeléctrica, las personas y comunidades indígenas cuyas tierras serían inundadas, sufrirían una desintegración social y cultural como pueblo y un quiebre irreversible en sus formas identitarias de vida, vinculadas indisolublemente a sus tierras.

Lo anterior implica un atropello flagrante de derechos inviolables de los pueblos indígenas u originarios, que tanto la legislación nacional chilena, como la española y la internacional consagran, y un atentado contra la supervivencia del pueblo mapuche-pehuenche.

<sup>57</sup> Extractado de Artículo El Proyecto Ralco de ENDESA en Chile: Un caso de genocidio, Universidad ARCIS, de Arte y Ciencias Sociales, Departamento de Derechos Humanos y Estudios Indígenas, Santiago de Chile, enero de 2000.

En la concreción de este proyecto hidroeléctrico, ENDESA ha contado con el apoyo y la intervención política abierta, categórica y pública del gobierno chileno, quien no ha dudado desde el primer momento en calificar al Proyecto de ENDESA como una iniciativa estratégica indispensable para el desarrollo económico del país, desconociendo los abundantes antecedentes que ponen en entredicho su conveniencia y ventajas, e incluso su rentabilidad social y oportunidad económica, amén de los graves e irreversibles efectos sociales que generaría.

El devastador impacto que ha provocado ENDESA en la convivencia, cultura y vida comunitaria de los mapuche-pehuenches del Alto Bío-Bío, así como sus ominosos efectos previsibles sobre su supervivencia como pueblo, serían constitutivos del delito de genocidio sancionado en la Convención Internacional para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, ratificados por Chile y por España, y, especialmente, en la figura del genocidio que contempla el Código Penal Español (Art. 607) y en su comisión participarían directivos y funcionarios chilenos de ENDESA, en Chile, y ahora de ejecutivos y directores españoles, como también altas autoridades del gobierno de Chile en ejercicio en los años 1994 - 2000.

#### a) El programa de desarrollo hidroeléctrico de ENDESA en el Alto Bío- Bío:

La Empresa Nacional de Electricidad S.A (ENDESA) viene proyectando desde la década de los sesenta, la construcción de una cadena de centrales hidroeléctricas en la cuenca superior del río Bío-Bío, en el centro-sur del país, a 120 kilómetros al Sur Este de la ciudad de Los Angeles, límite de la VIII Región del Bío-Bío y de la IX Región de La Araucanía, atendiendo las condiciones favorables que presentan las profundas cañadas y angosturas de la topografía de la zona.

Esta serie de centrales y embalses implicarían la inundación de alrededor de 22.000 hectáreas, tierras que desde tiempos inmemoriales han formado parte del hábitat de comunidades del pueblo mapuche-pehuenche.

El plan de ENDESA contempla siete centrales hidroeléctricas con sus respectivos embalses. La primera, la central Pangué, que ya fue construida, antes de la vigencia de la Ley Indígena - Ley N°19.253, de 5 de octubre de 1993 - y de la Ley General sobre Medio Ambiente - Ley N°19.300, de 9 de marzo de 1994 - siendo inaugurada en abril de 1997, por el Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ocasión en la que reiteró su apoyo a la construcción de la central Ralco. Ella afectó tierras mapuche-pehuenches de Quepuca Ralco, Pitril y Callaqui.

La central Ralco, que es el Proyecto en discusión, materia de esta presentación, y cuya autorización medioambiental impugnada en una demanda de nulidad de derecho público está actualmente ante los Tribunales de Justicia, sería la segunda. Ella afectaría en forma directa y definitiva las tierras bajas y fértiles en que habitan las comunidades mapuche-pehuenches de Quepuca Ralco y Ralco Lepoy.

#### b) El Proyecto de la Central Hidroeléctrica Ralco:

El Proyecto contempla la construcción de un gran embalse de 1.222 millones de metros cúbicos de agua y una superficie de 3.467 hectáreas, y una central generadora a la altura de la angostura de Ralco, en la cuenca superior del Alto Bío-Bío.

La cortina del embalse, de hormigón rodillado, tendría un ancho, de cerro a cerro, de 370 metros, y una altura de 155 metros. La central, según sus diseñadores, permitiría generar una energía anual promedio de 3.380 GWH, con una inversión de aproximadamente US\$ 474 millones para la central propiamente tal y de US\$ 12 millones para la conexión con el sistema eléctrico Interconectado Central.



El embalse captaría las aguas del río Bío-Bío y de su afluente el río Lomín y subafluentes menores, conduciéndolas a través de un túnel de 7 kilómetros de largo hasta la caverna de máquinas, lugar en donde se instalarían tres unidades generadoras de electricidad.

Los predios indígenas afectados serían 98, con una extensión de 638 hectáreas.

Al momento del inicio del proyecto, los propietarios y jefes de familias mapuche-pehuenches afectados, se calculaban en 112 personas, y los propietarios a relocalizar, en 76. La población a ser reasentada, que comprendería la totalidad de sus familias, se estimaban en 600 personas.

A esto es preciso agregar la población y familias de todo el área mapuche-pehuenche del Alto Bío-Bío de las comunidades de Callaqui, Pitril, Cauñicu, Malla Malla y Trapa Trapa, unidas con las anteriores por lazos de parentesco, de convivencia e intercambio, que también serían radicalmente afectadas.

ENDESA alegó desde su presentación del Proyecto que él se justificaba por ser una pieza clave para el plan de desarrollo hidroeléctrico en el Alto Bío-Bío, ya que dispondría de un embalse con capacidad suficiente para regular estacionalmente las afluentes a él y de retención de sedimentación del río Bío-Bío (97%) de manera de entregar aguas clarificadas a las demás centrales aguas abajo y aumentar la vida útil de éstas.

c) Las comunidades mapuche-pehuenches del Alto Bío-Bío:

El Alto Bío-Bío es el territorio donde han habitado ancestralmente comunidades mapuche-pehuenches. Los bosques de pehuenes o araucarias (*araucaria araucana*) otorgan una identidad específica a este pueblo indígena poblador de la cordillera centro sur de Los Andes chilenos y que forma parte del pueblo mapuche.

En «mapudungun», la lengua mapuche, «pehuenche» significa «Gente del pehuen», y el hábitat y territorio actual de los pehuenches en el Alto Bío-Bío, se extiende desde Trapa Trapa hasta la laguna de Icalma, comprendiendo los valles aledaños a los afluentes del Bío-Bío. Este hábitat se caracteriza por una topografía cordillerana de profundas hondonadas, valles, cordones de cerros y altas cumbres de volcanes (Antuco, Copahue, Callaqui, Lonquimay).

El poblamiento histórico pehuenche correspondía antiguamente a territorios mucho mayores de la cordillera de Los Andes, y que abarcaban ambas vertientes, chilena y argentina, entre las latitudes correspondientes a Talca y Lonquimay, en Chile, y entre los ríos Diamante y Neuquén en el área trasandina argentina.

La población pehuenche no pertenecía originalmente a la etnia mapuche, y eran grupos nómades recolectores y cazadores de la cordillera, que tenían su propia lengua. Fue en el momento de la irrupción hispana, y como consecuencia de la guerra, que los mapuches se desplazaron también al área andina, internándose en las pinallerías de las cordilleras y mezclándose con los pehuenches.

La mezcla con los mapuche provocó cambios significativos en la cultura pehuenche, en un proceso que se ha denominado «mapuchización pehuenche», y ya a comienzos del siglo XIX los pehuenches no se diferenciaban casi de los mapuches del valle sino por algunas costumbres particulares (ausencia de machi, rehues de araucarias, etc.), ciertos rasgos físicos, y diferencias derivadas de su hábitat particular.

Los pehuenches mantuvieron la recolección del piñón y, en menor medida, la caza y la recolección como actividades de subsistencia, así como la transhumancia entre los valles cordilleranos y los bosques de araucaria, y también entre las dos vertientes andinas.

Durante la colonia española mantuvieron la soberanía e independencia de su territorio, y no fue hasta finales del siglo XIX, ya independizado Chile de España, cuando perdieron su autonomía territorial y política.

Así, hasta 1860, su territorio se extendía a ambos lados de la Cordillera de Los Andes, abarcando lo que hubo de definirse como territorio chileno y argentino en la segunda mitad del siglo, en jurisdicciones territoriales controladas por lonkos o caciques y que abarcaban espacios de invernada, en las parte bajas cercanas a los ríos y planicies pampeanas, y veranadas, en las áreas altas de cordillera donde existían bosques de araucarias (pinalerías) y pastizales. Entre ambos espacios se cumplía esa transhumancia recolectora y ganadera, característica de ellos hasta el día de hoy.

A partir de mediados de 1870 la penetración latifundaria, acompañada de la ocupación militar de la cordillera de la Araucanía, se combinaron para terminar con la autonomía territorial pehuenche, así como mapuche, y para reducir y confinar severamente sus espacios. Grandes hacendados se apropiaron, con una combinación de oscuros contratos y despojos, de la mayor parte de las tierras pehuenches más productivas, y el Estado chileno incorporó los terrenos ocupados a su jurisdicción en la vertiente occidental andina.

Sin embargo, las comunidades mapuche-pehuenches, aun despojadas de su autonomía política y territorial, permanecieron en sus tierras ancestrales, conservando, en términos culturales y geográficos, su carácter fronterizo. Los esfuerzos de asimilación propiciados por el Estado chileno fueron sólo esporádicos y no lograron asimilarlas por completo. Ellas continuaron habitando el territorio del Alto Bío-Bío, aunque en precarias condiciones en relación a la posesión de sus tierras, sin reconocimiento legal de sus títulos, y sujetos a constantes presiones para que las abandonasen.

En el sector de Ralco, zona en que se proyecta el embalse hidroeléctrico, recién en 1989, después de un largo proceso, y previa subdivisión de los terrenos, a los pehuenches de las comunidades de Ralco Lepoy y Quepuca Ralco les fueron reconocidos títulos individuales de dominio en la zona de invernada aledaña al río Bío-Bío. Las tierras más altas, de bosque y pastoreo, quedaron indivisas, con títulos a favor de combinaciones de propietarios de predios en las tierras más bajas. Los terrenos de las pinalerías o veranadas, fueron declarados Reserva Forestal.

#### d) Las comunidades de Quepuca-Ralco y Ralco-Lepoy:

La comunidad de Quepuca-Ralco está compuesta por 88 familias y ocupa una superficie de 11.710 hectáreas, dividida en 137 lotes, que poseen asignación de títulos de dominio.

La comunidad Ralco-Lepoy, tiene una población agrupada en 162 familias y ocupa una superficie de 5.892 hectáreas, dividida en 237 lotes.

La población total estimada para ambas comunidades es de 1.208 personas, de las cuales al menos unas 600 estarían contempladas en los planes de relocalización de poblaciones del proyecto.

#### e) Caracterización productiva y sustentabilidad económica de las comunidades:

La economía pehuenche une dos tipos de espacios a diferente altura en la cordillera, que se utilizan en diversas épocas del año: los más altos denominados «veranadas», y el sector bajo, aledaño al río Bío-Bío y afluentes, denominado «invernada».

Las veranadas son espacios de topografía ondulada sobre los 1.000 metros sobre el nivel del mar, a los que los pehuenches llevan sus animales a pastorear en el período de primavera-verano, después del derretimiento de las nieves caídas durante el invierno y del rebrote de la pradera. Además, en este espacio los pehuenches llevan a cabo la recolección de piñones, fruto de la araucaria.

Se llaman invernadas los terrenos en que la familias pehuenches tiene su vivienda estable, realizan sus cultivos, y dan refugio y alimentos a sus animales en otoño e invierno.

En la invernada se pueden distinguir, a la vez, dos espacios. Por una parte, pequeñas superficies de lomajes suaves que el pehuenche despeja de bosques y destina a la producción familiar de cereales, hortalizas y frutales, y praderas para sus animales. Es donde se ubican también las diversas construcciones que forman la casa pehuenche, con los corrales para guardar animales y los galpones para guardar leña, enseres y cosechas. Y, por otra parte, están los espacios, de mayor superficie que los anteriores, en laderas de pronunciada pendiente cubiertas de bosques y renovales, en los cuales el ganado se protege y, a través del ramoneo, obtiene parte de su alimentación.

Las principales actividades económicas son las de siembras y de pequeños cultivos, la ganadera, la recolectora y la artesanal. La actividad propiamente agrícola se desarrolla en la invernada y su producto sirve fundamentalmente al consumo familiar.

La pequeña ganadería es una de las actividades principales de la economía pehuenche, y se traduce en el manejo de diferentes especies de animales, principalmente ovejas, cabras, caballos y vacunos, además de la crianza de pavos y gallinas. Esta actividad se sostiene con los recursos forrajeros obtenidos de las praderas aledañas a la casa y en terrenos de mayor pendiente a través del silvopastoreo. En los sectores de la veranada la pradera se queda bajo nieve desde mayo a octubre y sólo es utilizable en los meses de noviembre a abril, que es cuando las familias pehuenches permanecen en ese sector.

La actividad recolectora se centra en la recolección del piñón, fruto de la araucaria, la rosa mosqueta y los hongos, los que se destinan en diferentes proporción al autoconsumo, a la venta y el trueque. El piñoneo representa una actividad fundamental para el pehuenche y forma parte de su identidad cultural. Se realiza durante la permanencia en las veranadas y es de libre acceso para las familias pehuenches, variando las cantidades recolectadas de acuerdo al número de miembros y necesidades de cada familia.

Por último, la actividad artesanal está representada en primer lugar por el hilado y tejido de la lana, y luego por el trabajo del cuero y la madera (Véase: «Sustentabilidad del Sistema Productivo Pehuenche», en: Ralco: Modernidad o etnocidio en territorio mapuche. Temuco. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, 1998).

#### f) Arraigo y cultura:

La tradición de una propiedad comunitaria y plurifamiliar de las tierras de pastoreo de las invernadas, y de recolección y pastoreo en las veranadas, caracteriza el asentamiento y la ocupación del suelo por las comunidades mapuche-pehuenches.

Esa tradición de propiedad traduce y sostiene la vinculación muy estrecha de parentesco y comunidad que ha sido, históricamente y en términos étnicos, culturales y económicos, la base de la permanencia e identidad de los pehuenches como pueblo diferenciado, en un habitat que por su topografía, altura, clima y aislamiento resulta muy riguroso durante gran parte del año.

A esto se agrega el hecho de que si bien muchos miembros de cada familia se mantienen en constante movilidad por razones de trabajo estacional o emigran a centros urbanos, la unidad de las familias se conserva, y el periódico retorno a sus tierras se mantiene, en razón precisamente de ese arraigo a la tierra, identificada con sus antepasados, que caracteriza a tantos pueblos indígenas americanos y al pueblo mapuche-pehuenches en especial.

La familia mapuche-pehuenche es una familia compleja y extensa, el número de cuyos miembros y su vida, alternativamente desarrollada dentro de sus comunidades y en dispersos lugares de trabajo fuera de ellas, es muy variable, siendo difícil apreciarlo en cada caso. Pero la relación entre la tierra, el sostenimiento de la vida en el arraigo a sus tierras ancestrales y la vinculación estrecha y tradicional entre las familias, que viven dispersas, constituye la trama de la sobrevivencia y vitalidad secular de su cultura e identidad.

Al respecto, todos los estudios serios de antropólogos y etnólogos concluyen en una observación semejante: la tierra en que se asienta la casa y el pequeño cultivo y crianza de animales domésticos que le rodean, la abundancia de arroyos que riegan ese entorno cultivable, la cercanía del río y del bosque, y la vinculación de las familias y comunidades, que establecen una red que se extiende sin solución de continuidad a través de decenas de kilómetros en la alta cordillera, del mismo modo que los aísla es su protección y constituye ese todo unitario que posibilita, garantiza e identifica la existencia pehuenche.

g) Las autorizaciones administrativas para la realización del Proyecto Ralco, y la intervención del Ejecutivo:

La Ley 19.253, de fomento, desarrollo y protección de los pueblos indígenas, así como la Ley General de Medio Ambiente, fijan los requisitos, procedimientos y autorizaciones más importantes para la realización del proyecto Ralco y constituyen un aspecto fundamental que se debe tener en cuenta para comprender los medios de que se ha valido ENDESA, con el apoyo del Ejecutivo, para avanzar apresuradamente en su proyecto hidroeléctrico y consolidar una situación que se hace cada vez más difícil de revertir.

Dos son las principales autorizaciones administrativas que requiere el proyecto Ralco para su materialización:

- La aprobación ambiental del Proyecto por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), de acuerdo a la Ley de Bases del Medio Ambiente.
- La aprobación, por parte de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), de las intenciones de los propietarios indígenas afectados para la permuta de sus tierras indígenas.

En este marco legal, ENDESA, ha desplegado una extensa labor sistemática, y en una alta proporción de los casos muy efectiva, para ir avanzando en su proyecto, contando con el respaldo del gobierno chileno.

Durante su mandato, el propio Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, no vacila en apoyar personalmente, reiterada y públicamente, el proyecto, al extremo de remover de sus cargos a altos funcionarios y consejeros de su confianza que se oponen a él, y de ejercer presiones de todo tipo para revertir resoluciones administrativas iniciales, adversas al proyecto, e, incluso, en los hechos, interviniendo la Corporación de Desarrollo Indígena para dar curso expeditivo al desarrollo del proyecto.

Una larga campaña publicitaria y de prensa, la ocultación de información a la opinión pública y a organismos de gobierno, y un intenso trabajo de cabildeo y manejo de influencias a todo nivel, completan este cuadro de graves irregularidades.

h) El proceso de autorización, por la CONADI, de las intenciones pehuenches de permuta sobre las tierras afectadas por el proyecto de ENDESA:

- La legislación y régimen de protección de las tierras indígenas, y la Ley de Servicios Eléctricos:

Desde la promulgación de la Ley 19.253, publicada el 5 de agosto de 1993, que estableció las normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), las tierras indígenas en Chile quedaron sujetas a un régimen legal de protección que prohíbe su libre comercialización y disposición, siendo la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena el organismo público encargado de velar por ellas y, en general, por el cumplimiento de la ley y sus objetivos.

La Ley 19.253, en su artículo 1° señala: «El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

El Estado reconoce como principales etnias indígenas en Chile a : la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuence, la de las comunidades Atacameñas, Quehucha y Collas del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yamana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbre y valores.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación»

Las tierras indígenas, de acuerdo al artículo 13° de esta normativa, *«por exigirlo el interés nacional»* gozan de la protección de la ley y «no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia. No obstante, se permitirá gravarlas, previa autorización de la Corporación de Desarrollo Indígena, pero este gravamen no podrá comprender la casa habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia.

Igualmente, las tierras cuyos titulares sean Comunidades Indígenas no podrán ser arrendadas, dadas en comodato, ni cedidas a terceros en uso goce o administración.

Las de personas naturales indígenas podrán serlo por un plazo no superior a cinco años. En todo caso, éstas con autorización de la corporación, se podrán permutar por tierras no indígenas, de similar valor comercial debidamente acreditado, las que se considerarán tierras indígenas, desafectándose las primeras.

Los actos y contratos celebrados en contravención a este artículo adolecerán de nulidad absoluta».

De esta forma la protección y prohibiciones que sobre las tierras indígenas establece la Ley Indígena en Chile, representa una excepción notoria al precepto constitucional que consagra la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes. Excepción que expresamente tiene su

fundamento en la misma Constitución de la República de Chile que establece que «una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes» (artículo 19, número 23), misma razón que se invoca en el artículo 13 de la propia Ley Indígena, la que fue votada por unanimidad en el Congreso.

Así, en Chile, las tierras indígenas no pueden ser enajenadas sino entre comunidades o miembros de una misma etnia y la única y muy limitada posibilidad de transferencia la constituye la permuta que personas naturales indígenas pueden hacer de ellas por tierras de no indígenas, de similar valor comercial, previa autorización de la CONADI.

En el caso concreto del proyecto Ralco de ENDESA, en la zona del Alto Bío-Bío, se ubican las tierras ancestrales de seis comunidades mapuche-pehuenches. Las de la comunidad de Callaqui, las de las comunidades de Quepuca Ralco y Ralco Lepoy en el sector de Ralco, las de la comunidad de Pitril, la de Cauñicu, las de Malla Malla y las de Trapa Trapa. Todos los terrenos que ocupan estas comunidades corresponden a tierras indígenas, de acuerdo a la definición que entrega la ley actual y, además, por Decreto del Ministerio de Planificación y Cooperación, de fecha 31 de marzo de 1997, la zona fue declarada «Área de Desarrollo Indígena», lo que implica una focalización de la acción del Estado en el área «en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades» (artículo 26, Ley 19.253).

Es la CONADI, por tanto, a través de su Consejo Nacional, el único organismo al que le corresponde pronunciarse en última instancia por la aceptación o rechazo de las intenciones de permutas de tierras indígenas que se soliciten en el caso Ralco.

En caso de rechazo de las permutas por CONADI o de mantenerse la oposición de algunos de los afectados a su traslado, ENDESA no podría llevar adelante su proyecto, ni siquiera invocando el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del año 1981, del Ministerio de Minería (Ley General de Servicios Eléctricos), que reglamenta las concesiones para establecer centrales hidráulicas productoras de energía eléctrica.

Esta ley si bien establece a favor del concesionario una servidumbre legal en el terreno respectivo para que realice las instalaciones que le permitan explotar el giro, no prevalece sobre la Ley Indígena. La Ley 19.253 es una normativa de carácter específica respecto de la protección que entrega a las tierras indígenas, es posterior a la normativa eléctrica y tiene por objeto dar protección a personas y a grupos de personas, titulares de derechos, objetivo que prima al fin puramente económico que funda la ley eléctrica.

A raíz de la solicitud de ENDESA por la concesión administrativa eléctrica definitiva necesaria para llevar adelante su proyecto, la cuestión antes señalada, está actualmente bajo la consideración del Ministro de Economía y cooresponderá ser conocida, posteriormente, por la Contraloría General de la República y podría llegar hasta los Tribunales de Justicia.

- Las diversas estrategias seguidas por ENDESA para lograr la aprobación de las permutas y el traslado de las familias pehuenches afectadas :

Dada la legislación aplicable al caso ENDESA, en su Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que sometió a la aprobación de CONAMA, presentó un plan estratégico para la relocalización de la población indígena.

Como lo señaló la empresa en su primer addendum, el «Plan de Relocalización considera convenir con los indígenas afectados los contratos de servidumbres o de permutas que satisfagan los intereses de ambas partes».



Las servidumbres se consideran para los casos en que los terrenos a afectar sean de muy pequeña extensión y las permutas para los casos en que los terrenos afectados correspondan a una extensión mayor, para lo cual, en ambos casos, se hace necesario la autorización de CONADI.

En caso de que las tierras a ser inundadas por la represa no pudieren ser permutadas ni tampoco gravadas con servidumbres voluntarias, ENDESA ha señalado que ella tendría la posibilidad de gravarlas con servidumbres legales apoyándose en la Ley de Servicios Eléctricos. Sin embargo, esto no sería posible dada la preeminencia de la Ley Indígena, que prohíbe constituir gravámenes sobre la casa habitación de la familia indígena y sobre los terrenos necesarios para su subsistencia.

ENDESA, entretanto, ha desarrollado una política menos conocida, de acción directa sobre las comunidades, con el objeto lograr que los pehuenches abandonen sus tierras y de quebrar cualquiera resistencia a la relocalización de ellos en los términos propuestos por la empresa.

Con este objetivo, desde mucho antes que fuera aprobado ambientalmente el proyecto y que ella hubiera obtenido intenciones de permutas, la empresa ha estado tratando constantemente de configurar una situación de hecho que haga lo más difícil posible la oposición a su proyecto por parte de los pehuenches, aprovechando la precariedad de su situación económica, y haciendo imposible la tranquilidad y la libertad necesaria para sopesar serenamente los pro y los contra, y los términos mismos, de las permutas ofrecidas.

Siguiendo una política de hechos consumados, ENDESA:

1. Adquiere los fundos el Barco y El Huachi, en el año 1994 y 1993, respectivamente, para ofrecerlos a cambio de las tierras que se inundarían;
2. Inicia, al poco tiempo, en dichos predios la construcción de casas para recibir a los futuros relocalizados;
3. Contrata para la construcción de esas casas a los mismos pehuenches cuyas tierras serían inundadas;
4. Ejerce sobre los pehuenches contratados una enorme todo genero de presiones para que accedan a permutar sus predios o a convencer a sus familiares para que lo hagan;
5. Establece (con la aceptación del Gobierno) tratativas separadas, directas e individuales, con cada familia afectada, para obtener las intenciones de permuta, soslayando los modos comunitarios de tomar decisiones de los pehuenches en un asunto que de hecho afecta a toda la comunidad. Y, enfrentada a la resistencia y absoluta negativa de algunos pehuenches a negociar y a considerar tan siquiera la posibilidad de permutar sus tierra;
6. Logra que el Gobierno declare su presidencia y su no intervención protectora ni asesora en el proceso de negociación de las intenciones de permutas con los pehuenche afectados y tasación de sus tierras, obteniendo incluso declaraciones oficiales de que ese proceso era responsabilidad exclusiva de las partes interesadas, como si se tratara de un negocio privado entre simples particulares;
7. Aprovecha la extraña circunstancia concomitante de la no entrega por el Gobierno de auxilios a las comunidades pehuenches con cargo al presupuesto ya asignado para el apoyo y desarrollo económico de la zona, cuando ella fue declarada oficialmente, ya en

1997, «Área de Desarrollo Indígena», quedando la empresa como la única fuente proveedora de empleo y recursos para la población

8. Mantiene una presencia y presión permanente en los hogares de las familias afectadas, con visitas continuas de abogados y funcionarios de ella;
9. Incursiona e interviene con su maquinaria y subcontratistas en muchos predios indígenas, sin el permiso de sus propietarios, cortando árboles y colocando demarcaciones;
10. Celebra contratos simulados de arrendamiento para establecer verdaderas servidumbres de tránsito (prohibidas por la ley) para la construcción de caminos de acceso a las obras definitivas del proyecto;
11. Difunde y reitera entre la población pehuenche la falsa información de que el proyecto estaría ya «aprobado por el Presidente de la República» y que, en consecuencia, la única alternativa a la inundación de sus predios sin compensación alguna, es la aceptación de los términos de las permutas que la empresa les ofrece;
12. Negocia y entrega regalos y favores, a cambio de concurrir a firmar, ante Norario, intenciones de permuta que ella presenta luego como prueba de la voluntad general de los pehuenches a aceptar su traslado a las tierras y casas que ella ya a adquirido y construido, en sus fundos lejanos a las cañadas ribereñas del Bío-Bío; y
13. Al no lograr reunir, como se proponía y vaticinaba, todas las intenciones de permuta de las que serían las tierras afectadas por el embalse, consigue que CONADI acepte examinar separadamente, una a una, las intenciones de permuta conseguidas, para los efectos de su autorización desvinculada de las no conseguidas; y
14. Sindica a los pehuenches que se resisten a permutar como víctimas fanatizadas de ambientalistas fundamentalistas y agitadores políticos financiados por oscuras fuentes extranjeras; y, entretanto,
15. Apostando a los hechos consumados y a la lentitud de los procesos incoados ante los Tribunales de Justicia, mantiene el avance de la construcción de los caminos de acceso y obras preliminares definitivas de la central hidroeléctrica.

Estas acciones y graves presiones ejercidas por ENDESA en contra del pueblo mapuche-pehuenche no tiene otro fin que las familias que resisten, sin asistencia oficial, económica ni legal alguna, se vean al fin sin otra alternativa que la de resignarse a dejar sus tierras.

- Ingreso a CONADI de las solicitudes de permuta:

En septiembre de 1997 comenzaron a ingresar a la Oficina de Partes de la Dirección Nacional de Temuco en Santiago, las primeras solicitudes de permutas de tierras firmadas por familias pehuenches de Ralco Lepoy, en documentos escritos y con la firma de los pehuenches solicitantes.

El tema no era nuevo en la Corporación. Ya en sus inicios, en abril de 1994, su Consejo Nacional había dictado un instructivo que reglamentaba el tratamiento que se debía dar a estas solicitudes.

Este instructivo exigía una serie de requisitos y un análisis riguroso antes de aprobar las permutas, como informes técnicos y socioeconómicos, visitas a terreno y otros.



Sin embargo, en la práctica el sistema se había vuelto excesivamente estricto para aquellos casos más simples y en donde era evidente el beneficio que reportaba la permuta al indígena solicitante.

Fue así entonces que el Consejo Nacional de la CONADI, en el año 1997, reformó el primer Instructivo de Autorizaciones para solicitudes de Permutas de Tierras Indígenas dictando un nuevo reglamento después de un largo proceso de reflexión y debate.

Este nuevo instructivo contempló un tratamiento diferente entre las solicitudes de permuta que afectaban solamente a una familia indígena en particular, de aquellas solicitudes en que estaba involucrados los intereses de una comunidad más amplia, como en el caso Ralco, donde está implicado un masivo reasentamiento humano. En el primer caso se estableció un sistema muy simple en donde primaba la voluntad expresada por el solicitante pero, para el segundo caso, se estableció un procedimiento más riguroso, exigiéndose para la aprobación de las permutas los siguientes requisitos:

1. El propietario debía ser una persona natural indígena y la solicitud debía ser hecha por escrito.
2. Debía considerarse al momento de la permuta el valor cultural de las tierras en cuestión, es decir lo que representan para la cosmovisión indígena.
3. El similar valor comercial de las tierras a permutar debía estar debidamente acreditado y debía contemplar sus «aptitudes o potencialidades», o sea, «las características actuales más la plusvalía futura, de acuerdo a la influencia de factores externos predecibles».

De esta forma, la Corporación se encontraba con un marco reglamentario bien definido al momento de recibir las solicitudes de permuta de las tierras indígenas del Alto Bío-Bío.

Con el ingreso de las solicitudes se dio lugar, entonces, a un intenso proceso de estudio y seguimiento de caso por caso, con el objetivo de verificar la real voluntad de los indígenas solicitantes y procurar una efectiva protección de sus intereses. Por parte de la CONADI existían fuertes aprensiones respecto de la efectiva voluntad de los pehuenches al solicitar las permutas. Era evidente para el personal de la Corporación de ese entonces que se encontraban frente a una población socialmente frágil, integrada por personas de escasos recursos, en su mayoría iletrados, con una débil comprensión del castellano por el uso más intenso de su idioma ancestral, y, por cierto, con un nulo conocimiento de las complejas implicancias jurídicas de sus firmas o huellas digitales estampadas en las solicitudes presentadas.

Existían además graves antecedentes que indicaban que ENDESA había informado desde el principio a los indígenas que el proyecto ya había sido aprobado, que éste se realizaría inevitablemente y que no quedaba otra alternativa que la relocalización. Un examen acucioso para determinar si el consentimiento era producto de circunstancias forzadas o impuestas, o fruto de una decisión adoptada conscientemente, era, por tanto, imperioso.

Para ello se creó un procedimiento institucional ad hoc que consistió en un programa de audiencias con cada uno de los pehuenches que había firmado las solicitudes de permuta. Para esto la CONADI conformó un equipo técnico integrado con el Fiscal de la institución, el abogado de Cañete y la jefa de la Unidad Jurídica de la Subdirección Sur, más el Director Nacional, acompañada de uno o dos traductores bilingües y un comité técnico.

Se acordó, asimismo, a fin de dar plena transparencia a las audiencias y para guardar registro minucioso de ellas, desarrollar éstas en la Notaría de Santa Barbara, ante el Notario Público del lugar, registrarlas en un acta notarial y filmarlas en vídeo.

Se procedió, entonces, una vez arreglado el procedimiento, a avisar a los Caciques del Alto Bío-Bío de que se entrevistaría a los solicitantes y, el día 13 de noviembre de 1997, muy de madrugada, se trasladó a los primeros pehuenches a Santa Barbara para las audiencias respectivas.

Sin embargo, las entrevistas no estuvieron exenta de dificultades. Las primeras audiencias tuvieron lugar seis horas después de lo previsto, debido a inesperados «derrumbes» que tuvieron lugar en el camino mantenido por ENDESA y al injustificado retraso de las máquinas de la empresa para despejar el camino. En la segunda audiencia fijada, no se encontraron a los pehuenches que serían entrevistados, a pesar de que habían sido debidamente informados. Tratándose de jornaleros de ENDESA, habían sido citados y/o trasladados al Fundo El Barco, de propiedad de la empresa, justo ese día para compartir un almuerzo.

En la tercera ocasión, tampoco la Corporación pudo realizar las entrevistas. Algunos de los pehuenches destinatarios de las audiencias se encontraban completamente ebrios al momento de su traslado a Santa Barbara, al nivel de no recordaban ni su identidad. El día anterior habían recibido su modesto jornal y coincidentemente había llegado una importante cantidad de bebidas alcohólicas a los almacenes del lugar.

Fue necesario entonces que la CONADI, en su condición de organismos público, «impusiera» la citación a los pehuenches. Sin previo aviso, se trasladaron los vehículos de Corporación al Alto Bío-Bío, se alojó cerca de la residencia de los entrevistados y se los trasladó temprano a Santa Barbara para la realización de la audiencia. Sólo así las audiencias pudieron desarrollarse normalmente, teniendo siempre el cuidado de acompañar en el traslado a los pehuenches con intérpretes bilingües, que les ofrecieron tranquilidad y les explicaron las razones de las audiencias.

Así, se entrevistó a un número de 64 pehuenches, muchos de ellos acompañados de sus familias. 57 correspondían a quienes firmaron solicitudes de permuta y otros 7 que habían firmado solicitudes de servidumbres.

En estas entrevistas se les mostraba donde aparecía su firma, se les preguntaba el modo como tuvieron para firmar las solicitudes y si tenían completo conocimiento de lo que firmaron. Junto con ello, se les leía el documento que habían firmado y se les explicaba los alcances legales de lo escrito, siendo a través de ese procedimiento que los indígenas pudieron apreciar y darse cuenta real de lo que habían firmado.

- Informe del equipo jurídico de CONADI:

Luego de efectuadas las entrevistas, el equipo jurídico de la Corporación elaboró un informe para su análisis. El día 30 de julio de 1998, el entonces Director Nacional de CONADI envió a todos los miembros del Consejo Nacional de la Corporación, el «Informe del Equipo Jurídico sobre el proceso de la Central Hidroeléctrica Ralco», documento que iba a tener una importancia decisiva en el proceso de aprobación de permutas.

Las conclusiones del informe fueron especialmente críticas a la posibilidad de aprobar las permutas. Fueron las siguientes: «Siendo la permuta un acto jurídico de Derecho Privado, debe analizarse especialmente el requisito de la voluntad, y este aparece en la mayoría de las entrevistas personales, contradictorio entre el contrato de promesa de permuta y lo expresado por el solicitante.

Del análisis comparativo de lo declarado en ambos documentos, se puede concluir lo siguiente:

Efectos de la permuta:

1. Estas permutas, implican la relocalización de un gran número de familias indígenas, y ello, es producto de los efectos del proyecto Ralco, que altera sustancialmente condiciones de vida, cultura y medio ambiente para las personas y comunidades del sector.
2. Otro elemento que no puede dejarse de analizar es aquel que implica la necesidad de considerar si, el predio que se recibe en permuta podrá reproducir en cierta forma dichas condiciones de vida, toda vez que la permuta en cuestión, es de aquellas que afectan la forma de vida y no enmarcadas en el mero interés del contrato de permutas.
3. Podemos concluir a este respecto que las permutas en general adolecen de la insuficiencia material, por cuanto generando el desarraigo de la comunidad, no garantizan la equivalencia que requiera la permuta de tierra indígena capaz de compensar el valor agregado cultural, que tiene la tierra indígena de conformidad al artículo 1° de la Ley N° 19.253 y del artículo 4° del instructivo sobre proceso de autorización de solicitudes de permuta de tierras indígenas, contemplado en la resolución exenta N° 582, de fecha 30 de Diciembre de 1997 aprobado por el Consejo Nacional de la CONADI.

Para el presente informe se tiene en consideración, carpetas ingresadas a esta Corporación, las reiteradas visitas a terreno, así como las entrevistas personales, en un total de 64, todo ello avalado, con registros fílmicos, grabaciones, fotografías etc...».

- ENDESA inicia trabajos en territorio indígena sin la autorización de CONADI:

A fines de abril de 1998, concurren a CONADI varios dirigentes de las comunidades pehuenches radicadas en Ralco Lepoy y Quepuca Ralco, para dar a conocer que ENDESA había dado inicio a importantes obras de ejecución de caminos en territorio indígena, requiriendo información sobre si la Corporación había autorizado tales obras.

La Dirección de CONADI, que no estaba enterada de estos hechos, resolvió efectuar una inspección técnica en la zona.

En esta inspección toma conocimiento de que ENDESA efectivamente había iniciado la construcción de un camino en una hijuela indígena, protegida por la ley, para tener acceso al lugar donde debía construirse el muro de contención de aguas del embalse. La empresa para estos efectos había celebrado un contrato de arrendamiento con el propietario del predio, contrato que de acuerdo a la ley indígena no requería la autorización de CONADI para su celebración.

Sin embargo, dadas las características de los trabajos realizados por ENDESA en el predio y las estipulaciones de fondo del mismo contrato de arriendo, para CONADI quedó en evidencia que lo que había en realidad era otra cosa: ENDESA, para evitar la intervención de la Corporación, había simulado un contrato de arriendo para realizar una obra caminera que de hecho significaba una servidumbre, burlando con esto la Ley Indígena y las potestades de la corporación indígena.

Para mayor certeza, sin embargo, CONADI llevó a cabo una segunda misión técnica, esta vez con la presencia de su Director Nacional, y encargó un informe en derecho sobre la situación al abogado René Abeliuk, ex ministro del gobierno de Patricio Aylwin.

La conclusión de la misión y el informe fue la misma. El contrato disimulaba una servidumbre

que debió ser autorizada por CONADI y, por ende, ENDESA no tenía derecho alguno a desarrollar los trabajos en la propiedad, y había incurrido en una infracción a la Ley Indígena.

El 23 de julio de 1998, se reúne el Consejo Nacional de CONADI, y se acuerda unánimemente solicitar a ENDESA la paralización de las obras puestas en ejecución en Ralco y dejar sin efecto el contrato de arrendamiento suscrito. Se fijó, asimismo, para los días 6 y 7 de agosto, una nueva sesión del Consejo para dar inicio al procedimiento de resolución de las permutas de tierras indígenas del Alto Bío-Bío.

- La posición del Director y consejeros de CONADI respecto a la resolución de las permutas. Solicitudes de renuncia:

La posición de la mayoría de los miembros del Consejo de la Corporación se veía claramente contraria a la aprobación de las permutas. Tal como concluían los estudios que había hecho CONADI a raíz del EIA del Proyecto Ralco, respecto del plan de relocalización propuesto por ENDESA, la sustentabilidad de las familias a relocalizar no estaba ni medianamente garantizada en las tierras propuestas por la empresa y la relocalización implicaba un enorme riesgo para la supervivencia de los pehuenches como pueblo. Asimismo, de las audiencias efectuadas con los indígenas resultaba claro que su consentimiento para permutar, en la mayoría de los casos, no había sido espontáneo, sino que había sido obtenido bajo el supuesto de una inevitable inundación de las tierras pehuenches, amén del contenido de los mismos contratos, los que eran completamente insatisfactorios en relación a la valoración de los predios indígenas.

Así las cosas, las permutas serían rechazadas por CONADI a esa fecha, poniendo en peligro la realización del proyecto y, de paso, en un jaque indefendible al Gobierno.

Este estaba ostensiblemente preocupado por los efectos políticos, además de financieros, que significaría el rechazo de las permutas. La palabra del propio Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, estaba personalmente comprometida en este caso. Antes de ser autorizado ambientalmente el proyecto y previo a otorgarse la concesión eléctrica definitiva y, por cierto, mucho antes aun de iniciarse el estudio de las solicitudes de permutas, Frei había asegurado públicamente que el proyecto se llevaría adelante.

Por otro lado, desde la perspectiva del gobierno, una vez aprobado ambientalmente el proyecto, era vital para él dar una imagen de coherencia, la que se vería perjudicada con el rechazo de las permutas por CONADI. Habiendo sido el proyecto autorizado por las autoridades ambientales, según la opinión del Ejecutivo, a CONADI no le correspondía pronunciarse sobre la validez del mismo. CONADI sólo podía pronunciarse sobre las solicitudes de permutas, una por una. Un rechazo significaría incurrir en un acto institucional imposible de sostener política y legalmente. Ni siquiera le cabía pronunciarse en forma genérica sobre la conveniencia o la legalidad de las permutas en su conjunto y en relación a la Ley Indígena.

Según el gobierno lo planteó en sucesivas reuniones con el entonces Director de CONADI, Domingo Namuncura, si una solicitud de permuta cumplía con las formalidades mínimas, debía ser aprobada por CONADI, la que sólo le restaba cautelar que los pehuenches obtuvieran las mejores compensaciones posibles.

Esta posición gubernamental chocó con la posición sostenida por todos los representantes indígenas del Consejo Nacional de CONADI, posición a la que se sumaba la de dos consejeros representantes del gobierno y la del propio Director Nacional de la Corporación. Para ellos resultaba claro que la aprobación de las permutas era una materia diferente de la aprobación

ambiental, y asunto de conocimiento propio y autónomo de CONADI, en conformidad a las exigencias y a la normativa de la Ley Indígena. Además, un extenso análisis del equipo jurídico de la Corporación indicaban graves deficiencias de forma y fondo en las solicitudes presentadas, lo que hacía imposible su aprobación. El mensaje de la CONADI debía ser entonces claro: los abusos y procedimientos inadecuados no serían aceptados y ella, en cumplimiento de sus deberes, rechazaría las solicitudes de permuta.

De este modo, las permutas con toda probabilidad iban a ser rechazadas en el Consejo Nacional del 6 y 7 de agosto, lo que provocó la rápida intervención del Ejecutivo.

El 27 de julio de 1998, en el mismo momento que el Director Nacional de CONADI sostenía una reunión sobre el tema con los Ministros de la Secretaría General de Gobierno y del Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN), más el Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia, se le pide su renuncia a los dos consejeros del gobierno opuestos a las permutas.

Luego, el 5 de agosto de 1998, después de una última reunión sostenida entre el Director Nacional y representantes del Ejecutivo, donde quedaron en evidencia las posiciones irreconciliables de ambas partes, el Ministro de MIDEPLAN le solicita, por orden del Presidente de la República, la renuncia al Director Nacional de CONADI, la que debió hacer efectiva de inmediato.

Con esto, la sesión del Consejo para el día siguiente quedó abortada, y la CONADI, y con ello las relaciones entre el segundo gobierno democrático y los pueblos originarios, sufre una irreversible fractura.

El día 6 de agosto de 1998, fecha en que debía reunirse el Consejo, los consejeros nacionales indígenas demandan que el Consejo se constituya de inmediato y que sea presidido por el Fiscal Nacional. Éste, de acuerdo a la ley, podía reemplazar al Director Nacional, con lo que era posible llevar a cabo la sesión con su presencia. Sin embargo, dicho Fiscal fue obligado a permanecer en Santiago y a firmar una resolución, previamente preparada, suspendiendo el Consejo hasta nueva fecha.

Paralelamente a esto, a la sede de la Corporación llega ese día mucha gente a protestar por la remoción de su Director Nacional. El gobierno, en respuesta, ordena el despliegue de un importante contingente de carabineros, que aísla el área con vallas antimotines. Se cambian las cerraduras de las puertas principales de la Corporación y ni siquiera sus funcionarios pueden ingresar a sus oficinas. La intervención del gobierno en favor del proyecto Ralco se hace escandalosa.

Al día siguiente, 7 de agosto de 1998, nuevamente los consejeros indígenas intentan constituir el Consejo, pero se encuentran con la oposición de carabineros. Espontáneamente se desarrollan masivas protestas contra la destitución del Director de CONADI, en Santiago, en las ciudades de Temuco y Osorno, en el Alto Bío-Bío, y en otros lugares. Pero, en definitiva, el Consejo no se constituye y la política del Gobierno y sus próximas designaciones en CONADI ya no tiene ambigüedades: las permutas han de ser aprobadas de todos modos.

- Nuevo Director Nacional y aprobación de las permutas por parte de CONADI:

Posteriormente, es designado como Director de la CONADI un no-indígena y funcionario de Gobierno, Rodrigo González, y todo el material relativo a Ralco es trasladado de Temuco a Santiago, a las dependencias del Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN).

En diciembre de 1998 y enero de 1999, bajo la dirección del nuevo Director, la Dirección Nacional de Corporación da curso al proceso de aprobación de las solicitudes de permutas.

Para este objetivo, la Dirección Nacional de CONADI, solicita a los abogados de la Corporación la elaboración de un informe respecto de la interpretación del artículo 13, inciso cuarto de la Ley Indígena, artículo que faculta a la CONADI a autorizar la permuta de tierras indígenas.

El informe jurídico concluye que, no obstante haberse dictado dos instructivos institucionales para fijar el procedimiento para las autorizaciones de permuta, éstos habían sido superados en la práctica administrativa de la Corporación, la que había prescindido de dar cumplimiento a sus exigencias, bajo la idea de favorecer la aprobación de las permutas y privilegiar la autonomía de la voluntad del indígena para permutar.

De acuerdo a esto, se señala la necesidad de proceder a establecer otros criterios para enfrentar dichas solicitudes y el 4 de diciembre de 1998, en sesión del Consejo de CONADI se resuelve establecer, para el fin de aprobar las permutas en el caso de Ralco, los siguientes criterios de evaluación:

- a) Criterio de admisibilidad jurídica, consistente en verificar el cumplimiento de las formalidades en la presentación de la documentación legal suficiente para solicitar la autorización .
- b) Criterio de la admisibilidad socioeconómica, consistente en un apreciación prudencial de mejoría de la condición socioeconómica a partir de la situación actual del permutante.
- c) Criterio de sustentabilidad productiva de las familias indígenas.
- d) Criterio de admisibilidad cultural, que contempla mecanismos de salvaguardia para la preservación y desarrollo de la cultura pehuenche.

Como único resguardo, ENDESA ha de ofrecer una garantía «a favor de los solicitantes que cubre el evento de que las condiciones de habitabilidad no sean consideradas por los solicitantes como elemento de la permuta y/o los resultados productivos no sean los que razonablemente se pueden esperar del plan de desarrollo productivo predial en atención a la insuficiencia y localización de los mismos».

Junto con esto, CONADI encarga una misión técnica a fin de recabar antecedentes acerca de las posibilidades de etnodesarrollo de las familias pehuenches afectadas por la construcción de la central hidroeléctrica, en los sectores de relocalización ofrecidos por ENDESA y de acuerdo al Plan de Desarrollo aprobado.

La misión contó con la colaboración de los Ministerios de Agricultura y de Planificación (MIDEPLAN), y estuvo integrada por cuatro especialistas en desarrollo rural, ciencias agrarias y medio ambiente.

El resultado de esta misión, en discordancia con todos los informes anteriores que daban cuenta de la escasa posibilidad de sustentación de los predios ofrecidos por ENDESA, informó que las solicitudes de permutas de las familias pehuenches, «considerando las magnitudes de las tierras involucradas como potencial productivo y desde una perspectiva cuantitativa, aparecen como una alternativa ventajosa para los solicitantes», sin perjuicio de advertir de los riesgos involucrados en la relocalización. Estos riesgos podían verse disminuidos con un correcto diseño y aplicación de los Planes de Relocalización y de Desarrollo Agroproductivo y Silvoagropecuario, comprometido en las Resoluciones 10/97 y 23797 de CONAMA, y con un monitoreo exhaustivo de los factores que definan la sustentabilidad de las unidades de producción pehuenche.

Con este material, entre enero y febrero de 1998, se lleva a cabo la aprobación de las solicitudes, con los votos favorables de los representantes del Gobierno y con las abstenciones y votos en contra de los Consejeros Nacionales Indígenas.



Con estas aprobaciones, la empresa dispuso la formalización de los contratos de permuta y reinició las obras de construcción de la central hidroeléctrica.

### **Central Pangue:**

a) La Central Hidroeléctrica Pangue y sus efectos sobre la población pehuenche:

En mayo de 1990, por Decreto Supremo del Ministerio de Economía, se otorgó la concesión eléctrica definitiva para la construcción de la Central Hidroeléctrica Pangue, la primera de las centrales que comprende el plan general de ENDESA.

La construcción de Pangue fue iniciada en octubre de 1993, llenándose en septiembre de 1996. Es una central de 450 MW, con una presa de 113 metros de altura y 450 mts. de ancho. Su embalse tiene un volumen de 175 millones de metros cúbicos e inundó una superficie de 500 hectáreas. Fue construida por la empresa Pangue S.A., de propiedad de la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA).

Para financiar el proyecto Pangue, ENDESA solicitó un crédito al Banco Mundial y este organismo concurrió a dicho financiamiento a través su filial Corporación Financiera Internacional (IFC), que otorga créditos al sector privado.

En 1992, la IFC aprobó el crédito para el proyecto Pangue y en 1993 suscribió un Acuerdo de Inversión con la empresa, adjudicándole a ésta un préstamo de US\$ 170 millones de dólares. A través de dicho acuerdo la IFC adquirió la propiedad del 2,5% de Pangue S.A. con una inversión de US\$ 4,7 millones de dólares. Adicionalmente, la Corporación gestionó un financiamiento de 142 millones de dólares con otras instituciones extranjeras.

Al momento de la construcción de la Central Pangue, la legislación ambiental estaba en proceso de discusión y la Ley Indígena, aprobada por el Congreso en octubre de 1993, recién iba a entrar en vigencia en 1994 con el establecimiento de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). La situación de las familias pehuenches afectadas por la central Pangue, entonces, estaba básicamente caracterizada por la ausencia de una legislación protectora.

Para mitigar los impactos negativos que esta obra iba a originar en las comunidades pehuenches, el Banco Mundial y la IFC, acorde con sus declaradas políticas de respeto a las normativas y principios de protección a los derechos humanos, sugirieron a la empresa Pangue S.A. crear la Fundación Pehuén, como un mecanismo financiero e institucional destinada a mitigar los efectos sociales negativos, en el largo plazo, que provocaría el proyecto en la población indígena.

La IFC había calificado el Proyecto Pangue en la categoría «A», por sus graves efectos en el ecosistema del Bío-Bío y particularmente en los pehuenches, y un consultor antropólogo del Comité de Evaluación Ambiental de Pangue, consideró que el proyecto constituía una amenaza para la cultura pehuenche. En atención a esto, antropólogos del Banco Mundial alentaron la iniciativa de formar una Fundación para ayudar a mitigar los efectos negativos en el largo plazo. El 17 de diciembre de 1992 la idea fue aprobada por el Directorio de la IFC y el 22 de octubre de 1993 fue firmado el Convenio de Inversión donde se incorporaba la creación de la Fundación. De acuerdo a los estatutos de la organización, Pangue S.A. aporta a su financiamiento, hasta el año 2001 incluido, la mayor de las cantidades siguientes: a) un monto anual equivalente al 0.30% de los ingresos netos de la Compañía o b) el equivalente a 5.780 Unidades de Fomento. Después del año 2001, la Compañía aportaría a la Fundación un monto anual equivalente al 0.30% de sus ingresos netos.

Sin embargo, el Directorio de la Fundación, de acuerdo a sus estatutos, está integrado de tal manera que la representación indígena este claramente controlada. Lo integran siete miembros: tres son nombrados por el Directorio de Pangué S.A., otros tres por cada comunidad (Callaqui, Pitiril y Quepuca-Ralco) y un séptimo integrante es nombrado por el Director de Pangué. El Director Ejecutivo de la Fundación tiene derecho a un octavo voto en el Directorio, y por voto de mayoría simple, es posible destituir a cualquiera de sus miembros con quien pudiesen presentarse «diferencias insalvables». Sus socios indígenas pueden elegir a sus representantes ante el Directorio, pero al margen de esto, no tienen ninguna otra injerencia.

b) El informe Downing sobre la gestión de la Fundación Pehuén en Pangué:

El día 6 de mayo de 1996, el antropólogo Theodore Downing, entregó a la IFC su Informe titulado «Evaluación interna de la Fundación Pehuen».

El informe había sido encargado, a instancias del Banco Mundial, por sucesivos reclamos que se habían hecho, desde diferentes ámbitos, respecto del tratamiento dado por la Fundación Pehuen a los pehuenches afectados por la construcción de la Central Pangué. La Evaluación Independiente tenía como objetivo analizar la actividad de la Fundación a cuatro años de ser creada, y, específicamente, en relación a la mitigación de las consecuencias negativas del proyecto patrocinado por la IFC, comparando, de acuerdo a sus propias palabras, «el desempeño de la Fundación Pehuen con los objetivos establecidos en el convenio jurídico entre la IFC y Pangué y las directrices ambientales de la IFC».

- El antropólogo realizó un acucioso estudio e informó:

En primer lugar, destacó que la Fundación había sido diseñada e insertada en la sociedad pehuenche sin haberse realizado un análisis preliminar de su cultura, y sin contar con el consentimiento ni la participación indígena. «Desde el inicio del proyecto, los pehuenches no han sido participantes informados de las acciones tomadas por Pangué y la IFC que afectarían en forma definitiva a su futuro», explicó el antropólogo.

La aproximación de Pangué S.A. a la cultura pehuenche, y que definió el perfil de la Fundación, fue a través de su equipo de Evaluación, que subcontrató a un especialista chileno en folklore, con nula formación y experiencia en el campo antropológico, quien llegó a la conclusión que los indígenas estaban atrapados en un proceso inevitable de mezcla de culturas; que la mayoría se habían convertido en campesinos pobres y que estaban inevitablemente condenados a la extinción como grupo étnico.

El Informe señala que después de cuatro años de operación, la empresa Pangué, a través de la Fundación Pehuen, no se había atendido al convenio entre la IFC y Pangué. La actividad de la Fundación no había centrado su accionar en la mitigación de los efectos negativos del proyecto, en el desarrollo sustentable, y en la conservación y en el reforzamiento de la identidad pehuenche, como era su objetivo. Había incumplido, por el contrario, cuatro de los cinco elementos claves del convenio con la IFC: a) que la Fundación fuera el instrumento capaz de aportar beneficios de largo plazo, y con capacidad de sustentabilidad y desarrollo sostenible, a las familias Pehuenches afectadas por el Proyecto Pangué; b) que entregara capacitación de las comunidades para compensar los efectos negativos del Proyecto al construir; c) que preservara la identidad cultural de los Pehuenches y d) que extendiera el beneficio de suministro eléctrico a las comunidades.

En lugar de esto, dice Downing, la Compañía orientó el trabajo de la Fundación a una acción más bien asistencial, organizando un sistema de bienestar social que consistió en la prestación



de servicios materiales de corto plazo. La mayoría de los fondos se emplearon en el mejoramiento de los hogares (58,4%), sostenimiento de precios de insumos básicos (33,9%) materiales de apoyo a estudiantes (5,2%), y realización de eventos culturales (0,6%). Los auspiciosos planes de capacitación que aumentarían el acceso de los pehuenches a las oportunidades de empleo, habían tenido una injerencia mínima y de hecho habían sido suspendidos en 1993.

La inexistencia de una plan de desarrollo de la comunidad y la ausencia de variables de participación indígena, había provocado que las principales iniciativas de la Fundación se restringieran a compras llevada a cabo por sus funcionarios y donaciones distribuidas sin un plan de ordenamiento.

Los resultados de los programas de la Fundación en la población indígena, en este marco, habían resultado insignificantes. «En 1992, indica Downing, todas las familias de Callaqui, Pitril y Quepuca Ralco se encontraban por debajo del umbral de pobreza nacional. Tras cuatro años de actividades de la Fundación y con el 30% de la unidades familiares de Callaqui y Quepuca Ralco empleadas temporariamente en las obras del proyecto, sólo el 1% de ellos superó el umbral. Un tercio de la población sigue en la pobreza».

La Fundación se había constituido como una entidad con predominio de personas no indígenas y ajenas a la realidad de los pehuenches: « (...) el modelo de cultura pehuenche empleado por la Fundación y su falta de experiencia con el desarrollo de las poblaciones indígenas la llevaron a ignorar el vínculo fundamental que existe entre la cultura pehuenche y el ecosistema. Por esa razón la Fundación no logró detectar un problema ambiental inminente relacionado con el Proyecto que amenaza a la cultura Pehuenche».

Se consignaba que al momento de elaborar el informe, en que la etapa de la construcción se acercaba a su fin, el futuro de los pehuenches se hacía más incierto que antes de que se iniciaran las obras. «En términos estrictamente económicos, agrega el informe, a esta altura la pérdida neta en la economía pehuenche de los recursos naturales supera con creces los beneficios que aporta la Fundación a sus comunidades». La Fundación no se había hecho cargo de las amenazas inminentes que la Central Pangué y los demás proyectos hidroeléctricos significaban para la economía y cultura pehuenches, donde la deforestación, los reasentamiento no voluntarios, el desempleo y la gran injerencia de no indígenas en la cultura y tierras pehuenches, marcaban la tónica.

«No cabe duda, concluye Downing, que las actividades de la IFC, ENDESA y la Compañía están acelerando el ritmo de transformación sociocultural de una zona, que en una época, era un rincón aislado de Chile. De ahora en adelante, el futuro económico y cultural de los Pehuenches dependerá más y más de la voluntad política y de la capacidad técnica de las tres partes, y del sector público, para respetar a los pehuenches y colaborar con ellos a fin de corregir las distorsiones señaladas en esta evaluación y evitar el surgimiento de otras nuevas. Lo que queda por verse es si este grupo pequeño y empobrecido de pehuenches se beneficiará con los frutos del proyecto o subsidiará el desarrollo hidroeléctrico de Chile a expensas de su economía, recursos o cultura. Hasta ahora, a decir por la información recogida, están subsidiando el proyecto».

A lo que se agregaba algo muy importante, y que ya excedía completamente el marco del convenio celebrado con la IFC. De acuerdo al informe Downing, «en ciertos casos, los programas de la Fundación no se circunscribieron a las comunidades especificadas en su estatuto e incorporaron a comunidades cuyas tierras y opiniones se consideraron de interés directo de la Compañía o para su propietario, mientras que dejaron de lado a otras que no revestían tal interés (...) la Fundación comenzó a realizar numerosas actividades también en Ralco-Lepoy (Alto Bío-Bío)».

Esto quería decir que a pesar de que ENDESA y el personal de la IFC encargado de supervisar el proyecto, señalaron que Pangue era una central autónoma y que los fondos de la Corporación serían utilizados solamente para esa única obra, en la práctica, y como resultado de un acuerdo secreto celebrado entre la IFC y ENDESA que reestructuró la Fundación Pehuen, se trasladaron fondos asignados a las comunidades aledañas a la central Pangue a la comunidad adyacente a Ralco para la segunda central proyectada.

De este modo se comenzó a utilizar infraestructura de Pangue S.A., a través de la Fundación Pehuen, a fin de allanar el camino para la construcción del proyecto Ralco. Y esto a pesar de que, cómo lo destaca Downing en su informe, la Fundación había sido incapaz de responder a las necesidades económicas, sociales, culturales y ambientales de los pehuenches.

En este nuevo escenario, Downing ponía en duda severamente la capacidad de la Fundación Pehuen para mitigar el empobrecimiento que resultaría del reasentamiento asociado con la construcción de posteriores centrales. «Tres y posiblemente cuatro reasentamientos no voluntarios, señalaba el antropólogo, comienzan a surgir sobre el horizonte inmediato de la zona de la Fundación. Cualquiera de ellos socavaría sustancialmente la capacidad de la Fundación para mitigar y reducir la pobreza. Uno es consecuencia de la central Pangue. Otro proviene de la cercana central Ralco, que forzará el reasentamiento de los miembros de la Fundación que viven en Quepuca-Ralco. El tercero, en el asentamiento adyacente de Ralco-Lepoy, puede tener un fuerte efecto derivado sobre la Fundación. La central Ralco no está patrocinada por la IFC, pero Pangue, una nueva compañía con capital aportado por ENDESA y la IFC, ha invertido US\$ 40 millones de dólares en la preparación del proyecto hidroeléctrico de Ralco».

#### c) Reacciones de la IFC y ENDESA al Informe Downing. El Informe Hair:

Theodore Downing, autor del crítico informe, al ser contratado por la IFC como consultor externo, cuidó que se incorporara en los «Términos de Referencia» del contrato una garantía que permitiese informar los resultados de su investigación a los propios pehuenches, de un modo culturalmente comprensible para ellos. «Se espera que el consultor ayude a la Fundación a presentar un resumen de los hallazgos a las tres comunidades, a los Directores de ENDESA y Pangue S.A., al IFC y en un seminario para el sector privado y los indígenas de Chile», rezaba la cláusula.

Dos semanas después de haber entregado el Informe, el personal de la IFC entregó un resumen del informe Downing a ENDESA para su aprobación, antes de entregárselos a los pehuenches, tal como había quedado acordado entre las partes. ENDESA, sin embargo, rechazó el resumen y amenazó con demandar a la IFC y a Downing si mostraban el informe a los indígenas o al público.

La IFC, entonces, haciendo suya la decisión de ENDESA, amenazó a Downing con la pérdida de su trabajo como consultor y con posibles demandas legales si mostraba su Informe, impidiendo que el antropólogo cumpliera sus obligaciones profesionales y éticas con los pehuenches y con los chilenos en general.

Asimismo y paralelamente a estos hechos, en la misma época, un grupo de ciudadanos chilenos, incluyendo pehuenches, ambientalistas y otras personas comprometidas, presentaron un reclamo al Panel de Inspección del Banco Mundial, alegando que la IFC había violado los reglamentos del Banco sobre evaluación ambiental y sus propias políticas ambientales y sociales sobre proyectos de central y embalses, pueblos indígenas, reasentamientos no voluntarios, administración de propiedad cultural, protección y manejo de tierras vírgenes y supervisión de proyectos. Además, se reclamaba que los fondos asignados a Pangue S.A. para la construcción

de la central con el mismo nombre, había sido transferido al Proyecto Ralco, en clara violación a los acuerdos del préstamo y a las garantías dadas por la IFC de que el financiamiento sería utilizado exclusivamente en la Central Pangué.

Esta queja fue rechazada por el Panel de Inspección en atención a que carecía de jurisdicción para conocer el reclamo sobre la IFC, pero, en respuesta a la inquietud manifestada a raíz de estos hechos por los Directores Ejecutivos del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, Presidente del Banco, prometió realizar una «revisión interna, imparcial» del préstamo Pangué.

Para estos efectos, en mayo de 1996, el Banco Mundial contrató al ecólogo Jay Hair, Presidente Emérito de la Federación Nacional de la Vida Silvestre (National Wildlife Federation of EEUU) para evaluar el cumplimiento por parte de ENDESA del acuerdo celebrado con la IFC.

Hair presentó su informe en Abril de 1997 y en él, de acuerdo con su análisis, en torno al proyecto Pangué, no se habían cumplido con el 80% de las directivas ambientales y sociales de la IFC.

El informe hacía importantes revelaciones: a raíz del proyecto Pangué se había desencadenado una severa e incontrolada deforestación en el área, además de otros problemas ambientales; existían fallas documentadas de incumplimientos de las mediadas de protección ambiental especificadas en el acuerdo IFC/ENDESA; existían antecedentes que responsabilizaban al personal de la IFC de engañar al Directorio de la Corporación y a los inversionistas públicos sobre el conocimiento que tenía la IFC de los planes de ENDESA de construir una segunda central; y la IFC no había aplicado las políticas y reglamentos del Grupo Banco Mundial al conceder el préstamo Pangué.

El efecto de las importantes informaciones contenidas en dicho Informe, sin embargo, fue intencionalmente disminuido. En julio el personal de la IFC entregó a su Directorio y al público una versión severamente censurada del Informe Hair. Un tercio del documento fue eliminado, especialmente en las materias sobre impacto social y posibles violaciones a los Derechos Humanos. Censuras «que parecen, según señaló su autor posteriormente, haber sido hechas sin otro motivo que el evitar una situación embarazosa a aquellas personas que tomaron ciertas decisiones respecto del proyecto Pangué, o cómo fue este supervisado por la IFC. Esto creó una visión distorsionada de sucesos claves asociados al proyecto».

Situación «embarazosa» que explica también que la IFC negara entregar el informe Downing por más de 18 meses después de haberlo terminado su autor. Sólo recién el 24 de diciembre de 1997 la IFC notificó a Downing que no entablaría una demanda legal si daba a conocer su informe, siempre que él le agregara una declaración diciendo que el informe no era un documento oficial de la IFC.

La explicación de todo esto se encuentra en que la información contenida en los informes que como se ha dicho evidenciaban un daño ambiental extensivo, múltiples amenazas de relocalización involuntaria y prácticas de la Fundación Pehuen que constituían un dramático atentado a las costumbres y tradiciones culturales de los pehuenches, además de acciones para encubrir información vital que permitiría que disminuyera el daño, antecedentes estos que hubieran perjudicado gravemente la inversión de la IFC y los proyectos de ENDESA.

En efecto, en la misma época en que la IFC, a instancias de ENDESA, retenía el informe del antropólogo Downing, se encontraba en proceso el sistema de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) respecto del

Proyecto Hidroeléctrico Ralco. Justamente el día 29 de Marzo de 1996, es decir, días antes de entregar su informe el antropólogo Downing, ENDESA ingresó a la CONAMA su Estudio de Impacto Ambiental, el que, entre otras cosas, recomendaba a la Fundación Pehuen mitigar los efectos de la relocalización y de la alteración significativa de los sistemas de vida o costumbres de las comunidades pehuenches afectadas por la inundación de sus tierras en el Alto Bío-Bío.

El 23 de julio del mismo año la Dirección Ejecutiva de la CONAMA recomendó el rechazo del proyecto Ralco y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en marzo de 1997 emitió informe resolutivo en el que señalaba que el proyecto Ralco era «absolutamente ilegal de acuerdo a la Ley Indígena de 1993».

En este contexto, entonces, era evidente que ENDESA y la IFC harían todo lo posible para evitar que se conociera el Informe Downing y, posteriormente, la totalidad del Informe Hair. Un ocultamiento que permitía a ENDESA poder presentarse ella y a la Fundación Pehuen, u a otra alternativa, como una opción viable para asumir la mitigación de los impactos del reasentamiento de las comunidades pehuenches frente a CONAMA y también frente a los propios indígenas para obtener de ellos su consentimiento para dicha relocalización.

Tal era la gravedad de las denuncias efectuadas por los informes señalados que, en abril de 1998, el propio Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, en visita al país, en el marco de la Segunda Cumbre de Las Américas, reconoció en una conferencia de prensa la mala evaluación de la central Pangue. Las minorías étnicas «fueron desalojadas de sus tierras», dijo. De haberse presentado el proyecto Pangue en ese momento «habría hecho las cosas de otra manera». Su institución «había ayudado a crear el problema», por lo que tenía que «contribuir a crear una solución». El hecho, admitió, «le molesta» y aseguraba que haría todo lo posible para que «haya un acuerdo con esas familias. Tengo esto presente y me hago responsable. Un error así no volverá a ocurrir».

Asimismo, y como resultado de estos informes, el Vicepresidente y Consejero Nacional de la IFC, Carol Lee, terminó reconociendo parte sustancial de los contenido de tales informes, y en febrero de 1997, la IFC desistió de otorgar nuevos préstamos a ENDESA, resolviendo esta última prepagar sus créditos directos con la institución. Los mismos informes también influyeron en decisiones semejantes adoptadas por agencias de desarrollo de los gobiernos de Suecia y Noruega (BITS y NORA, respectivamente) que habían participado en el financiamiento de la construcción de la Central Pangue.

Después de la controversia provocada por la situación del Bío-Bío, la IFC tuvo que aumentar su personal de la revisión ambiental de los proyectos y preparar un borrador de políticas de tratamiento de temas ambientales con incidencia en reasentamientos humanos.

Los informes, entonces, poseían un impacto de proporciones inmensas, que ni ENDESA ni la IFC tenían el ánimo de asumir entonces en toda su gravedad. A pesar de que el 28 de mayo de 1997 el Directorio de la Fundación Pehuen integró varios de los cambios recomendados por el Informe Downing, entre ellos, la incorporación de la variable lingüística, una mayor presencia pehuenche en sus actividades y otros aspectos menores, la Fundación y la acción de ENDESA se hacía definitivamente poco presentable luego de las severas críticas hecha por los expertos a cargo de su evaluación.

d) La denuncia de la Asociación Americana de Antropología (AAA):

En 1997, Theodore Downing, autor del informe ya reseñado, presentó una queja por violaciones a los derechos humanos de los indígenas pehuenches, así como a sus derechos como investigador antropólogo y consultor.

- Específicamente, denunciaba las siguientes violaciones:
  - a La IFC y ENDESA violaron los derechos humanos de los pehuenches. Negociaron convenios secretos sobre el futuro de un grupo étnico sin el conocimiento ni la participación del grupo o de las autoridades gubernamentales responsables de los asuntos indígenas (la CONADI, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena). Implementaron un programa de reasentamiento que no incorporó los derechos de los indígenas, y cometieron una grave falta al no compensar adecuadamente a todas las personas afectadas.
  - b ENDESA utilizó la Fundación Pehuen, organización creada como resultado de acuerdos negociados secretamente, para trasladar fondos asignados a las comunidades de la zona de Pangue a la comunidad adyacente a Ralco, la segunda central proyectada. Esta acción demuestra que el proyecto de la IFC no era para una central autónoma, como se dio a conocer públicamente, sino que para establecer la infraestructura para construir una serie de centrales. Además, alegó Downing, Pangue nombró a un no indígena como Presidente de la Fundación Pehuen (quién también es copropietario de una empresa involucrada en la preparación del plan de traslado para la central Ralco). Todo esto apoya la aseveración que la Central Pangue y la central Ralco son proyectos interrelacionados y no separados, y que sus impactos acumulativos debieron haber sido evaluados desde un comienzo.
  - c La IFC y ENDESA omitieron identificar en sus evaluaciones iniciales el impacto de la central Pangue en los indígenas y los impactos acumulativos de financiar un proyecto que establece las bases para la construcción de otras centrales. Esto representa un deliberado intento de eludir las directrices del Banco Mundial que en sus proyectos protege los derechos indígenas.
  - d La distribución selectiva del informe de Downing realizada por la IFC y ENDESA, entregándoselo en forma confidencial solamente a los representantes no-indígenas del directorio de la Fundación Pehuen, mientras lo ocultaban a los miembros pehuenches del Directorio, constituye una discriminación racial.

Las denuncias efectuadas motivaron una acuciosa investigación por parte del Comité e incluso la realización de un foro público relativo al caso Pangue, donde fue analizado pormenorizadamente la actuación de los actores involucrados en las graves violaciones a los derechos de los pehuenches.

Las conclusiones de la investigación acogieron las denuncias de Downing, proponiendo, entre otras, las siguientes medidas de corrección y reparación.

En relación a la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial, propuso el Comité que se debiera publicar un informe detallado y analítico y una historia del proyecto Pangue-Ralco, desde sus comienzos hasta el presente, identificando las faltas específicas de la IFC y sus asociados que llevaron a:

- a.- la apropiación de las tierras y recursos forestales de los pehuenches.
- b.- la falta consistente en no informar adecuadamente a la población pehuenche, tanto en Pangue como en las zonas río arriba, ahora bajo amenaza.

- c.- la falla de la Fundación Pehuén en cumplir sus objetivos originales, transformándose en un obstáculo para la protección de los derechos de los pehuenches, en vez de un vehículo para garantizarlos;
- d.- el conflicto profesional creado por sus procesos de contrataciones, cuando los antropólogos, dentro o fuera de la IFC o del Banco Mundial recogen información sobre violaciones de los derechos humanos y culturales, pero no pueden entregársela a la población afectada.

Además, la IFC debiera volver a la zona de Pangue-Ralco para acordar con el pueblo pehuenche una compensación adecuada y equitativa, con los propios recursos de la IFC, para reparar el daño provocado a esas personas y sus recursos. Y trabajar con el gobierno de Chile y con el pueblo pehuenche para identificar y adquirir tierras alternativas, aceptables en tamaño y propiedades culturales para los pehuenches como un todo, que les entregarían a quienes ya han sido desplazados por la central Pangue y, si se termina la central Ralco y se construyen nuevas centrales, a todos los que sean desplazados.

Por último, el Comité, respecto de las agencias prestamistas nacionales e internacionales, en relación a los derechos de las personas afectadas por proyectos de desarrollo, propuso:

- a. informarlas de manera plena de los proyectos propuestos, de manera efectiva y culturalmente adecuada,
- b. escuchar atentamente sus respuestas,
- c. conseguir un consentimiento amplio y plenamente informado,
- d. junto con ellos, planificar el proyecto para minimizar la perturbación de su modo de vida,
- e. remediar plenamente y de modo aceptable las perturbaciones inevitables,
- f. compensarlas plenamente de sus pérdidas de modo que fortalezcan su integridad social y cultural,
- g. involucrarlas en forma prioritaria y pública durante todas las etapas de evaluación.

### III. DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES POR SUJETOS DE DERECHO

#### 1 SITUACIÓN DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

Informante Calificado  
Julio Cortés Morales  
Corporación Opción

##### Análisis de la Sociedad Civil:

##### **El Sistema Marginal y de Satisfacción Insuficiente<sup>58</sup>**

En un plano general relativo a cómo se inserta y cuándo surge la Convención de Derechos del Niño, el cómo se aborda esta dicotomía clásica entre estas dos primeras generaciones de DD.HH. lo primero que se debe señalar al respecto es que a diferencia de los instrumentos internacionales para adultos, aquí está todo el catálogo de los derechos que tradicionalmente eran civiles y políticos, con algunas limitaciones y los DESC.

Históricamente es paradójico respecto de los niños que desde la concepción tradicional más paternalista, a la sociedad adulta no le cuesta tanto entender que tengan derecho a protección y en ese sentido a varios derechos económicos y sociales, por lo menos en cuanto a las prestaciones que conforman su contenido.

Pero en el tema de los derechos civiles y políticos cuesta mucho entenderlo, cuesta mucho y culturalmente no es aceptado todavía; de hecho el retroceso que se vivió en la sesión especial de Naciones Unidas sobre infancia da cuenta de eso. Aprobada la Convención de Derechos del Niño en 1989, un par de años después se hizo una cumbre de las Naciones Unidas sobre el tema de la infancia y se originó un plan para la década, para los 90, se hizo una segunda cumbre que fue ésta sesión especial, que iba a ser el año pasado pero por los atentados de las Torres Gemelas, se trasladó para este año 2002.

Surge entonces un problema que yo considero peligroso a nivel discursivo, hay una tendencia importante a retroceder estos estándares, que para nosotros en los derechos de los niños eran mínimos y EE.UU. aliado con el Vaticano y otros países se encausaron en una cruzada de limitar los derechos civiles y políticos de los niños y en lo referente a la autonomía de los niños hay una postura fuerte de pensar que el enfoque de derechos limita la autoridad de los padres. En el tema también de la educación sexual, en que EE.UU. proponía expresamente que se basara en la abstinencia.

Por lo que al final se dio un retroceso bastante comprobable en el documento final y principalmente se concentra en el tema de protección y cierto tipo de acciones frente a situaciones de emergencia, como es el problema del SIDA o los problemas de países en vías de desarrollo.

<sup>58</sup>Informante Calificado: JULIO CORTES MORALES. Area Jurídica y Políticas Públicas. Corporación OPCION.



Estas limitaciones repercuten por supuesto sobre los DESC, pues debilitando la autonomía de los niños las prestaciones a que se comprometen los Estados siguen siendo meras expectativas, sin mecanismos de exigibilidad.

Pero la Convención sigue siendo un instrumento integral y en ese sentido tiene ese potencial para poder romper esa visión de DESC como en un segundo orden de prioridades, como declaración de principios, pese a que cuando contempla el principio de efectividad en cuanto a las obligaciones de resultado a que se comprometen los Estados que ratifican la convención, habla en el artículo 4º que en cuanto a DESC “en la medida de lo posible”, con los recursos disponibles y en el marco de la cooperación internacional, eso visto en términos generales.

Desde el punto de vista del diseño del Estado y las políticas públicas en Chile, todavía tenemos un diagnóstico de falencias que ha costado mucho superar, incluso el Plan de Acción Nacional por la Infancia, para la década hace algunas incursiones en ese terreno pero se ha ido debilitando.

El principal problema que existe es que las distintas instancias del Estado ejecutan acciones que directa o indirectamente repercuten sobre los ámbitos de la satisfacción de los derechos de los niños, principalmente en el Ministerio de Educación y de Salud, pero no hay ningún tipo de coordinación central de estas políticas y de hecho para el 2º Informe del Gobierno de Chile sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de la Convención, quedaba bastante claro que ni siquiera tienen muchas cifras disponibles. Entonces no se señala cuál es la acción específica para la infancia y llegaban a conclusiones analizando las cifras disponían de la población en general.

Por un lado está ese problema de distorsión y no hay ningún ente que a nivel central coordine las políticas de infancia y cual es el ente o institución llamado a hacerlo. En un plano imaginario lo sería el Servicio Nacional de Menores (SENAME), pero encontramos el problema de que hasta el día de hoy la gente no dimensiona lo que significa esta institución, que es supuestamente específica para la infancia.

El SENAME es una institución para una cierta infancia, que no en vano esta inserta dentro de la estructura del Ministerio de Justicia y es más dentro de él en la División de Defensa Social, entonces este tema de que hoy en día aparezca que un “Psicópata de la Dehesa” y que este haya sido sujeto de atención del SENAME no es raro, es la institucionalidad que se hace “carga” de ese tipo de “clientes” y que pasa a serlo después de Gendarmería de Chile. Incluso hay cifras que señalan que aproximadamente el 70% de los presos adultos, fue sujeto de atención del SENAME cuando eran niños.

La filosofía inspiradora de las leyes de menores, en la primera mitad del siglo XX y la institucionalidad que se crea para ejecutarla, que en Chile desde el año 1979 es el SENAME, a lo que apunta es, a asumir las insuficiencias en cuanto a políticas que otorguen las prestaciones que en definitiva satisfagan los derechos DESC de la población infanto juvenil. Generando este modelo donde se asume que la gente que no va a tener acceso a las políticas universales para satisfacer estos derechos.

Se estructura un sistema alternativo, donde entra a mezclarse por una parte el problema de pobreza con un problema de control social: dentro de esa población de niños pobres hay un sector que no puede ser socializado o “disciplinado” por las vías normales que son la familia y la escuela, y se constituye en un submundo y una subcategoría dentro de la infancia que no en vano se llama “menores”, o “menores en situación irregular”.



Entonces las leyes y el SENAME son objetivamente la legislación y la institucionalidad para la selección y control de este tipo de población y ahí es donde entra el problema más grave, que no se percibe como tal y es un sistema que si uno ocupara un paradigma criminológico más “materialista descriptivo” o más abierto, asumiría que es una especie de sistema penal en alguna forma.

Entonces el sucedáneo de políticas sociales que no se satisfacen donde debieran satisfacerse respecto de este segmento de la población opera a través de esta lógica de diagnóstico de sus carencias y aislamiento de su entorno por formas de intervención que muchas veces incluyen la internación, donde en el fondo la justificación de esto es una justificación proteccional, como que la forma de asegurar la educación, la salud y el control o integridad física de estos niños, está en este sistema.

El problema entonces, es que esto se constituye en sí mismo en una fuente sistemática de la vulneración del conjunto de los derechos de los niños, partiendo por el derecho de estar con su familia y desde el cual se puede construir una visión integral de los derechos involucrados, donde la primera obligación del Estado respecto de estos niños es contar con un sistema de protección que parta por apoyar a las familias para la satisfacción de estos derechos o en remover los obstáculos que tengan estos niños para acceder a las políticas universales de satisfacción de estos derechos.

Por el contrario, se opera con la lógica de selección y control en este sistema alternativo, que es un sistema marginal de satisfacción insuficiente e ineficiente para una población marginal y ese es el campo que nosotros hemos analizado la vulneración de derechos en ese ámbito, siendo una vulneración permanente, sistemática e institucional de parte del Estado. El problema es que ha costado mucho cambiar esto.

El diagnóstico esta mas o menos claro, por ejemplo en el informe de indicadores 2000 de UNICEF, cuando se evalúa el sistema de protección.

Otro problema es que la ley de menores esta diseñada para aplicar el mismo tratamiento jurídico indiferenciado a una cantidad supuestos que no tienen nada que ver entre si, dentro de los cuales las dos principales ramas serían, el abandono de menores y menores delincuentes, por lo que se asume que las situaciones no pueden ser diferenciadas en cuanto a su origen y por ello el tratamiento tampoco y por más que se ha intentado dividir dentro de los hogares de menores de SENAME, los que son para menores vulnerados en sus derechos y los que son para delincuentes juveniles, esa división nunca se ha podido operacionalizar efectivamente.

Actualmente el SENAME se dividió en su estructura interna, con un Departamento de protección de derechos y un Departamento de responsabilidad juvenil y están tratando de implementar esta división al interior del servicio, pero tampoco está el marco legal ni jurisdiccional para poder hacerlo (basta considerar que estos “juicios” no tienden a comprobar el delito ni la participación). Resulta entonces un sistema vulnerable por un montón de flancos.

Con este tema de confundir la delincuencia con las situaciones de vulneración de derechos que apuntan a una situación de marginación y de pobreza estructural, lo que se genera son dos cosas, por una parte estos niños son penalizados de una forma que nadie percibe como tal, porque se supone que son inimputables y son penalizados con el pretexto de ser protegidos, por esa vía los juicios no son tales, no tienden a comprobar el hecho punible ni la participación, no hay derecho a defensa jurídica y casi no hay derecho a que sean revisados por un tribunal superior, entonces se produce esta penalización permanente, pero relativamente suave en relación al Derecho Penal adulto, pero que afecta a unos sectores muy grandes de población.

El SENAME cuenta con 55.000 plazas<sup>59</sup> al año, pero casi la mitad de ellas consisten en internados, lo que en definitiva es una forma de privación de libertad. La penalización se disfraza de ayuda, y los elementos que efectivamente existen de ayuda se tiñen de control.

En cuanto al trabajo infantil, en Chile el tema se posiciona con la aprobación de la Convención de Derechos del Niño, pero la cantidad de factores causales, de posiciones y posibles políticas al respecto es bien compleja.

La Convención contempla un derecho específico de los niños que es el del derecho a ser protegido contra toda forma de explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial, que pueda entorpecer su educación o que pueda ser nocivo para su desarrollo y en el artículo 32 es bastante claro que la acusación no se plantea en contra de toda actividad susceptible de valoración económica de los niños, sino que señala criterios de nocividad, y ese es el trabajo respecto al cual los niños tienen el derecho a estar protegidos.

En principio, entonces, se aceptaría que hay formas de trabajo que no generan ese daño y en ese sentido no sería un trabajo erradicable.

Hay que hacer una distinción entre niños propiamente tales y adolescentes, los niños estarían por debajo de los 12, 13 o 14 años (es una cuestión a definir), y respecto de ellos sería erradicable toda forma de trabajo.

Respecto a los adolescentes se acepta que el trabajo pueda ser regulado y siempre que no entorpezca la educación, no perjudique el desarrollo ni sea nocivo y ese es el esquema que en general existe en Chile, con la legislación laboral que plantea que la edad está fijada en los 15 años, entendiendo que esto sólo regula el trabajo dependiente, estando prohibido cualquier forma de trabajo para los menores de 15 años, exigiéndose algunos requisitos para aquellos entre 15 y 16 años, con menos requisitos entre los 16 y 18 años.

Esta legislación ha tratado de adaptarse a los Convenios de la OIT, pero hay un problema muy grave, precisamente en el tramo que se refiere a los adolescentes menores de 15 años, que se entiende en general prohibido.

Pese a que hay una excepción, por cuanto el trabajo artístico no tiene un límite de edad y se supone que son necesarias ciertas autorizaciones en casos calificados; lo que podría producir en los niños otro tipo de daño, como la imagen y la utilización de los niños con fines publicitarios y económicos.

Hay una especie de conformismo en el sentido de que bastaría con esta proclamación normativa, de haber subido a la edad mínima de 14 a 15 años, en virtud de que Chile aprobó el Convenio 138 de la OIT, pero es claro que no basta con esa especie de prohibición.

Otro problema es el que arrojó la Encuesta CASEN 1996, sobre la fuerza de trabajo adolescente, y es que el 71% de esos niños trabajadores no había firmado contrato de trabajo, estando en condiciones de hacerlo.

Hay entonces una insuficiencia de fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo en este

<sup>59</sup> Las plazas se otorgan a un total de aproximadamente a 160.000 niños al año, en 23 centros de administración directa y 878 instituciones colaboradoras.

tema. Pero otro error es que se asume que el trabajo para menores de 15 años está prohibido y esos niños en la práctica no han trabajado menos por el hecho de que se haya modificado la norma, de 14 a 15 años como edad mínima.

Se observa de parte del Estado la tendencia a conformarse con esta modificación legislativa; por lo que hay un enorme vacío legal bastante peligroso, porque la regulación del Código del Trabajo trata del trabajo dependiente y no resuelve qué pasa en los demás casos.

Sabemos también que las experiencias de erradicación del trabajo infantil en distintos países del mundo revelan que uno de los mayores riesgos, al conformarse con esta prohibición, lo que hace es invisibilizar y clandestinizar el trabajo que los niños puedan estar realizando.

Se definió en el año 2001 un Plan Nacional sobre Erradicación del Trabajo Infantil, que distinguiría tres áreas:

El trabajo adolescente, donde se requiere de mayor fiscalización.

El tema del trabajo de los menores de 15 años, que mientras no se redefinan estos sistemas de protección, que legitiman la intervención punitiva encubierta del Estado, a modo de otorgar una adecuada reparación de derechos a estos niños es bastante poco productivo lo que se puede hacer.

Además se prioriza el nuevo Convenio OIT 182, sobre Peores Formas de Trabajo Infantil, estando en proceso de elaboración en Chile el listado de trabajos peligrosos.

Aquellos niños mayores de 15 años que trabajan, y que en su mayoría no cuentan con un contrato de trabajo, no pueden acceder al sistema de salud y previsión social en virtud de su calidad de trabajadores.

Hay también un problema más grave, conceptual, porque según el criterio de UNICEF señala que “no considera trabajo infantil o adolescente aquellas actividades voluntarias o vocacionales que no afectan la salud, la educación o el desarrollo, aunque generen ingresos monetarios en la medida que no se realicen con fines de cubrir las necesidades básicas de subsistencia”, es decir, no se considera a la mayoría de los adolescentes trabajadores como trabajadores (ya que los requisitos exigidos por el Código del Trabajo para la contratación en este tramo de edad resguarda precisamente que no se den tales supuestos de nocividad).

En definitiva esta política o visión puede terminar perjudicando a los niños en el acceso de sus derechos económicos sociales y culturales; el ejemplo más claro es el de los niños empaquetadores de supermercados, el criterio de la Dirección del Trabajo y de los Tribunales, desde el año 1980 aproximadamente, es el de no reconocer el vínculo contractual con el supermercado, sino que la relación contractual se realizaría con cada cliente que le permite empaquetar.

Cuando se trató de modificar ese criterio hace un par de años, los dueños de supermercados amenazaron con “despidos” masivos, y los adolescentes trabajadores percibieron este intento de la Dirección del Trabajo como algo negativo para ellos.

En definitiva las incursiones administrativas y judiciales han servido para definir criterios que los dueños de supermercados utilizan para que formalmente no aparezca como que los menores trabajan para el supermercado. Por esa vía nada ha cambiado para mejor.

En cuanto a los adolescentes trabajadores y su participación en los sindicatos, éstos pueden sindicalizarse, pero para ser director de un sindicato se requiere tener un mínimo de 18 años de edad. Por otra parte existe también un Departamento Juvenil en la CUT.

El sistema de Educación en cuanto a su obligatoriedad y gratuidad cumple con brindar a todo niño educación básica, pero lamentablemente existen desproporciones enormes en cuanto a su calidad.

Además, desde la Constitución no resulta adecuadamente protegido el derecho a la educación, puesto que no es incluido en los derechos constitucionales que pueden ser protegidos por el recurso de protección (sí lo es, en cambio, la libertad de enseñanza).

Se ha señalado como problema grave la inexistencia de regulaciones jurídicas que orienten los procesos de selección de alumnos y la marginación escolar, y una jurisprudencia errática en estas materias.

En el caso de los niños con extrema vulneración de sus DESC, ya sea por falta de una familia o desprotección por parte de ésta, en esos casos SENAME se hace cargo de ellos con las inminentes consecuencias que todos conocemos.

### **Institucionalidad y Normativa**

- D.L. N° 2.465, de 1979, Ley Orgánica del Servicio Nacional del Menor:

Crea el SENAME, organismo dependiente del Ministerio de Justicia encargado de ejecutar las acciones necesarias para la protección de los niños y adolescentes vulnerados en sus derechos y de aquellos que han infringido la ley penal.

Fija la estructura, diseño organizacional y funciones de este Servicio.

- Decreto Supremo 114, de 2002, Crea Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia:

En el marco de la «Cumbre Mundial a Favor de la Infancia» en 1990, y a partir de la suscripción de la Convención sobre los Derechos de los Niños, ratificada por nuestro país en ese mismo año, mediante esta norma el Gobierno asume una serie de compromisos, que inciden en la necesidad de contar con una Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia y en el cumplimiento de las estrategias y metas comprometidas en el Plan de Acción Integrado 2001-2010, entre las cuales se encuentra la creación de una institucionalidad propia para la infancia y la adolescencia. Instancia asesora de carácter intersectorial e interinstitucional de todas las entidades gubernamentales involucradas en la ejecución de políticas de promoción del bienestar de la niñez y la adolescencia.

- Ley N° 19.585, de 1998, Modifica El Código Civil y Otros Cuerpos Legales en Materia de Filiación (a partir de octubre de 1999):

Reconoce la igualdad de todos los hijos e hijas, terminando con la discriminación entre hijos legítimos e ilegítimos, eliminando de todos los textos legales dichas denominaciones. Consagra los mismos derechos a todos los hijos en materia sucesoria, patria potestad y alimentos, así como el principio de la libre investigación de la paternidad y la maternidad. Establece que el derecho de reclamar la filiación es imprescriptible e irrenunciable. Sin embargo, sus efectos patrimoniales quedan sometidos a las reglas generales de prescripción

y renuncia. Fija además normas especiales de procedimiento para determinar la filiación; autorizando todas las pruebas que se requieran, incluidas las biológicas.

- Ley N° 16.618, de 1967, Fija el Texto Definitivo de la Ley de Menores:

Otorga la competencia a los tribunales de menores para la resolución de situaciones que relacionadas con aquellos niños y adolescentes que requieren asistencia y protección o que han infringido la ley Penal.

Asimismo, establece normas de procedimiento de diversas materias de familia, tales como visitas, alimentos, tuición, etc. Y sanciona actos constitutivos de maltrato contra menores de edad en el ámbito extrafamiliar, según las modificaciones introducidas por la Ley N°19.324.

- Ley N° 14.908, 1962, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias:

Establece reglas sobre competencias, procedimientos y ejecución de las resoluciones referidas al pago de pensiones alimenticias, en caso de que alguno de los padres no provea a la mantención de sus hijos, para solventar las necesidades de alimentación, salud, educación, vestuario y vivienda.

- Ley N° 19.741, de 2001, que modifica la Ley 14.908:

Tiene como fin garantizar el cumplimiento de la obligación de los padres a entregar recursos para la mantención de sus hijos, mejorando el procedimiento para su cobro. Además fija un mínimo de pensión y establece la obligación y los plazos para la entrega de alimentos provisorios durante el juicio de alimentos.

- Ley N°19.620, 1999, sobre Adopción:

Regula el derecho de cada niño a tener una familia, estableciendo normas sobre requisitos y procedimientos para las adopciones nacionales e internacionales.

Consagra un sólo tipo de adopción, que confiere al niño el estado civil de hijo respecto de los adoptantes. Asimismo, sanciona las conductas ilícitas que pudieran ocurrir en un procedimiento de adopción y penaliza el llamado “tráfico de niños”.

- Ley N° 19.711, de 2000, regula Derecho de Visita de los hijos sometidos a la tuición de uno de los padres:

Tiene como objetivo facilitar el derecho del padre o madre que no tiene la tuición de un hijo/a a mantener relaciones directas y regulares con éste.

- Ley N° 19.325, de 1994, sobre Violencia Intrafamiliar:

Señala que se entiende por acto de violencia intrafamiliar, todo maltrato que afecte la salud física o psíquica de quien, aún siendo mayor de edad, tenga respecto del ofensor la calidad de ascendiente, cónyuge o conviviente o, siendo menor de edad o discapacitado, tenga a su respecto la calidad de descendiente, adoptado, pupilo, colateral consanguíneo hasta el cuarto grado inclusive, o esté bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar que vive bajo un mismo techo.

Tipificando como faltas las conductas de violencia intrafamiliar y estableciendo procedimientos para dar protección a las víctimas, incluidos los niños y adolescentes y sancionar a los culpables.

- Ley N° 19.671 , de 1999, Sobre Delitos Sexuales:

Reforma el Código Penal en materia de violación y otros tipos delictivos.

Establece modificaciones a diversos tipos penales tales como el estupro, la violación y el abuso sexual. Introduce normas de procedimientos para facilitar la investigación de estos delitos, consagra normas de protección a las víctimas y reconoce expresamente el delito de violación entre cónyuges.

- Código Penal, Artículo 10:

Establece la inimputabilidad por infracciones a la ley penal de los menores de 16 años y la necesidad de someter a los mayores de 16 años y menores de 18 años al trámite de discernimiento para poder ser imputados de algún delito.

- Código del Trabajo, Libro I, Título I, Capítulo II, De la Capacidad para Contratar y otras Normas Relativas al Trabajo de los Menores, cuyas normas señalan principalmente:

Que los menores de dieciocho años y mayores de quince pueden celebrar contratos de trabajo si cuentan con autorización expresa del padre o madre; a falta de ellos, del abuelo paterno o materno; o a falta de éstos, de los guardadores, personas o instituciones que hayan tomado a su cargo al menor, o a falta de todos los anteriores, del inspector del trabajo respectivo.

Que los menores de quince años y mayores de catorce pueden contratar la prestación de sus servicios, siempre que cuenten con la autorización indicada en el inciso anterior, hayan cumplido con la obligación escolar, y sólo realicen trabajos ligeros que no perjudiquen su salud y desarrollo, que no impidan su asistencia a la escuela y su participación en programas educativos o de formación.

Que en ningún caso los menores de dieciocho años podrán trabajar más de ocho horas diarias y Las diferentes labores que se encuentran prohibidas para ser desempeñadas por menores de dieciocho años de edad, así como también las excepciones a dichas normas.

- Código del Trabajo, Art. 199:

Cuando la salud de un niño menor de un año requiera de atención en el hogar con motivo de enfermedad grave, la madre trabajadora tendrá derecho al permiso y subsidio que están establecidos para procurar los cuidados necesarios de su hijo enfermo.

En el caso que ambos padres sean trabajadores, cualquiera de ellos y a elección de la madre, podrá gozar del permiso y subsidio referidos. Con todo, gozará de ellos el padre, cuando la madre hubiere fallecido o él tuviere la tuición del menor por sentencia judicial. Tendrá también derecho a este permiso y subsidio, la trabajadora o el trabajador que tenga a su cuidado un menor de edad inferior a un año, respecto de quien se le haya otorgado judicialmente la tuición o el cuidado personal como medida de protección. Este derecho se extenderá al cónyuge.

## **Planes y Programas**

- Política Nacional y Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia, 2001-2010:

Tiene por misión generar una institucionalidad propia para la infancia, la adolescencia y la familia, con mecanismos e instrumentos que garanticen a todos los niños ser respetados y ejercer sus derechos. Sirviendo a la vez de marco orientador de todas y cada una de las iniciativas a favor de la infancia y la adolescencia. Pretende promover y estimular el desarrollo de planes y programas que aseguren el desarrollo integral de los niños. Encomendándosele el alcance de estas expectativas en el año 2010.

- Programa de Salud del Niño:  
Tiene como finalidad contribuir con estrategias de promoción, al desarrollo integral y armónico del niño/a menor de 10 años a través de actividades de fomento, prevención, recuperación de la salud y rehabilitación del daño, que permitan la plena expresión de su potencial genético y una mejor calidad de vida.  
Pueden acceder a él todos los niños menores de 10 años que acrediten su calidad de beneficiarios del Sistema Público de Salud.

- Programa de Obstrucción Bronquial e Infecciones Respiratorias Agudas (IRA)

Este Programa se inició en septiembre de 1990 en 26 consultorios de atención primaria (APS) de la Región Metropolitana, ampliándose progresivamente, habiéndose instalado en este momento (año 2001) 396 salas especiales para el manejo de estas enfermedades («Salas IRA») en consultorios y hospitales 3 y 4 de todo el país.

El objetivo principal del Programa Nacional de Infecciones Respiratorias Agudas es reducir la mortalidad y morbilidad por causas respiratorias con un enfoque preferente a la población infantil<sup>60</sup>.

Para acceder a todos los beneficios del programa Nacional de Infecciones Respiratorias Agudas, los niños deben acudir al consultorio más cercano a su domicilio y acreditar su condición de beneficiario del Sistema Público de Salud. En caso de requerir atención y tratamiento por infecciones respiratorias agudas el personal del consultorio lo derivará a la sala IRA del establecimiento que corresponda, donde se manejará con inhaladores y tratamiento kinésico.

- Programa de Prevención del Consumo de Drogas y Autocuidado:

Implementado por el Ministerio de Educación, a través de distintas áreas, con objetivos específicos:

- Área de Capacitación: Habilitar y formar a los actores de la comunidad educativa en la formulación de políticas y estrategias de prevención y autocuidado en los establecimientos educacionales.
- Área de Investigación y Evaluación: Generar conocimiento en el ámbito de la prevención escolar y retroalimentar permanente el accionar del programa para contribuir a adecuar y hacer más pertinentes las estrategias de prevención.

<sup>60</sup> En Chile, la neumonía (BN) es la primera causa de mortalidad infantil (MI) tardía y su tasa aumentó en la década del 80 aunque la mortalidad por todas las causas continuaba en descenso.

- Área Sensibilización y Difusión: Difundir y sensibilizar a la comunidad educativa de la relevancia de prevención del consumo de drogas en el ámbito escolar.
- Área de Material Educativo: Su objetivo es diseñar y producir material educativo para apoyar la implementación de acciones de prevención al interior de las unidades educativas.

- Plan de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Adolescente.

Su objetivo es coordinar la política y plan nacional dirigida a prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil, cautelando las condiciones de trabajo de los adolescentes, y protegiendo a niños y niñas de las peores formas de trabajo infantil; Mediante:

1. Coordinación del Comité Asesor para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Adolescente, compuesto por representantes de diversos sectores de Gobierno, de organizaciones de la sociedad civil, de organismos internacionales y representantes de empleadores y trabajadores.
2. Formulación de un Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Adolescente.
3. Implementación del Plan Nacional, a través de la coordinación directa con la red de instituciones que componen el Comité, así como, de su propia gestión Regional, consignando áreas estratégicas, tales como, sensibilización; producción de datos; normas y fiscalización; grupos de edad y monitoreo.



## Información Estadística

### Población de 0 a 18 Años según Sexo Chile 1990 - 1996 (en miles)

AÑOS	TOTAL	MUJERES	HOMBRES
1990	4.923,3	2.422,6	2.500,7
1991	4.966,1	2.443,0	2.523,1
1992	5.012,8	2.465,4	2.547,4
1993	5.061,2	2.488,6	2.572,6
1994	5.109,3	2.511,8	2.597,5
1995	5.154,9	2.533,8	2.621,2
1996	5.199,7	2.555,4	2.644,3
1997	5.245,1	2.577,3	2.667,8
1998	5.288,6	2.598,4	2.690,2
1999	5.327,9	2.617,4	2.710,5
2000	5.360,7	2.633,3	2.727,4
2001	5.387,1	2.646,1	2.741,0
2002	5.408,5	2.656,5	2.752,0

FUENTE: CEPAL-CELADE. Boletín Demográfico N66: América Latina: Población por Años Calendario y Edades Simples. 1995-2005.

### Población por Línea de Pobreza Chile 1987 - 2000

POBLACIÓN *						
AÑOS	POBRE**		INDIGENTE		POBRE NO INDIGENTE	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
1987	5501.2	45,1	2125,1	17,4	3376.1	27,7
1990	4965.6	38,6	1659.3	12,9	3306,3	25,7
1992	4331.7	32,6	1169.3	8,8	3162.4	23,8
1994	3780,1	27,6	1036.2	7,6	2743,9	20,0
1996	3288.3	23,2	813.8	5,7	2474.5	17,5
1998	3160.1	21,7	820.0	5,6	2340.1	16,1
2000	3081.1	20,6	849.2	5,7	2231.9	14,9

\*Miles de personas \*\*Pobres no indigentes más indigentes

FUENTE: MIDEPLAN. División Social. Dpto. de Información Social. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de cada año



## 2 LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES

### Informantes Calificadas

Teresa Valdés Echeñique (Flacso Chile)  
Verónica Matus Madrid (Corporación La Morada)  
Ximena Zavala San Martín y  
María Paz Aedo (Fundación Instituto de la Mujer)

### Análisis de la Sociedad Civil:

#### La Necesidad del Control Ciudadano para Lograr la Equidad de Género<sup>61</sup>

Respecto al tema del trabajo, hay dos aspectos muy complicados, uno que tiene que ver con el tema del salario entre hombres y mujeres y el otro que se relaciona con el porcentaje de mujeres con “contrato de trabajo”; es decir, los temas más fuertes son la precarización de los empleos y el tema de los empleos atípicos que se ha instalado.

Un primer hecho a destacar es que las mujeres se insertan en el mercado laboral con condiciones absolutamente reñidas, existe toda una trayectoria de lucha para adquirir un mínimo de condiciones al menos equitativas con los hombres.

Otra situación existente es que la fuerza de trabajo femenina tiene unos niveles educativos cada vez mayores y eso no necesariamente se refleja en las remuneraciones, sin duda para las mujeres es más fácil encontrar trabajo, cuando tienen mayores niveles educativos, pero eso no se refleja en las remuneraciones<sup>62</sup>.

En el Índice de Compromiso Cumplido<sup>63</sup>, se aborda el tema del acceso de las mujeres a la capacitación con franquicias del SENCE, que debiera ser algo a lo que las mujeres tuvieran un acceso asegurado, pero tampoco se ha dado el hecho de que tengan acceso en la proporción que les correspondería de acuerdo a lo que participan en la fuerza de trabajo; tampoco tienen el acceso que debieran a lo que es crédito INDAP, en el caso de las mujeres trabajadoras agrícolas.

Evidentemente han habido avances, en cuanto a la legislación de las mujeres que están trabajando, como en el tema del trabajo de las temporeras, sin duda. Pero siguen siendo dramáticas las condiciones de trabajo. Sin duda que hay avances con respecto hace 10 años, pero las condiciones de trabajo son muy precarias y la no conciliación entre trabajo y familia que aparece como un tema de las mujeres, la posibilidad de contar con salas cuna que sean para hombres y mujeres y la posibilidad de que el tema reproductivo sea asumido por hombres y mujeres en conjunto, en eso no se avanza.

<sup>61</sup> Informante Calificada: TERESA VALDES ECHEÑIQUE, Area de Estudios de Género, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

<sup>62</sup> La diferencia de los ingresos medios mensuales de mujeres y hombres es aún muy marcada, aunque existe una leve tendencia a la disminución de esta brecha. En promedio, según el INE, ellas obtienen un ingreso que corresponde al 63.4% del ingreso que percibe un hombre. En 1998 el sueldo medio de una trabajadora era de \$207,895; mientras que el de los varones llegaba a \$305.045.

<sup>63</sup> Instrumento de control nacional basado en indicadores, el que da cuenta de los avances en materia de cumplimiento de compromisos, llevado a cabo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) y el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) cuya primera versión se publicó en 2001.

Esto es siempre comparativo, porque al mirar a los países vecinos lo que nosotros tenemos es infinitamente mejor, porque en temas de legislación por ejemplo hoy existe una legislación que protege y que da posibilidades de prenatal y postnatal a las mujeres que trabajan de empleadas domésticas, sin duda.

Pero como siempre las metas están puestas respecto a las expectativas y los deseos internos de cada país, siempre hay muchas cosas que están pendientes.

Lo más complejo, de acuerdo a nuestro análisis, es que aquellas actividades que tienen que ver con actores institucionales efectivamente son susceptibles de ser modificadas y nosotras mismas como Grupo de Iniciativa Mujeres hemos influido y hemos logrado por ejemplo que se pongan ciertas cuotas, o mínimos. En el tema de capacitación para el empleo, que se aumenten y se direccionen el tema del crédito a mujeres, etc.

Sin embargo lo que tiene que ver con el mercado, pareciera que ahí ya entramos en la tierra de nadie y los procesos que tienen que ver con las “leyes de mercado” es donde las mujeres definitivamente hemos retrocedido y se abre un signo de interrogación respecto de la globalización, no para algunos sectores de mujeres, que claramente han sido beneficiadas, pero la heterogeneidad hace que aumenten las diferencias entre mujeres.

Sucede que las mujeres tenemos un lastre cultural histórico, las mujeres no hemos sido preparadas desde la más tierna infancia para tener un proyecto de desarrollo profesional y laboral, hay una tarea en que cada vez, que una mujer que se plantea entrar al mercado de trabajo, sin haberlo pensado nunca, se debe partir de cero en términos del manejo en un mundo totalmente ajeno.

Incluso el saber que existe una legislación laboral que las protege en ciertos aspectos, es decir ¿porqué las mujeres aceptan con tanta facilidad que sus derechos sean vulnerados? porque hay un “analfabetismo” en materia de derechos y eso tanto en el tema del trabajo como en todos los ámbitos.

Hay una dificultad en las mujeres para percibirse como sujetos de derecho, casi como que el hecho de que les dieran un trabajo fuera un favor. Más aún cuando las mujeres tienen más edad, ósea, cuando el mercado de trabajo te margina, porque la mujer que tiene más de 35 años, simplemente olvídale.

Entonces en ese sentido también hay marcas generacionales, está el tema de la capacitación, está el tema de la edad, está el tema del lugar de residencia.

Nosotros hicimos una pequeña investigación con mujeres jóvenes, sobre cuáles eran las barreras que ellas consideraban determinantes para acceder al mercado de trabajo y señalaron principalmente “la apariencia física” y por ello la gran cantidad de mujeres jóvenes tiñéndose el pelo y arreglándose aquí y allá. Otro factor que influye es el “porque viven donde viven” tampoco tienen acceso.

Entonces lo dramático es que es una sociedad y una cultura que excluye y que margina, entonces ¿cómo el conjunto de la sociedad se hace cargo?, porque por supuesto no hay nadie que consciente y explícitamente vaya a decir que “nosotros vamos a exigir que las mujeres sólo sean así o asa”, pero basta con leer los avisos clasificados del diario El Mercurio para ver las exigencias que se le imponen a las mujeres que quieren trabajar y es ahí cuando se vulneran los derechos de las mujeres, con el tema de la edad, la buena presencia y el lugar de residencia.

Respecto a las evaluaciones de los programas y planes implementado por parte del Estado, quizás el más significativo fue la implementación del Programa Mujeres Jefas de Hogar, que es una propuesta de política muy interesante, no obstante, desde el punto de vista de su objetivo

principal, léase “la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la posibilidad de desarrollarse y poder superar ciertos niveles de pobreza o de falta de recursos o carencias”, la evaluación en los aspectos positivos y principales de esos programas no necesariamente ha sido el que las mujeres obtengan trabajo en forma estable.

Esto porque las capacitaciones son cortas y precarias, o porque no están conectadas con una demanda del mercado del trabajo; pero sin embargo las mujeres que han participado en esos programas lo han valorado extraordinariamente, porque como es un programa integral que incluye desarrollo de autoestima y que incluye asistencia psicológica y legal.

Resulta entonces que puedes evaluar este tipo de programa por su objetivo que es “mercado de trabajo y empleo” o lo puedes evaluar en forma más integral.

En el tema de la sindicalización, que está muy relacionado con el anterior, porque en la medida que las mujeres siguen cargando con las tareas reproductivas y la precarización de sus empleos y el temor de perder el empleo, se genera un desincentivo para que las mujeres se organicen y participen en la organización sindical.

Si se entrevista a mujeres dirigentes de cualquier organización social desde colegios profesionales a sindicatos, se encuentra sistemáticamente el mismo problema: hablamos de la existencia de una doble jornada, que es el trabajo laboral y el trabajo reproductivo o del hogar, a lo que se le agrega una tercera jornada con la participación en la organización sindical. Entonces el modelo desincentiva, pese a que son prácticas fundamentales, porque son las que permiten negociar y mejorar las condiciones laborales y otros derechos.

En cuanto a la salud, hay un tema bien conflictivo, porque cada vez que se muestran los indicadores agregados pareciera que estamos muy bien, pero en cuanto se desagrega por sectores socioeconómicos se muestra otra realidad, porque en las brechas entre el primer quintil y último quintil es donde se marca la gran diferencia frente al acceso de la salud.

Entonces en países como el nuestro la desigualdad es el tema central, en los indicadores de salud los temas más deficitarios, respecto a las mujeres y nuestros derechos, tiene que ver con salud sexual y reproductiva, con la falta de educación sexual y de acceso de las adolescentes a la anticoncepción.

Esta realidad se refleja en el embarazo adolescente que se mantiene porfiadamente y ese embarazo adolescente es asociado totalmente a sectores con menos ingresos, que no quiere decir que las mujeres no tengan posibilidad de acceso a la información, tiene que ver con falta de horizontes, de horizontes diferentes, entonces lo único que les queda en la vida es la maternidad, que les provee de “sentido, que les llena la vida, que hace que las respeten en su casa y que las hace adultas inmediatamente”, etc.

Los datos y cifras en un cuadro comparativo entre las distintas comunas de la Región Metropolitana, muestran la diferencia de las tasas de fecundidad adolescente entre Vitacura y Pudahuel, la que es abismante por cuanto se multiplican varias veces.

Sin duda que en general la tasa de fecundidad adolescente esta alta, se ha mantenido y no logra bajar, pero lo dramático es que se concentra en sectores donde el tema es la falta de oportunidades, además de tratarse de un tema de falta de acceso a la anticoncepción y falta de educación sexual.

Hay un fenómeno de falta de “alternativas de horizontes”. Hemos vuelto casi a las cavernas porque por una parte las adolescentes saben muchísimo, pero eso no se conecta con las decisiones

en su vida. Eso se relaciona en un primer punto con la educación, pero en cuanto a la “calidad” de la educación y en un segundo punto es cómo esa educación se conecta con la posibilidad de proyectos de vida que no sean exclusivamente la maternidad, además hoy estamos en un momento cultural tan regresivo, en el que todos los días la predica es la importancia de “la maternidad” y “la buena madre”; por lo que a nivel popular hay una combinación de factores que influyen en sus carencias y precariedades.

En consecuencia de que les sirve a las adolescentes tener la información si esta no las va a llevar a un futuro distinto, sino van a tener posibilidad de trabajar, en cambio la maternidad se ve como un proyecto dado, tienen certeza del camino que tomará se vida.

Por otra parte en el sector salud, se puede concluir que en este país, en general, hay acceso a la salud en cuanto a las madres y el control del niño sano, tenemos un programa de Alimentación Complementaria, por ello la tasa de mortalidad infantil y materna es tan baja, otra cosa muy distinta es la calidad de la atención. Por lo que yo diría que en este ámbito los déficit están relacionados con la salud reproductiva y eso tiene que ver con el problema del aborto, con la anticoncepción y variedad de posibilidades de ella. Tiene que ver también con la infertilidad y el acceso que tienen las mujeres al tratamiento de infertilidad.

El tema de los derechos reproductivos hoy en día es muy amplio porque no sólo incluye el derecho a decidir cuantos hijos tener y cuando tenerlos, sino también otros aspectos, como el caso de las mujeres infértiles y parejas infértiles, por cuanto se deberían considerar también los tratamientos de la infertilidad.

En el Índice de Compromiso Cumplido, ésta es el área donde aparece más específicamente los déficit. El año pasado hubo un gran avance, porque se incorporó el tema de la vasectomía y la esterilización a demanda de la mujer y por lo menos se abre una posibilidad para que aquellas mujeres que no quieren tener más hijos decidan esterilizarse.

Este logro se produce después de muchos años, pese a las alegaciones de la Iglesia y de el influyente diario El Mercurio, ya que este avance se logró mediante normativas internas.

Antes de esta norma se debía obtener el permiso del marido, tener por lo menos 5 hijos y aprobación de una junta médica, para que la mujer decidiera sobre su propia fecundidad. Ahora el tema es la despenalización del aborto terapéutico, que hasta el año 1989 no existía como tal.

En cuanto al derecho a una vivienda digna para las mujeres, puedo señalar que el sistema de vivienda social de subsidio y su normativa deja afuera muchas familias.

Nosotros hicimos una evaluación para saber qué pasaba con el subsidio a la vivienda, el que reflejó, respecto a las exigencias de un cierto puntaje y cómo lograrlo, que se considera entre varias otras cosas la cantidad de personas que conforman la familia, pero no es lo mismo tener un hijo “con Libreta de Matrimonio” que “sin libreta”.

Eso significa que las familias que no están “bien constituidas” son postergadas, y más aún, aunque se da puntaje a aquellas mujeres jefas de hogar como si estuviesen con su marido, sucede que se prefiere a aquellas familias en las que ambos miembros del matrimonio trabajan, entonces se privilegian varias cosas, además del ahorro previo y del pre pago de dividendo; por lo que en consecuencia este sistema de acceso a la vivienda social es discriminatorio.

En la Seguridad Social tenemos como primer caso a todas aquellas mujeres que son las

montepiadas, que siguen siendo discriminadas, ya que reciben la mitad de la jubilación de los hombres, jubilación que para los hombres ya es mala, peor es entonces la de estas mujeres que los sobreviven. Sin considerar además que las mujeres vivimos más que los hombres.

Entonces se está asegurando pobreza en esos sectores de población, al igual que a las mujeres trabajadoras que jubilaron percibiendo ingresos menores o sueldos mínimos.

Esto está asociado también al tema de salud, porque a la hora de jubilar las mujeres que tienen ingresos menores quedan en una situación de inferioridad, pero lo más grave a nivel de tradición de salud es que las mujeres pagan entre tres y cuatro veces más de lo que pagan los hombres por un mismo plan de salud, por el sólo hecho de tener el “riesgo” de embarazarse, pero si fuese un riesgo cubierto por un seguro privado al menos se podría elegir y se tendrían mejores condiciones de competencia en el mercado.

Se debe considerar además el tema de que hay muchas enfermedades laborales de las mujeres que no están reconocidas por el Sistema de Salud como tales y por ello no son cubiertas ni tratadas.

### **La Constante Lucha por Más Derechos y Menos Desigualdades<sup>64</sup>**

En materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hay un gran déficit no sólo para las mujeres sino para todos los ciudadanos de este país. En materia de Derechos Humanos, hay un notable abandono o se elude el tema sistemáticamente. En Chile no existe una política de Derechos Humanos y en materia de DESC estamos mucho más atrasados todavía.

Estos han sido postergados por el silencio del Estado y por otro lado por los empresarios, lo que se refleja abiertamente con la última reforma laboral, por cuanto estos oponen más derechos a menores posibilidades de puestos de trabajo, pues para ellos más derechos sería un costo que significaría mayor cesantía.

Entonces, ante este notable abandono del Estado, la lógica de derechos ha sido reemplazada por una lógica de políticas públicas y como todos los cambios se hicieron en un contexto en que nadie podía reclamar, porque la ciudadanía estuvo suspendida hasta 1990. Sin embargo los DESC, hasta hoy, de alguna manera permanecen suspendidos y no hay políticas de Estado, que eso es lo más grave, falta voluntad política del Estado.

En materia de mujeres y como primer tema nosotras hemos planteado que la base de las restricciones en materia de DESC radica en la sociedad conyugal, por discriminación de la mujer en materia de administración de bienes, a las mujeres se las disciplina en la familia y si bien hoy en la familia las mujeres han avanzado en términos de administración de patrimonio; en la sociedad conyugal, que es la regla general, sigue siendo el marido el jefe.

Hay restricciones y limitaciones a esto, sin duda, pero las mujeres históricamente y simbólicamente nunca han administrado los bienes y la propiedad; y esa es la base de la restricción de las mujeres en el acceso a los DESC. Hay varios trabajos en torno al tema que así lo plantean.

<sup>64</sup> Informante calificada: VERONICA MATUS MADRID. Área de Ciudadanía y Derechos Humanos. Corporación de Desarrollo de la Mujer La Morada.

Un segundo tema, es el hecho de que cuando las mujeres trabajan además mantienen las obligaciones familiares, lo que hace que ingresen al mercado del trabajo en condiciones de discriminación.

Un tercer tema es el de la seguridad social, en el Informe sobre DESC de mujeres que nosotras hicimos, se reveló el tema de la de la seguridad social, porque es un tema clave, donde la discriminación es abierta.

En Chile, la privatización referida a las A.F.P. y las Isapres ha producido una grave lesión a los derechos de las mujeres, porque la maternidad se considera un costo y termina asimilándose a una enfermedad.

En términos de Educación y de Cultura, hay dos cosas muy relacionadas, desde el punto de la perspectiva cultural, con la libertad de expresión, donde también las mujeres están especialmente tocadas.

Primero porque la libertad de expresión no existe en este país y además existe una concentración de los medios de comunicación, marcadas ideológicamente y donde la mujer es un objeto de manipulación. Donde no hay leyes restrictivas a eso, respecto del abuso de la publicidad y el uso del cuerpo.

Entonces en materia de cultura, el tema es clave, el acceso de la mujer no solamente a recursos culturales, sino cómo los medios de comunicación van imponiendo ciertas pautas de conductas y ciertos modelos de mujer, que enmarcan a las mujeres en sus lugares tradicionales y, por lo tanto, carentes de derechos y autonomía para decidir sobre ellos.

En el tema de Educación, si bien en Chile las mujeres tienen una escolaridad más o menos alta, eso no se traduce después en la Universidad, y en eso las estadísticas hablan solas, porque además se encuentra el problema de los ciclos vitales.

Pero también en el tema de la educación, si bien se ha avanzado, todavía persisten muchos problemas: respecto a las mujeres embarazadas que tienen que dejar sus estudios. Pese a que eso se intentó corregir a través de una circular ministerial, que en principio era sólo voluntaria, igualmente en muchos colegios elegantemente se les “sugiere” a las alumnas que se retiren y se dediquen a ser madres.

Hay también una gran carencia en la educación de adultos, no hay una reivindicación para las mujeres en este tema, se podría establecer perfectamente “un liceo” por comuna, que entregue educación a las mujeres y facilidades para nivelar sus estudios, en horarios adecuados para ellas, o en su defecto con guarderías, por ejemplo.

En materia de educación sexual después de las JOCAS<sup>65</sup> se polarizó la discusión y la Iglesia Católica se opuso a avanzar en el tema y esta situación se ha mantenido. Lo que queda demostrado cuando el grupo Pro Vida presenta un recurso de protección en contra de la píldora del día después, condenando al Instituto de Salud Pública por haber aprobado su salida al mercado, ya que supuestamente es abortiva.

Existen especialmente para las mujeres restricciones de un orden ideológico, sostenidas por grupos conservadores, muy fundamentalistas que impiden que las mujeres accedan al ejercicio

<sup>65</sup> Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad. Programa Formativo Complementario implementado a partir de 1996 por el Ministerio de Educación, a los alumnos de Octavos años básicos en adelante y en todos los establecimientos educacionales municipales y subvencionados. Actualmente se imparte a los establecimientos de todo el país, pero sólo a solicitud del Colegio o Liceo interesado y contando éste con la autorización del Centro de Padres y Apoderados de cada establecimiento.



de sus derechos humanos, porque no hay libertad para poder decidir sobre su sexualidad, sobre la cantidad de hijos que se quiere tener y los espacios de tiempo entre ellos; también eso va configurando un cuadro que opera en la práctica.

Entonces, si las normas no son buenas, no nos vienen a reafirmar discriminación, pero hay un factor cultural que la antecede que está instalada por el peso de la Iglesia Católica y por la culpabilización de las mujeres.

Eso por un lado en el discurso oficial, y en los hechos, hay grupos muy importantes que no tienen la visibilidad de tener el efecto amplificador de los medios de comunicación, de mujeres que son bastante libres, pero las mujeres acá ejercen derechos humanos a pesar del sistema normativo, a pesar de la falta de voluntad política en muchas materias y a pesar de los sectores conservadores, no siempre se juega todo en el ámbito jurídico de los derechos protegidos.

En el caso de las mujeres siempre hay grupos mucho más progresistas que son capaces de transgredir el sistema, de hecho las mujeres han abortado a lo largo de la historia con o sin leyes que las castiguen, con penalizaciones más altas o más bajas; ese simbólico no tiene mucho efecto en un país en que los medios de comunicación están muy controlados, entonces yo creo que en materia de educación sexual no se ha avanzado más. Al revés, aquí hay iniciativas del SERNAM, pero en el caso de las JOCAS terminaron desvirtuándose al punto que les cambiaron el nombre y se requirió después una autorización especial del colegio para implementar el programa. En el fondo el gobierno se hizo cargo de las críticas de la Iglesia Católica.

Lo importante a destacar es que pese a que las mujeres en Chile tienen altos niveles de escolaridad eso no se refleja en el acceso a la Educación Superior y en el hecho de terminar las carreras, porque claramente está impidiendo el ciclo vital y eso hay que relacionarlo con la carencia de guarderías infantiles, las que son hechas para empresas en las que trabajan mujeres y las mujeres que estudian no tienen facilidades para dejar a sus hijos en jardines infantiles.

Por otro lado, los jardines infantiles municipales tienen coberturas muy bajas. El problema está en que el cuidado de los hijos se ve como un asunto de las mujeres, no existen guarderías infantiles para los hijos de los trabajadores, ya sean hombres o mujeres.

El propio movimiento sindical hace eco de esta aparente protección de las mujeres, que es la manera de estigmatizarlas, porque se considera que mientras más hijos se tengan las mujeres son más “costosas”. Ante esto el SERNAM realizó un estudio sobre los costos asociados a la maternidad, sobre los “Costos Laborales de las Mujeres”.

En materia de derechos hay puntos centrales en que los derechos de las mujeres están siendo afectados. Una cosa es que exista el SERNAM que, vía políticas públicas, ha focalizado una serie de programas a mujeres. Pero eso va en la lógica de las políticas pública, no en la lógica de DESC y en esto no hay avance, al contrario.

En la familia, con la administración de la sociedad conyugal por el hombre, existe un proyecto de reforma, pero es un proyecto de ley que no tiene fecha de reforma.

Existe un alto impacto de la violencia intrafamiliar, la que es tipificada de una manera mucho más leve, de lo que significa el abuso doméstico y sexual.

En la familia subsisten los nudos que impiden que las mujeres puedan acceder en condiciones de igualdad a los DESC, respecto del trabajo está el cuidado de los hijos; respecto del acceso a

la salud y a la previsión está la consideración de la maternidad como una “fatalidad” de costo para las mujeres.

Este hecho es más claro cuando incluso, entorno al lanzamiento del Plan Auge aparecen dos presidentes de Isapres y señalan que les van a “cerrar la posibilidad a las mujeres”. Es decir que en términos de derechos humanos el empresario piensa que puede hacer lo que quiera. Es así, como la discusión ahora en cuanto al tema del subsidio maternal es ilustrativa de la carencia de derechos y la no consideración de los DESC en las mujeres.

En el caso específico del derecho al trabajo, esta, el tema de la precariedad de las condiciones de trabajo de las temporeras-

Hay también varias situaciones que aparecen como tema de exclusividad de la mujer, como el acoso sexual en que no hay regulación, que en cuanto al proyecto si bien hay un apoyo de la Presidenta de la Cámara de Diputados, pero hasta ahora no ha ocurrido nada. La discusión del Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que también está relacionado, no ha sido difundido y de hecho fue retirado finalmente.

En términos de “Trabajo” estamos siempre más abajo, se plantea cómo uno de los grandes éxitos en relación al tema de la Unión Europea, pero habría que hacer más público lo que dijeron los dos presidentes de Isapres: “entonces no recibimos más mujeres” y ahí esta claro que noción de DESC se tiene, que noción de derechos humanos tiene ese empresario en Chile, que por lo menos al tratarse de empresas de ese tipo de rubro debe haber cierta obligación de conocer del tema.

En materia de derechos humanos hay un déficit en dos sentidos, el primero tiene que ver con el desconocimiento del Pacto y de la importancia que tiene el sistema internacional hoy en estos tiempos y por otro lado la falta de voluntad política del gobierno.

Es tal el abandono en el campo de los derechos que en la práctica las mujeres trabajan, aumentan su inserción en el mercado de trabajo -aunque es la menor en América Latina- y con las dificultades que tienen se resisten a tener hijos, porque les es muy adverso, de costo y esfuerzo de ellas. Por lo que hay quienes interpretan las bajas en la tasa de natalidad en ese sentido. En Chile hay una caída de la tasa de natalidad súbita en los años 80 y se ha mantenido, las mujeres más jóvenes deciden terminar primero su carrera, si no tienen a algún familiar que le cuide los hijos.

En cuanto a la sindicalización hay dos parámetros, el primero consiste en las cifras que da la Dirección del Trabajo, respecto de mujeres organizadas, que es un poco más bajo que los hombres, pero esta igualmente es baja. El segundo parámetro es la práctica y esta dice que las mujeres no van a reuniones después del trabajo, porque tienen que volver a su casa.

Los vínculos asociativos en las poblaciones que son generalmente mantenidos por las mujeres, también están hoy más deteriorados. La asociatividad afecta en términos de que pierdes derechos, por lo tanto trabajas o vives en peores condiciones.

En el caso de las mujeres se empieza a oponer el poder desarrollarte en la comunidad con el rol familiar y eso demuestra el inmenso retroceso que hay, respecto a la asociatividad en las poblaciones las mujeres siguen manteniéndola, pese a que los cargos de las Juntas de Vecinos siguen siendo de los hombres de mayor edad.

Entonces, como Chile exhibe indicadores macroeconómicos interesantes, no existe voluntad política del Estado de mirar lo que está pasando en las micro experiencias. Hay desigualdades

muy grandes, lo que se refleja en la existencia de comunas muy ricas con muchos servicios disponibles para ellas y otras donde las personas se están muriendo de hambre.

Hay que señalar además que somos una sociedad con las brechas entre hombres y mujeres más altas de América Latina respecto del derecho a “igual salario”.

Pero hay que mirar también la imperfección de las instituciones y el tratamiento que el sector político de derecha ha hecho en las recomendaciones al Comité de la Convención, donde mezclan todo, hacen un cóctel y nunca explican nada, porque su política ha sido poner todo en un sólo saco y confundir a la opinión pública.

En cuanto al acceso a la salud, además de la problemática del tema reproductivo, se encuentra el desmantelamiento del sistema público de salud. Las mujeres tienen más acceso al sistema de salud no sólo porque se preocupan más de su salud sino porque se preocupan de la de sus hijos.

Pero hay grandes carencias en el sistema público, con hospitales antiguos, la falta de personal y de recursos, porque estos avances simbólicos como que hagan menos “colas” y se extienda la atención horaria en algunos consultorios, son absolutamente insuficientes.

En definitiva, en salud, las mujeres están especialmente discriminadas en razón de su maternidad, el acceso a la salud en Chile se compra y todos estamos carentes del acceso y garantía de este derecho.

Otro problema es que los programas públicos de salud mental son muy pocos, en circunstancias que Chile tiene los niveles de neurosis, depresión y estrés más altos de América Latina<sup>66</sup>. Las mujeres son las que consumen más tranquilizantes.

Para que hablar de la atención dental, que está absolutamente excluida. Hay cambios simbólicos pero no están asociados a la mayor inversión de recursos y cuando se piensa en un derecho que es universal, la importancia que se le da también tiene que ver con los recursos que se le asignan.

Existe el Programa Materno Infantil en el que incluye la entrega de leche en los consultorios, pero durante el año pasado estaba en discusión su continuación, por lo que el Programa de Alimentación Complementaria se podría suspender.

En este tema de los sistemas de salud lo que es increíble aún es que el Estado haya subsidiado al sistema privado, en caso de los subsidios maternos, siendo esto desconocido para la gran mayoría de la población y que salió a la luz pública a raíz de la implementación del Plan Auge y su financiamiento.

En el tema del acceso a la Vivienda a las mujeres que son “madres solas” se les da un puntaje especial, el problema es que la jefatura de hogar ha sido relevada desde el punto de vista de la política pública, no de los derechos, por lo que si la mujer no accedió al programa no tiene otra alternativa para adquirir una vivienda.

Muchas veces por vía de las políticas públicas se instalan definiciones que limitan el ejercicio de derechos, por ejemplo, en el caso de las mujeres jefas de hogar, para el SERNAM, se entiende

<sup>66</sup> El promedio anual de suicidios según el Servicio Médico Legal es de 1200 personas y el 60% a 70% de ellos están asociados a trastornos depresivos. El 74% de los suicidios es cometido por hombre y el 26% por mujeres.

que tal calidad la tienen aquellas mujeres que viven solas y eso limita el derecho a tener una pareja.

La gran mayoría de las mujeres en Chile han tenido acceso a la vivienda vía derechos del cónyuge. Hay varios factores que le impide a la mujer acceder a la vivienda, si no hay acceso al trabajo o trabajan en labores menores (porque no hay acceso a capacitación), porque tienen más responsabilidades y una jornada limitada en función de su rol de madres, sin considerar que los ingresos las mujeres los utilizan principalmente en los gastos familiares y rara vez personales. Todo esto impide el acceso a la vivienda, porque difícilmente cuentan con poder tener ahorro para ello y ya toda la cadena de derechos está lesionada.

De hecho en el caso de las mujeres indigentes ni siquiera tienen acceso a las “posadas” del Hogar de Cristo, porque sólo reciben adultos mayores indigentes de sexo masculino, por lo que estas mujeres mueren en la calle o quedan mucho más expuestas a la violencia y a los riesgos propios de vivir en la calle.

### **Algunos Ámbitos de Impacto por No Aplicación de los DESC:<sup>67</sup>**

Existen dos elementos que parecen relevantes en la discusión de la aplicación de los DESC en general:

- 1.- Los procesos de modernización y desarrollo económico, dirigidos principalmente hacia el logro de mayores metas de crecimiento, no han logrado resolver los problemas de inequidad y exclusión social, en Chile y en el continente. De aquí la importancia que tiene el compromiso de los Estados respecto de estos derechos.
- 2.- La ciudadanía carece de una práctica política que le permita conocer, reconocer, ejercer y hacer exigibles sus derechos

Asimismo, un elemento suplementario lo constituye el proceso de globalización que tiende a desdibujar los referentes a quienes presentar las demandas y a debilitar el ámbito decisional de los Estados. Estos fenómenos afectan diferencialmente a la población y fragilizan especialmente a los sectores más vulnerables. Es aquí que la legislación internacional enfrenta el desafío de probar a las mujeres y a los más amplios sectores que puede ser eficaz, relevante en el cambio de sus condiciones de vida.

Se hace necesario entonces, analizar, sin ser exhaustivas, algunos ámbitos en dónde el impacto de la no aplicación de los DESC es diferencial y requiere de políticas públicas que cautelen los derechos de las mujeres.

- Pobreza y medios de subsistencia:

En nuestro país no se han garantizado los derechos a la seguridad social y alimentaria, como tampoco el acceso a los recursos mínimos de subsistencia para toda la población, lo que se refleja tanto en las estadísticas de la pobreza, como en el uso y manejo de los recursos disponibles en el territorio nacional.

<sup>67</sup> Informantes Calificados: Ximena Zavala San Martín y María Paz Aedo, Fundación Instituto de la Mujer.

- Indigencia:

Según los resultados de la Encuesta Casen 2000, un 52.2% de la población indigente en nuestro país corresponde a mujeres, 4.4% más que sus pares hombres en igual condición. Es en la indigencia donde existen las mayores brechas entre hombres y mujeres. Además, si observamos las tendencias en el tiempo, vemos que si bien la pobreza femenina se ha reducido, la indigencia conforma un “núcleo duro” que no parece resolverse.

- Jefatura de hogar:

Por otra parte, en los últimos años ha aumentado la composición de hogares con jefatura femenina, pasando de 20.0% en 1990 a 23.1% en el 2000 (CASEN 2000), y no han mejorado sus condiciones de vida: el 39.7% de los hogares con jefatura femenina se concentra en los dos quintiles de menor ingreso.

Estos fenómenos implican también una persistente inequidad en el consumo, donde una importante proporción de mujeres y sus familias no acceden a los recursos mínimos subsistencia, lo que se evidencia, por ejemplo, en el acceso a recursos naturales como el agua y la tierra. de organizaciones regionales, como el Instituto de la Mujer de Concepción y SERPAJ Arica, señalan que el auge y desarrollo de la agroindustria de exportación, ha significado para las mujeres que viven en zonas agrícolas la pérdida de sus propios medios de subsistencia, a consecuencia del monocultivo y la explotación forestal, que consumen la mayor parte de los recursos de tierra y agua. En consecuencia, estas mujeres deben emigrar con sus familias en búsqueda de nuevas fuentes de ingreso.

- Trabajo

En nuestra sociedad se advierte un desigual acceso de hombres y mujeres a fuentes laborales seguras y estables, y una persistente brecha salarial entre ambos sexos.

Respecto de las fuentes laborales, vemos que el derecho al trabajo sigue sin ser respetado y ejercido de manera igualitaria en hombres y mujeres, lo que redundará en mayores dificultades de estas últimas para mejorar su calidad de vida, desarrollar su autonomía y/o superar las condiciones de pobreza. Diversos estudios evidencian que los procesos de liberalización económica han significado un deterioro del mercado de trabajo formal y en un estancamiento de la economía en su capacidad generadora de empleo, con consecuencias especialmente adversas para la población femenina y juvenil.

La desocupación de las mujeres tiende a ser mayor que en los hombres en la última década, como lo evidencian los resultados del estudio CASEN 2000. La evolución del desempleo en la última década evidencia que en tiempos de crisis, las principales afectadas son las mujeres, que se incorporan a la fuerza de trabajo disponible sin llegar a insertarse laboralmente.

El apremio económico vuelve más vulnerables a las mujeres a insertarse en trabajos inestables, informales y mal remunerados. Además, las mujeres aceptan estos empleos a cambio de la flexibilidad necesaria para cumplir, al mismo tiempo, con el trabajo doméstico de sus hogares y familias.

Entre las que se insertan en la agroindustria, sus empleos se caracterizan por regulaciones insuficientes, que no logran proteger sus derechos como trabajadoras; inestabilidad, debido a la estacionalidad de la producción; y riesgos para la salud física a consecuencia del uso de agro

tóxicos. Otras mujeres se dirigen a los centros urbanos, donde se insertan principalmente en empleos desregulados, mal remunerados, inestables e informales, como el servicio doméstico.

Esto significa un deterioro de la calidad de vida de la población de las mujeres agricultoras y en una vulneración al derecho de acceder a los recursos mínimos de subsistencia.

En definitiva, nuestra sociedad vulnera el derecho al trabajo de las mujeres, no sólo por limitar sus oportunidades de inserción laboral en condiciones dignas, sino también por la ausencia de un marco cultural y político que permita una distribución equitativa del trabajo doméstico, desempeñado mayoritariamente por mujeres.

El trabajo de reproducción social, desempeñando en el hogar y la familia, tiende a ser considerado como un costo económico para la contratación. Las mujeres no son empleadas por representar “mayores gastos” para las empresas.

La magnitud del trabajo reproductivo es sorprendente, teniendo en cuenta el total de nacidos vivos. Agravan esta situación la deficiente cobertura de cuidado infantil (Mujeres chilenas en cifras, 2001) y la posible reducción de los subsidios a la maternidad, tal como se ha planteado en el Plan Auge<sup>68</sup>.

- Ingresos:

Las deficientes condiciones económicas de las mujeres se reflejan también en la distribución del ingreso nacional: a 1996, el ingreso per cápita de las mujeres representaba el 38% del ingreso de los hombres (Mujeres chilenas en cifras, 2001). Además, reciben remuneraciones inferiores a las de sus pares hombres bajo las mismas condiciones laborales.

En los niveles educacionales superiores estas brechas de ingreso tienden a acentuarse: entre las personas sin estudios, las mujeres perciben el 81% de los ingresos que reciben sus pares hombres, mientras que en el nivel universitario, apenas alcanzan el 53,4%. En promedio, las mujeres perciben el 70% del ingreso de los hombres.

Otro elemento discriminatorio tiene relación con las pensiones. La mujer que trabaja y cotiza normalmente, a diferencia del hombre en iguales condiciones, no genera para su cónyuge una pensión en caso de fallecimiento.

- Educación:

La educación se reconoce como derecho por su papel fundamental para el desarrollo de las personas y las sociedades, y como herramienta para la superación de la pobreza. Un mayor nivel educacional debiera generar mayores posibilidades de obtener un empleo y mejores ingresos; además, la educación supone fortalecer las habilidades sociales de la población.

<sup>68</sup> El subsidio maternal para las mujeres afiliadas a Isapres y cualquier sistema previsional debe ser considerado un derecho laboral de las mujeres, no un problema o “costo” para las políticas de salud.

Considerando la educación como un derecho, vemos la cobertura educacional es diferente para hombres y mujeres.

Mientras que la población masculina abandona los estudios en mayor proporción que las mujeres en los niveles básico y medio, en los niveles de educación superior esta tendencia se revierte. Este fenómeno puede atribuirse a que los jóvenes hombres deben insertarse laboralmente desde temprana edad, lo que podría motivar la deserción del sistema escolar en el nivel básico y medio; mientras que las mujeres, si bien concluyen estas etapas educativas, puede que no sigan estudiando en el nivel superior al asumir responsabilidades familiares. Es imperativo garantizar el derecho a una educación completa para hombres y mujeres, abordando las causales específicas que motivan su deserción en los diferentes niveles educativos.

Por otra parte, aunque los niveles de escolaridad han aumentado en toda la población, e incluso las mujeres tienden a superar a sus pares hombres en las generaciones más jóvenes, en promedio presentan una menor escolaridad, acentuándose las brechas a mayor nivel de ingresos (ver Cuadro 4). Esta situación evidencia que efectivamente una de las mayores brechas de equidad en el acceso a la educación de hombres y mujeres se encuentra en el nivel superior, precisamente el más relevante para la inserción en el mercado laboral.

El derecho a la educación tampoco ha sido efectivamente garantizado en términos de calidad y equidad. Se reconoce la existencia de importantes brechas entre el sistema educacional público y privado en los niveles básico y medio, lo que reduce las oportunidades educativas al nivel de ingresos de la población, perjudicando a quienes no cuentan con los recursos necesarios para acceder a la educación privada. Además, el alto costo de la educación superior margina a la población de menos recursos, quienes ven limitadas sus oportunidades de acceso a este nivel educativo.

Considerando la educación como herramienta para el desarrollo social y la superación de la pobreza, se hace necesario también revisar la relación actual entre educación para el trabajo y empleabilidad.

El aumento de la escolaridad no se ha traducido en una disminución proporcional del desempleo ni en una mayor inserción laboral de las mujeres. Esto da cuenta de que el actual sistema económico no está absorbiendo la mano de obra capacitada disponible y que los requisitos de empleabilidad no necesariamente tienen que ver con las capacidades, sino con criterios informales que discriminan a mujeres y jóvenes.

Por último, vemos que los actuales modelos educativos descuidan entre sus objetivos la entrega de herramientas que favorezcan el reconocimiento y ejercicio de los DESC y los derechos humanos en general. Por ejemplo, aún no han sido implementados en el currículum obligatorio asignaturas relativas a las relaciones de género, medioambiente, sexualidad, liderazgos, etc., con graves consecuencias a corto y mediano plazo en términos de convivencia y desarrollo social.

- Salud:

Nuestro país ha sido incapaz de garantizar a toda la población el derecho a la salud. Vemos que persisten importantes brechas en el acceso a servicios de salud entre hombres y mujeres, predominando una concepción de la maternidad como costo económico y no como responsabilidad social.



Una de las esferas más débiles en el ámbito de la salud es el respeto y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, fenómeno que afecta principalmente a las mujeres, puesto que se las responsabiliza casi exclusivamente de los costos de reproducción social sin respetar sus derechos como personas. Así lo evidencian la ausencia de políticas de educación sexual, el limitado acceso a métodos anticonceptivos, la penalización del aborto, las estadísticas de violencia, etc.

El servicio público de salud considera en sus políticas de acceso a la anticoncepción fundamentalmente a las mujeres adultas, casadas y con hijos. Las mujeres jóvenes solteras están más desprovistas de información y de atención, lo que explica el número importante de embarazo adolescente en nuestro país con el impacto que este tiene en la reproducción de la pobreza. Del total de madres adolescentes, 1.052 (3%) son menores de 15 años.

El último estudio realizado por el Sernam sobre prevalencia de la Violencia Intrafamiliar (2002) reveló que en Región Metropolitana:

1. Cuatro de cada diez mujeres han vivido violencia psicológica
2. Una de cada tres violencia física
3. Más de una de cada diez violencia sexual

Esta situación pone de manifiesto la magnitud del problema y la necesidad de elaborar políticas públicas eficaces para prevenir y sancionar la violencia en contra de las mujeres. Finalmente la actual ley de violencia intrafamiliar requiere de ser modificada adecuadamente de manera a que establezca la violencia contra la mujer como un delito y no como actualmente que la considera solo como falta.

Por otra parte, los problemas de salud de la población también son enfrentados en su mayoría por mujeres, a quienes tradicionalmente se las han asignado las principales responsabilidades del cuidado de la salud de las familias. En consecuencia, los costos para la salud física que aparea el deterioro ambiental son asumidos por las mujeres. Por ejemplo, en el caso de la contaminación atmosférica, las poblaciones infantil y adulta mayor son directamente afectados, pero son las mujeres deben asumir el cuidado de niños/as y ancianos/as a su cargo.

- Vivienda y urbanismo:

El derecho a la vivienda en nuestro país ha sido abordado desde la gestión pública con un mayor énfasis en la cobertura que en la calidad, dando lugar a serias problemáticas en términos de ordenamiento territorial, tratamiento de aguas lluvias, seguridad residencial, calidad de las viviendas, etc.

La construcción de viviendas y espacios urbanos descuida las necesidades de la población en términos de convivencia doméstica y comunitaria, acceso a servicios públicos, espacios recreativos, etc. Los costos de estas deficiencias son particularmente asumidos por las mujeres, en tanto tradicionalmente responsabilizadas del espacio doméstico y cotidiano. El levantamiento de poblaciones y villas, sin una adecuada planificación territorial, significa para las mujeres: dificultades en el acceso a servicios básicos (como salud y educación) para ellas y sus hijos/as; vulnerabilidad en términos de seguridad; pérdida de tiempo debido al desplazamiento a grandes distancias para acceder a fuentes laborales y servicios públicos; riesgo ante fenómenos climáticos, en las zonas que carecen de una adecuada red de alcantarillado; etc. Además, las soluciones habitacionales no contemplan la creación de espacios públicos y servicios públicos, lo que redundaría en un deterioro de la calidad de vida en términos individuales, familiares y sociales.



- Fenómenos migratorios:

La migración intrarregional es un fenómeno que se consolida y que es necesario abordar en el cuadro del respeto de los derechos humanos. Chile, por su situación en la región se ha transformado en un lugar de destino para personas en búsqueda de un mejor avenir. La situación de estos migrantes requiere de nuestra atención como sociedad civil y la exigencia para el Estado de proponer una política migratoria y de integración de esta población, en el marco de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos. La situación actual es de discriminación en algunos casos y mala calidad de vida de dicha población, compuesta por un número creciente de mujeres provenientes de la zona andina (Perú y Bolivia). El apremio económico y la las vuelve más vulnerables social y económicamente, llevando a las migrantes a aceptar empleos bajo peores condiciones que los y las trabajadores/as nacionales, debido a la falta de regulación y reconocimiento de los derechos de esta población.

- Cultura

Entendiendo la esfera cultural no sólo como recreación y esparcimiento, sino como el espacio en que se construye identidad, roles y estereotipos, vemos que persisten en nuestra sociedad modelos culturales que construyen y reproducen patrones de discriminación y exclusión de las mujeres.

El arraigo de un modelo de relaciones de género que reduce a las mujeres a la esfera privada y doméstica, impide el reconocimiento de sus derechos humanos en general y de los DESC en particular. Estos fenómenos dificultan tanto la modificación de prácticas discriminatorias entre la población como el desarrollo de políticas adecuadas a las necesidades y demandas de las mujeres. Así lo evidencian los atropellos y falta de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres; la desigual distribución del trabajo doméstico; la reproducción de estereotipos discriminatorios en los medios de comunicación y en la educación; la ausencia de una ley de divorcio apropiada a la realidad de las diferentes familias que existen en Chile; la violencia contra las mujeres, etc.

También el ámbito de la cultura vemos que nuestro país adolece de serias deficiencias en el reconocimiento de su propia diversidad, lo que puede atribuirse a un intento forzado por lograr cohesión social a costa de las legítimas diferencias y divergencias entre las personas. Este fenómeno afecta la libertad de expresión y el respeto a las diferentes perspectivas que coexisten en nuestra sociedad.

El no reconocimiento y el respeto de la diversidad cultural conlleva atropellos al respeto y ejercicio de los DESC en los pueblos indígenas, y entre ellos, a las mujeres, tradicionalmente más desprotegidas y marginadas de los espacios de influencia y decisión. Así lo evidencia, por citar algunos ejemplos, la discriminación cultural y la vulneración de sus derechos de tierras y aguas. Se hace imprescindible, en consecuencia, la pronta ratificación del Convenio n° 169.

Por esta razón, es imprescindible que la legislación, las políticas públicas y las prácticas políticas y sociales en la ciudadanía resguarden efectivamente el respeto y ejercicio de los DESC de las mujeres indígenas, al mismo tiempo que reconozcan el aporte de su particularidad cultural a nuestra sociedad.

Para finalizar, podemos señalar que el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales de las mujeres también se ve dificultado por las limitaciones al respeto y ejercicio de

sus derechos civiles y políticos, que dificultan sus posibilidades de ejercer presión, manifestar sus demandas e influir en los espacios de toma de decisiones. Para agilizar el reconocimiento y ejercicio de estos derechos es imprescindible que nuestro país ratifique el Pacto de San Salvador, para su adecuada incorporación al marco jurídico nacional.

## **Institucionalidad y Normativa**

- Ley N° 19.023, de 1991, crea el Servicio Nacional de la Mujer:

Se Crea el Servicio Nacional de la Mujer como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación. Es el organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de la familia.

- Ley N°19.335, de 1994, sobre Régimen de Participaciones en los Gananciales:

En las capitulaciones matrimoniales que celebren en conformidad con el párrafo primero del Título XXII del Libro Cuarto del Código Civil, los esposos podrán pactar el régimen de participación en los gananciales.

En el régimen de participación en los gananciales los patrimonios del marido y de la mujer se mantienen separados y cada uno de los cónyuges administra, goza y dispone libremente de lo suyo. Al finalizar la vigencia del régimen de bienes, se compensa el valor de los gananciales obtenidos por los cónyuges y éstos tienen derecho a participar por mitades en el excedente. Ninguno de los cónyuges podrá otorgar cauciones personales a obligaciones de terceros sin el consentimiento del otro cónyuge. Dicha autorización se sujetará a lo establecido en los artículos 142, inciso segundo, y 144, del Código Civil.

- Ley 19.250 , de 1993, Modifica Libros I, II y V del Código Del Trabajo, Artículo 2472 del Código Civil y Otros Textos Legales:

Elimina la prohibición legal que tenía la mujer para desempeñar trabajos pesados.

Concede permiso de un día a los padres, con goce de sueldo, en caso de nacimiento de un hijo.

Concede permiso post natal a los padres en caso de fallecimiento de la madre.

El padre no gozará del fuero maternal que favorecía a su mujer, pero si tendrá derecho al subsidio maternal que otorga el estado.

Concede opción de permiso al padre trabajador, a elección de la madre trabajadora, en caso de enfermedad del hijo menor de un año. El permiso corresponderá siempre al padre en caso de muerte de la madre y/o se concederá a quién tenga al menor bajo tuición o protección. Establece jornada de trabajo legal máxima para las trabajadoras de casa particular de 12 horas diarias, con un descanso de un hora.

Establece ingreso mínimo para las trabajadoras de casa particular equivalente al 75% de un ingreso mínimo mensual.

- Ley N° 19.409, de 1995, Agrega Artículo 367 Bis al Código Penal:

Esta norma sanciona la trata de blancas, por cuanto señala que : “El que promoviere o facilitare la entrada o salida de personas del país para que éstas ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero, será castigado con la pena de presidio menor en su grado máximo y multa de veinte unidades tributarias mensuales. No obstante, se impondrán las penas señaladas en el artículo anterior en los siguientes casos: 1.- Si la víctima es menor de edad; 2.- Si se ejerce violencia o intimidación; 3.- Si el agente actúa mediante engaño o con abuso de autoridad o confianza; 4.- Si el autor fuere ascendiente, descendiente, marido, hermano, tutor, curador o encargado de la educación de la víctima; 5.- Si el agente se vale del estado de desamparo económico de la víctima; 6.- Si existe habitualidad en la conducta del agente.».

- Código del Trabajo, Libro II, Título II, De la Protección a la Maternidad:

Las trabajadoras tendrán derecho a un descanso de maternidad de seis semanas antes del parto y doce semanas después de él. Estos derechos no podrán renunciarse y durante los períodos de descanso queda prohibido el trabajo de las mujeres embarazadas y puerperas. Asimismo, no obstante cualquiera estipulación en contrario, deberán conservárseles sus empleos o puestos durante dichos períodos.

Durante el período de embarazo y hasta un año después de expirado el descanso de maternidad, la trabajadora estará sujeta a fuero laboral, no pudiendo el empleador poner término al contrato sino con autorización previa del juez competente.

Durante el período de embarazo, la trabajadora que esté ocupada habitualmente en trabajos considerados por la autoridad como perjudiciales para su salud, deberá ser trasladada, sin reducción de sus remuneraciones, a otro trabajo que no sea perjudicial para su estado.

Los establecimientos que ocupan veinte o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil, deberán tener salas anexas e independientes del local de trabajo, de costo exclusivo del empleador, en donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos menores de dos años y dejarlos mientras estén en el trabajo.

Las madres tendrán derecho a disponer, para dar alimento a sus hijos, de dos porciones de tiempo que en conjunto no excedan de una hora al día, las que se considerarán como trabajadas efectivamente para los efectos del pago de sueldo, cualquiera que sea el sistema de remuneración.

- Ley N° 19.505, de 1997, Concede Permiso Especial en Caso de Enfermedad Grave de Hijos Menores de 18 años:

Establece el derecho a ausentarse del lugar del trabajo hasta por 10 jornadas en un año calendario, a la madre o padre trabajadores (a opción de la trabajadora), en caso de que la salud de un hijo menor de 18 años requiera la atención personal de uno de sus padres, por accidente grave, enfermedad terminal en su fase final, o enfermedad aguda, grave y con riesgo de muerte.

El mismo beneficio se concede a quién tenga la tuición de un menor de 18 años, en las mismas situaciones antes descritas.

Se establece en la ley además formas de compensación de las jornadas no trabajadas, de común acuerdo por las partes.

- Ley N° 19.591, de 1998, Modifica el Código del Trabajo en Materia de Protección a la Maternidad:

Con la finalidad de compatibilizar el trabajo remunerado de las mujeres con su derecho a tener familia, su modificación más significativa es la de agregar en el artículo 194, el siguiente inciso final: "Ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadoras, su permanencia o renovación de contrato, la promoción o movilidad en su empleo, a la ausencia o existencia de embarazo, ni exigir para dichos fines certificado o examen alguno para verificar si se encuentra o no en estado de gravidez."

Además esta Ley hace extensivo el fuero maternal a la trabajadora de casa particular, terminando con la discriminación que las afectaba.

## **Planes y Programas**

- Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010:

Tiene sus inicios con la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999. Ese Plan es un instrumento de carácter propositivo, que facilitó el diseño de políticas públicas en favor de las mujeres y orientó la acción de los sectores. El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000- 2010, de acuerdo a sus lineamientos generales, recoge las aspiraciones y demandas de distintos sectores de mujeres y busca consolidar durante la próxima década las políticas de género en la institucionalidad pública, a la vez que promover la participación de las mujeres y el control ciudadano en torno a estas políticas. Está organizado en seis grandes temas: Una cultura de Igualdad; Promover los derechos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio; Participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones; Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza; Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida; Enfoque de género en las políticas públicas;

No se proponen, a diferencia del primer Plan, acciones específicas sino lineamientos para concretar, a nivel comunal o regional, en planes operativos.

- Programa de Salud de la Mujer:

Consiste en desarrollar acciones que contribuyan al desarrollo integral, físico, mental y social en todas las etapas de su ciclo vital. Las actividades programáticas están subdivididas de acuerdo al nivel de atención:

- Nivel Primario: énfasis en actividades de tipo promocional (consejería) y preventivo (Control prenatal, de regulación de fecundidad, ginecológico preventivo, climaterio, etc) y consultas de morbilidad general obstétrica-ginecológica y oncológica.
- Nivel Secundario: consultas a resolver por especialistas (alto riesgo obstétrico y perinatal, morbilidad ginecológica).
- Nivel Terciario: atención hospitalaria materno-neonatal, ginecológica y oncológica. Pueden acceder a él todas las mujeres beneficiarias del sistema público de salud. Las prestaciones en el Nivel Primario de atención se entregan a toda la población que está inscrita en un consultorio o centro de salud (Plan de Salud Familiar).

- Programa de Empleo para Mujeres Jefas de Hogar Desempleadas:

La iniciativa se enmarca en el programa impulsado por el Ministerio del Trabajo, entidad que traspasó fondos por un monto total de mil 18 millones de pesos al Servicio Nacional de la Mujer.

El objetivo de esta iniciativa es crear una línea especial de trabajo dirigida exclusivamente a mujeres jefas de hogar, actualmente desempleadas, permitiendo que un total de 2.911 mujeres tengan un empleo estable, por tres meses (desde el 01 de agosto hasta el 31 de octubre de 2002).

Fomentando especialmente programas de capacitación laboral y apoyo ocupacional que les permita posteriormente ingresar al mundo laboral.

El programa contempla la ejecución de 286 proyectos -a nivel nacional- en los que participan 2.911 mujeres en áreas relacionadas con inversión en la comunidad, inversión para la habilitación laboral y mejoramiento del empleo y prestación de servicios personales y/o comunitarios.

- Programa para la Habilitación Laboral y Mejoramiento de la Empleabilidad:

Proyecto de inversión socio-comunitaria para la habilitación laboral y mejoramiento de la empleabilidad de mujeres cesantes de las comunas de La Pintana, San Ramón, El Bosque y La Granja, el que se desarrollará durante tres meses (agosto a octubre de 2002). Se capacitará a un grupo de 41 mujeres como guardadoras infantiles. El grupo se especializará en manipulación de alimentos, primeros auxilios, cuidado infantil y prevención de accidentes, y desarrollo sicomotriz. La capacitación se realiza a través de una jornada teórico y práctica, es decir en la mañana las mujeres reciben instrucción, y en la tarde realizan su “práctica” en jardines infantiles y centros escolares comunitarios de la zona, bajo la supervisión de las educadoras de párvulos de cada uno de los centros infantiles.

**Información Estadística**

### 3 LA SITUACIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES

Informante Calificado  
Pedro Vera Román  
Corporación FORJA

#### **Análisis de la Sociedad Civil:**

#### **El Envejecimiento Paulatino y Sostenido de una Sociedad<sup>69</sup>**

Según datos arrojados por el informe del Comité Nacional para el Adulto Mayor Chile se encuentra en un proceso de envejecimiento poblacional paulatino, pero sostenido.

Hay estimaciones que indicaban que en el año 1992, que el 9,8% de la población total del país estaba compuesto por adultos mayores, lo que equivale a una población 1.305.557 personas, proyectándose un 16% para el año 2005, esto es una población mayor superior a los 3 millones de habitantes.

Del total de la población mayor, un 55% son mujeres. Junto con lo anterior, la esperanza de vida para los chilenos es de 74 años, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano de UN, 2002.

Es decir, si se proyectan las tendencias de los últimos 40 años, hasta el año 2020 se observa que la composición de la población económicamente inactiva cambiará, reemplazándose individuos de entre 0 y 14 años por individuos sobre los 65 años. Lo que no deja de ser importante, porque ambos segmentos poblacionales requieren de distintos tipos de servicios, todo lo cual redundará en la necesidad de redefinir las políticas existentes en materias tales como salud, educación, previsión social.

Desde otro enfoque, el modelo cultural muchas veces vigente expresado a través de los medios de comunicación, define a la vejez como deterioro y a los viejos se les atribuye características negativas: incapaces, inútiles, obsoletos, características que se imputan a “priori” a todos los individuos que presentan signos externos de vejez.

Se hace indispensable por tanto redefinir la vejez como una etapa diferente de la vida, pero también plena de posibilidades y asumir que tanto o más importante que las condiciones sociales y personales objetivas, son los modos como se interpreta y como se reacciona frente a ellas.

En cuanto a los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en materia de Adultos Mayores, considerados aquellos como atributos inherentes a la dignidad de la persona y superiores al poder del Estado, se consolidan con la adopción de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes

<sup>69</sup> Informante Calificado: PEDRO VERA ROMAN. Coordinador Area Extensionismo Jurídico y Justicia Local, Corporación ONG FORJA.

del Hombre en 1948, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, OEA, 1988) y la Convención Europea de Derechos Humanos.

Y aunque, en el régimen internacional de protección de los derechos humanos se ha brindado especial atención a los grupos humanos considerados más vulnerables, los adultos mayores no han sido objeto de una protección especial bajo la forma de un convenio o pacto internacional sobre la Tercera Edad.

Sin embargo, Naciones Unidas ha tenido interés en estudiar este problema del envejecimiento de las poblaciones, tanto para el desarrollo de las naciones como para el bienestar y seguridad de las personas de edad avanzada.

Es así como la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió convocar en 1982 a una Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento del cual nace el “Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento” que abarca aspectos relativos al desarrollo y aspectos humanitarios inherentes al envejecimiento.

El Plan contiene un conjunto de recomendaciones sobre objetivos y medidas para alcanzarlos, aunque no tiene carácter de convención internacional, de declaración de derechos, ni de normativa vinculante. Con el fin de facilitar su cumplimiento se estableció a fines del mismo año, el Programa Regional de Salud de los Ancianos de la Organización Panamericana de la Salud.

En el año 1991, la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó lo que se denominó “Los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad” con el fin que los Estados los incorporen en sus programas nacionales. Se trata de dieciocho aspectos agrupados en cinco principios tan importantes como la independencia, la participación, cuidados, autorrealización y dignidad a favor de los adultos mayores.

A nivel regional han surgido acuerdos en el área latinoamericana. En octubre de 1992, los representantes gubernamentales del Área Iberoamericana suscribieron la “Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para las Personas Mayores en el Área Iberoamericana”.

En cuanto a la discriminación por edad en Chile, se podría afirmar que la percepción societaria sobre los adultos mayores está basada más en estereotipos, creencias y mitos basados en juicios de valor o prejuicios más que en estudios académicos.

Producto de lo anterior, nuestra sociedad ha “invisibilizado” a los adultos mayores, dejándolos ausentes a la hora de asignar recursos y de tomar decisiones tanto en el ámbito público como privado.

En cuanto a la discriminación por edad en los distintos campos de la actividad social, la Constitución Política no contiene normas explícitas sobre los adultos mayores, de manera que hay que considerar sus normas generales, entre las cuales se encuentra la que declara que las personas son libres e iguales en dignidad y derechos y nadie puede establecer discriminaciones arbitrarias, que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones de igualdad que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece (Artículo 1º).



Cabe hacer presente que algunos consideran que las normas constitucionales que establecen un límite de edad para el ejercicio de determinada función serían discriminatorias. A saber, la del Capítulo VI, Art. 77 inciso 2º, que expresa: “Los jueces cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad” y la del Capítulo IX, relativo a la Contraloría General de la República, Art.87 inciso final, que señala: “El Contralor de la República....cesará en el cargo al cumplir 75 años de edad.”

Existe una gran proliferación de normas referidas a la seguridad social; disposiciones diseminadas en distintos cuerpos normativos, relacionados con la vejez pero no directamente referidas a ésta; se carece de regulación legal en temas importantes para los adultos mayores, como la discriminación por edad y el maltrato por abandono y omisión.

En resumen, a diferencia de otros países en la legislación chilena no existe un cuerpo normativo específicamente referido a la Tercera Edad, sino que se regir por las normas generales.

Referente a una política nacional para el Adulto Mayor, el incremento de la población mayor de 60 años y en especial de los mayores de 80 años, trae aparejada una mayor demanda sobre bienes y servicios provenientes tanto de la institucionalidad pública como del sector privado.

En la actualidad, el 73.7 % de los adultos mayores es beneficiario del sistema de salud público y el 50% del total de la población mayor de 60 años recibe atención gratuita.

Sin embargo, las orientaciones generales del sector han estado centradas en la atención Materno – Infantil. Por lo tanto, una política nacional debe hacerse cargo de estos cambios en relación a la cobertura como también a la especialización para la atención de la población mayor.

Otro elemento de impacto en la sociedad tiene relación con el funcionamiento del sistema de pensiones. La tendencia al envejecimiento poblacional representa un gran desafío tanto para la cobertura como para el financiamiento de la pensiones, por parte del Estado.

En materia previsional, cabe destacar que un porcentaje superior al 35% de la población ocupada no cotiza en los sistemas contributivos de protección social, lo cual de mantenerse en el tiempo significaría que el Estado deberá hacerse cargo de estas personas, ya sea a través del otorgamiento de beneficios asistenciales o del pago de pensiones mínimas. Como dato ilustrativo, al año 1995 existían 1.680.000 pensionados en el país, de los cuales un 33 % recibía pensiones mínimas, un 25 % pensiones asistenciales, un 12 % montepiadas.

Existen algunos Programas Sociales vigentes dirigidos a la Población de Adultos Mayores de menores recursos:

En la Previsión Social y concebidos como beneficios sociales, existe la Pensión por Edad o Vejez, Ley 15.386; Pensión Asistencial de Ancianidad, Decreto Ley 869.; Tarjeta de identificación del pensionado. Descuentos en empresas y negocios Campaña “ Devolviendo la Mano”.; Pensión alimenticia; Corporación de Asistencia Judicial; Derecho de Apelación por Rechazo y Calculo erróneo de Pensiones; Seguro de Vida; Desahucio; Asignación por Muerte; Asignación Familiar; Subsidio de Cesantía; Seguro Social de accidentes del Trabajo y Enfermedades profesionales ante la Superintendencia de Seguridad Social.

En la Salud, la Inscripción en Consultorios del Servicio Nacional de Salud; Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor; Programa del adulto Mayor. Modalidad de Salud Institucional; Subprograma de Prótesis Dentales para el Adulto Mayor; Atención Integral de Enfermería a Domicilio y en Centros del Adulto Mayor; Control de Salud del Adulto Mayor.

En la Educación, el Programa de Alfabetización de Adultos y Programas de Regularización de Estudios. En la Vivienda, el Programa de Atención Especial al Adulto Mayor. En Deportes y Recreación, el Programa para el Adulto Mayor y Consejo de Deportes; Museos, Bibliotecas. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. En transporte Público Programa del Metro S.A. pasajes a precio rebajado. En cuanto a la Participación Social, Clubes de Adultos Mayores y Uniones Comunales de Adultos Mayores.

## **Normativa**

- DL. 869, de 1975, En cuanto a la Pensión Asistencial para Ancianos Carentes de Recursos:

La persona mayor 65 años de edad que tenga una residencia continua mínima de tres años en el país, que no tenga derecho a percibir una pensión derivada de accidente del trabajo o de otro sistema de seguridad social y que carezca de ingresos propios o de tenerlos, ellos sean inferiores al cincuenta por ciento de la pensión mínima; tiene derecho las pensiones asistenciales son otorgadas por los Intendentes Regionales, las que actualmente corresponden a la suma de \$36.308 mensuales. Este monto se incrementa en un diez por ciento, por cada cincuenta semanas o doce meses de cotizaciones registradas en cualquier institución de previsión. Los beneficiarios de estas pensiones tienen además derecho a asistencia médica por el Servicio Nacional de Salud.

- Ley N°, DE 1998, sobre Revalorización de Pensiones, que Modifica al Ley 15.386 de 1963 sobre Pensión por Edad o Vejez:

Con ella se crea el Fondo de Revalorización de Pensiones, que tendrá por objeto financiar un régimen de pensiones mínimas, compensar el deterioro sufrido por las pensiones de regímenes previsionales a causa de la desvalorización monetaria y mantener sus montos revalorizados de acuerdo con las disposiciones establecidas en esta ley.

- Decreto Supremo N°62, de 1984 sobre Programa de Vivienda Básica para El Adulto Mayor:

Consiste en una vivienda de un conjunto habitacional urbanizado (pavimentación, con red de agua potable, alcantarillado y electricidad), ya sea nueva y con terminaciones básicas o una vivienda usada recuperada por SERVIU<sup>70</sup> y destinada especialmente a este programa para aquellas personas mayores de 65 años, de escasos recursos y que vivan en condición de “allegados” o arrendatarios. Las viviendas pueden ser asignadas en Comodato (exentas de pago alguno) para aquellas personas con renta mensual familiar igual o inferior a 1,5 Unidades de Fomento o en Arrendamiento (10% de su renta con tope de 0,3 UF), en ambos caso el plazo es de 2 años renovable por períodos iguales<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Servicio de Vivienda y Urbanismo, dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

<sup>71</sup> Pagina web del Gobierno de Chile.

## **Planes y Programas**

- Programa de Control de Enfermedades Respiratorias del Adulto, Era:

Este es un programa piloto, implementado este año en quince consultorios de la Atención Primaria de la Región Metropolitana y que tiene como misión el control de enfermedades respiratorias del Adulto y del Adulto mayor. El objetivo del programa es contribuir a la disminución de la mortalidad y letalidad por enfermedades respiratorias en adulto (de 45 a 64 años) y en adulto mayor (mayores de 64 años).

Son beneficiarios la población adulta y adultos mayores de los 15 consultorios seleccionados para la implementación del programa de Enfermedades Respiratorias de Adultos, de la Región Metropolitana. Desde los 15 a 44 años de edad y en particular las personas que tengan entre 45 a 64 años (adulto) y de 65 años y más (adulto mayor). El Ministerio de Salud estima que se cubrirá a 500.000 beneficiarios del Servicio Público de Salud.

- Programa del Adulto Mayor Modalidad Institucional de FONASA<sup>72</sup>:

Permite el acceso y atención gratuita en los 28 Servicios de Salud y Consultorios Municipalizados de prestaciones de Salud. Consiste en la entrega de: lentes ópticos; audífonos; bastones; sillas de ruedas; andador; colchón antiescaras; cojín antiescaras; canasta dental en atención ambulatoria; intervenciones quirúrgicas tales como Catarata, Implantación de Marcapasos, Artrosis de Cadera, Fractura de Tobillo y de Antebrazo. Para postular a estos beneficios se debe ser mayor de 65 años, beneficiario de FONASA grupo A, B, C y D, estar inscrito en un consultorio de atención primaria y no estar afiliado a una ISAPRE.

- Programa del Adulto Mayor Modalidad Libre Elección de FONASA:

Para postular a los beneficios de este programa la persona debe ser mayor de 55 años, del grupo A, B, C y D de FONASA y tener una orden médica que le permita el acceso a:

- Bonificación de Lentes y Audífonos: con la compra de un bono de salud en FONASA se puede acceder a la compra de lentes (valor de la bonificación \$6.340) y audífonos (valor de la bonificación \$47.480); si la compra supera los valores cubiertos se debe cancelar la diferencia al contado directamente en la óptica
- Atención Integral de Enfermería a Domicilio y en Centros del Adulto Mayor: este servicio se encuentra orientado a los pacientes que no pueden salir de su domicilio por encontrarse: recién operado, postrado en cama; con una enfermedad grave de larga duración (cáncer, parálisis); enyesado por fractura de la cadera; en tratamiento por demencia senil y arteriosclerosis. Se exige a los beneficiarios solicitar un bono de atención médica individualizando a la enfermera que brindará la atención (valor de la bonificación \$3.940).
- Atención Integral de Enfermería en Centros del Adulto Mayor: orientada a aquellos beneficiarios que padecen, entre otras, algunas de las siguientes enfermedades crónicas diagnosticadas por un médico especialista: diabetes, enfermedades pulmonares crónicas, enfermedades reumatológicas, epilepsia, enfermedades neurológicas, hipertensión arterial y tumores malignos (valor de la bonificación \$5.740).

<sup>72</sup> Para acceder a todos los programas del Fondo Nacional de Salud se debe obtener la credencial de salud de dicho servicio disponible sólo para trabajadores dependientes o pensionados.

- Política de Atención Especial a Personas Discapacitadas y Adulto Mayor, del Instituto de Normalización Previsional:  
Esta política se traduce en un conjunto de beneficios no monetarios para cerca de 800 mil pensionados por vejez y discapacitados beneficiarios de una Pensión Asistencial. Entre las prestaciones otorgadas para los adultos mayores y discapacitados a través de esta red de servicios sociales se encuentran los siguientes programas:
  - Casas de Encuentro: orientado a generar espacios de encuentro y acogida.
  - Turismo Social para el Adulto Mayor: considera tarifas especiales y facilidades de pago.
  - Autocuidado de la Salud: por medio de acciones de difusión y la realización de talleres.
  - Acceso a las Nuevas Tecnologías: programa de capacitación en navegación por Internet.
  - Talleres de Lecto Escritura: para analfabetos funcionales o por falta de escolaridad.
  - Atención Especializada: capacitación interna de 300 funcionarios de todo el país en Atención de Público Adulto Mayor y Personas con Discapacidad.
  - Fomento a la Asociatividad: a través de talleres y charlas dirigidas tanto a los dirigentes y socios de las organizaciones gremiales como a los adultos mayores pertenecientes a clubes comunitarios y usuarios de las Casas de Encuentro del Instituto.
  - Recreación y Cultura: por medio de eventos, visitas a exposiciones de arte, museos, obras de teatro, entre otros; con acceso gratuito o a menor costo a sus dependencias.
  - Ayudas Técnicas: Entre el INP y el Fondo Nacional de la Discapacidad se encuentra vigente un convenio de colaboración, mediante el cual el Instituto actúa como intermediario en la entrega de ayudas técnicas (sillas de ruedas, bastones, lentes intraoculares, audífonos, etc.), que financia el Fonadis a personas con discapacidad, permitiéndoles disponer de la estructura nacional del INP para realizar las tramitaciones.
- Programa de Alfabetización de Adultos:  
Programa gratuito que depende del Ministerio de Educación. Se desarrolla en establecimientos educacionales y grupos de alfabetización organizados por la propia comunidad. Esta dirigido a personas mayores de 15 años que deseen alfabetizarse. Se accede a este programa mediante su inscripción en la Direcciones Provinciales de Educación.

### **Información Estadística**

## 4 LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Informantes Calificados:  
Miguel García Martín (DECIDE A.G.)  
Enrique Norambuena A. (UNPADE)

### Análisis de la Sociedad Civil:

#### **El Reconocimiento de los Derechos Ciudadanos<sup>73</sup>**

Como diagnóstico de la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad (PcD) en Chile, hay que señalar que si bien existen algunas disposiciones que los señala y considera, en general se refiere a la discapacidad como un algo genérico y por lo tanto, para el común de la gente la mayor parte de estas disposiciones son desconocidas u omitidas o, mejor dicho, transgredidos por desconocimiento u omisión.

La Ley N° 19.284, para la Plena Integración Social de Personas con Discapacidad, en cuanto al tema de accesibilidad, se refiere a la habilitación de rampas para acceso de personas en sillas de ruedas, lo que se está cumpliendo relativamente en las nuevas edificaciones.

No obstante, en las antiguas edificaciones aún existe un déficit inmenso, lo que hace que las personas con discapacidad física sigan sin acceso a la mayoría de los espacios físicos y en consecuencia, por ejemplo, al acceso de educación, conocimiento y capacitación en bibliotecas, colegios y algunas universidades.

Las personas con extrema baja estatura son absolutamente discriminadas en su acceso a la movilización colectiva, con pisaderas que les llegan a la cintura y teléfonos públicos que se ubican fuera de su alcance.

Con respecto a las personas con discapacidades psíquicas se ha hecho notorio en estos días que las personas descompensadas y carentes de una familia que los proteja, también carecen de una sociedad que cuide de ellas. Sociedad que prefiere ver a estas personas en las noticias de los canales de televisión, en la prensa o programas radiales, para culparlas de actos que juzgan repudiables, sin preocuparse de la real solución como el controlarlas a través de la “compensación” de su estado psíquico.

Con respecto al acceso al trabajo, el propio Estado rehuye la contratación de personas con discapacidad y, salvo contadas excepciones, son excluidas para la postulación y/o contratación de cargos públicos señalándoseles causales tales como “salud incompatible con el servicio”. En el caso de las personas sordas, habiéndose rechazado recientemente la apelación de un Recurso de Protección ante la Corte Suprema, están luchando porque se interprete correctamente

<sup>73</sup> Informante Calificado: MIGUEL GARCIA MARTIN. Presidente de Derechos de Ciudadanía para la Discapacidad, Asociación Gremial.(DECIDE A.G.).

la Ley 19.284, en el sentido que dicha población precisa de información en lenguaje de señas a través de los medios de comunicación audiovisual o al menos en el de propiedad del Estado, ya que si bien se dispone en el articulado de la Ley que dicho medio deberá “en uno de sus noticieros, adecuar su información para la su comprensión por la población sorda”, el Consejo Nacional de Televisión ha adecuado esta norma a los intereses de los canales, por cuanto se inserta el resumen de los contenidos noticiosos en texto, no obstante existir antecedentes de que el 90% de las personas sordas congénitas nunca aprendieron a leer.

Algo parecido ocurre con estas mismas personas, que no pueden casarse por cuanto La Ley de Matrimonio Civil lo prohíbe cuando no sepan leer ni escribir, lo que podría ser subsanado, simplemente, con la existencia de oficiales del Registro Civil que se manejan con lenguaje de señas. Situación en la que se estaría avanzando a través de la capacitación a funcionarios de éste servicio por parte de especialistas en lenguaje de señas con la colaboración de FONADIS.

La misma discriminación recibe la persona sorda cuando se enfrenta a funcionarios de la administración pública, que no han sido sensibilizados para que su actuación ante la discapacidad sea la de servidores públicos y esto no se refiere sólo a la administración civil, incluye también a policías, personal de prisiones, etc.

Estudios internacionales señalan que el 10 % de la población es portador de alguna discapacidad, lo que no significa que en Chile existe un millón quinientos mil “discapacitados” y ese es, precisamente el gran tema, el de la existencia de “Personas con discapacidad” y no “discapacitadas”, atendiendo a que se ha interpretando internacionalmente que el término en el último caso es absoluto, es decir, que una persona discapacitada es incapaz, en circunstancias que la mayor parte de dichos seres humanos mantiene vigentes todas sus capacidades menos una y a veces las que tiene se acrecientan notablemente en suplencia de la que falta.

Existen muchos aspectos que son determinantes a la hora de encontrar las soluciones para una mejor satisfacción de las necesidades de las personas con discapacidad, principalmente en la legislación internacional comparada y el financiamiento o voluntad política, pero lo más importante es la “concientización” social del tema, es reconocer que la discapacidad es un tema de la sociedad y que el representante de la sociedad es el Estado y que su rol es fundamental para contar con los medios suficientes y los mecanismos adecuados para dar a este segmento de sus mandantes la equiparación de oportunidades que precisa, para aportar a esta sociedad con sus reales capacidades y devolverle lo que aquella les hubiere aportado en su oportunidad.

## **El Derecho a Ser Diferente, los Progresos y Carencias<sup>74</sup>**

Respecto del derecho a la educación de las personas con discapacidad, que debe expresarse en el acceso e integración escolar en los distintos niveles del sistema educativo regular chileno, se mantienen déficit y retrasos muy importantes.

Según datos del MINEDUC, al año 2001 se estaban ejecutando cerca de 700 proyectos de integración escolar que favorecen a alrededor de 7000 niños y niñas con discapacidad mayoritariamente de la Enseñanza Básica.

<sup>74</sup> Informante Calificado: ENRIQUE NORAMBUENA, Presidente Nacional Unión Nacional de Personas y Agrupaciones de la Discapacidad (UNPADE).

Si consideramos sólo el subsistema de las Escuelas Especiales o Diferenciales, que mantiene una población escolar cercana a los 60.000 alumnos, podemos apreciar la lentitud del proceso, sus niveles de impacto, cobertura y resultados después de ocho años de promulgación de la Ley 19.284 (enero de 1994).

El reglamento de la ley en materia de integración escolar se demoró cuatro años en promulgarse y todavía es sujeto de críticas de diversos sectores involucrados en el campo de la educación.

También es insuficiente y complejo el grado de involucramiento y compromiso institucional, así como la línea de cooperación y trabajo conjunto entre los diversos actores del proceso educativo: sostenedores, profesionales del área y también de la familia, también es insuficiente.

Si a ello agregamos la profundidad de los cambios que se deben realizar para generar proyectos educativos integradores que cuenten con las necesarias adecuaciones curriculares, accesibilidad, ayudas técnicas y apoyos profesionales y tecnológicos, junto al cambio de las actitudes y conductas del conjunto de la comunidad educativa, estamos ante un desafío de tal magnitud que obliga al concurso del conjunto de dichos agentes para lograr avanzar en materia de acceso pleno a una educación de calidad de las personas con discapacidad en nuestro país.

Es imprescindible superar las resistencias, fortalecer el diálogo y generar una alianza estratégica entre las partes, si queremos avanzar realmente en un sistema educacional determinado por el mercado y no por los derechos.

En el acceso a la vivienda, hay también un retraso muy significativo. Sin perjuicio de que tenemos una norma legal que le da mayor puntaje en los subsidios habitacionales a las personas con discapacidad, no se trata sólo de la vivienda misma.

Se requiere dotarla de accesibilidad plena en su interior y en el entorno físico eliminando barreras de desplazamiento o de transporte y urbanísticas. En rigor estas normas no se están cumpliendo a cabalidad pese a que desde 1993 tenemos un Manual de Eliminación de Barreras Arquitectónicas y ordenanzas de rango nacional y municipal que obligan a ello.

El derecho al trabajo es quizás el mayor déficit por la calidad de su impacto en el desarrollo personal, familiar y social del discapacitado, pese a los importantes avances logrados en los últimos años a través de políticas y recursos públicos, aportes del sector privado y el esfuerzo de las propias personas con discapacidad y sus organizaciones representativas.

Ello amerita revisar los sistemas, modelos y metodologías de capacitación; la política de financiamiento de proyectos vía fondos públicos concursables y transformarlos en programas de mediano y largo plazo; superar el enfoque, los tratamientos y los mecanismos para que el acceso a la capacitación y el empleo de los discapacitados se de con mayor fluidez y seguridad, esto significa tomar en cuenta los intereses, destrezas y capacidades remanentes del sujeto de la capacitación en relación con la racionalidad económica con que opera la empresa y las condiciones objetivas de la oferta y demanda de trabajo en el mercado laboral, como factores determinantes respecto de la inserción de las PcD al trabajo.

Por otro lado, seguir perfeccionando el marco legal específico para superar restricciones existentes para ingresar al trabajo dependiente o por cuenta propia.

Igualmente, respecto del sistema de subsidios a la remuneración, a la infraestructura u otros; seguridad y previsión social.



El sistema de pensiones asistenciales o de invalidez no debe ser un obstáculo para la capacitación y el empleo como actualmente lo es.

Al mismo tiempo, estimular el compromiso y el ejemplo de las empresas y servicios públicas en materia de empleo a las personas con discapacidad y promover el uso de la franquicia tributaria de las empresas públicas y privadas para incrementar los recursos destinados a la capacitación y empleo seguro de esta población.

En cuanto a la participación sindical de las personas con discapacidad no existen antecedentes que nos indiquen su cantidad y aporte socio laboral en este campo.

La CUT tiene una Comisión de Discapacidad para enfrentar esta temática y un representante en el Consejo del Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS.

Por su relevancia y su relación con el derecho al trabajo, al cumplimiento de los acuerdos y convenciones internacionales, en especial los de la OIT, este tema debiera estar en nuestra agenda de trabajo a la brevedad.

En campo de la Seguridad Social, operan principalmente las pensiones asistenciales y de invalidez pagadas a través del Instituto de Normalización Previsional, INP, que a la fecha nos indica un total de 333.333 pensiones asistenciales otorgadas a las personas con discapacidad en todo el país. Su monto promedio es de \$ 35.000 (US\$50), que les da derecho a prestaciones de salud en el sistema público y tiene un sistema de complejo y lento de otorgamiento, que regularmente se constituye en barrera para el empleo, pues muchas personas y familias prefieren mantenerla y no participar en los procesos de capacitación porque se pierde al momento de obtener el trabajo.

Se está discutiendo una fórmula más adecuada para resolverlo: suspenderla mientras se tiene el empleo y retomarla si se pierde. A nuestro juicio, ésta debiera mantenerse a todo evento por lo bajo de su monto y engorroso de la eventual tramitación posterior.

En esta materia debemos reconocer los esfuerzos gubernamentales por lograr que este derecho se cumpla; especialmente el trabajo del INP por apoyar la asociatividad del sector y la capacitación de su personal para atender mejor al discapacitado y adulto mayor en todo el país.

En materia de acceso a la salud ello depende exactamente de la capacidad económica del discapacitado y su familia. La mayoría se atiende en el sistema público; y el sistema privado, es decir las Isapres, salvo excepciones, tiene absolutamente vetadas a las PcD, las que son consideradas en el rango de las enfermedades catastróficas, por tanto muy caras.

## **Institucionalidad y Normativa**

- Ley N° 19.284, de 1994, crea El Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS:

Es una entidad autónoma del Estado, relacionada con el Ejecutivo a través del Ministerio de Planificación y Cooperación. La misión institucional del FONADIS es contribuir a la integración social y a la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, mediante la administración eficiente de los recursos financieros que se ponen a su disposición. La Ley establece dos tareas fundamentales para el Fondo:

Financiar, total o parcialmente, la adquisición por parte de terceros de ayudas técnicas, destinadas a personas con discapacidad de escasos recursos o a personas jurídicas sin fines de lucro que las atiendan.



Financiar, total o parcialmente, planes, programas y proyectos en favor de las personas con discapacidad, que sean ejecutados por terceros y que, de preferencia, se orienten a la prevención, diagnóstico, rehabilitación, capacitación e inserción laboral y equiparación de oportunidades.

- Ley N° 19.284, de 1994, Establece Normas para la Plena Integración Social de Personas con Discapacidad:

Tiene por objeto establecer la forma y condiciones que permitan obtener la plena integración de las personas con discapacidad en la sociedad, y velar por el pleno ejercicio de los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a todas las personas. Establece además la definición jurídica de una persona con discapacidad.

Ordena la dictación de un reglamento que señalará la forma de determinar la existencia de deficiencias que constituyen discapacidad, su calificación y cuantificación.

Obliga al Estado a ejecutar programas destinados a las personas discapacitadas.

Privilegia la prevención en las áreas de salud, educación, trabajo y comunicación.

Señala que la rehabilitación tiene por finalidad permitir a las personas con discapacidad física, mediante el acceso a las prestaciones y servicios oportunos y necesarios, la recuperación de la funcionalidad y su mantenimiento. Ordenando al Estado adecuar el equipamiento y personal necesarios para asegurar entre las prestaciones médicas, las que se refieran a la prevención y rehabilitación médico-funcional.

- Decreto Supremo N° 1137, de 1994, Aprueba Reglamento del Registro Nacional de la Discapacidad, Ministerio de Justicia:

Ordena al Servicio de Registro Civil de Identificación llevar el Registro Nacional de la Discapacidad, en la base de datos central su sistema mecanizado, en el cuál se inscribirán todas las personas que así lo soliciten, y que hayan sido declaradas discapacitadas por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez del Servicio de Salud respectivo. Se inscribirán, además, todas las personas naturales, o jurídicas y las organizaciones de rehabilitación, productivas, educativas, de capacitación, de beneficencia, gremiales, sindicales y en general a todas las personas que se desempeñan o relacionen con la discapacidad.

- Decreto Supremo N° 2505, de 1994, Aprueba Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Discapacidad, Ministerio de Salud:

Señala la conceptualización jurídica de discapacidad educativa, laboral y de integración social; y fija normas para determinar cuando se encuentra disminuida en un tercio la capacidad de una persona, en el orden educativo, laboral o de integración social. Señalando el tipo de procedimiento para el diagnóstico de la discapacidad.

- Decreto Supremo N° 141, De 1994, Modifica Decreto N° 212 De 1992, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones:

En los servicios de locomoción colectiva urbana y Rural de hasta 50 km de longitud, se asegurarán asientos de fácil acceso para ser usados por personas con discapacidad. El número de asientos preferentes será de a lo menos uno por cada diez.

Los asientos se señalarán con un símbolo ubicado en el costado lateral interno de la carrocería en el lugar correspondiente a dichos asientos. Adicionalmente, estos asientos se señalarán con la leyenda «asiento preferente para personas con discapacidad» ubicada próxima al símbolo.

- Decreto Supremo N° 940, de 1994, Modifica Decreto N° 1.950 de 1970, que Reglamenta la Importación de Vehículos para Personas Lisiadas, Ministerio de Hacienda:

Este decreto modifica principalmente los requisitos necesarios y el procedimiento para la obtención de la franquicia a las personas lisiadas que importen vehículos con características especiales y destinadas a facilitar su movilización. Debiendo ser estas personas trabajadores habituales o tratarse de personas que están completando sus estudios en establecimientos educacionales del Estado o reconocidos por éste o de personas que se encuentran en proceso de rehabilitación de organismos estatales o reconocidos por el Estado.

- Decreto Supremo N° 40, de 1995, Modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Ministro de Vivienda y Urbanismo:

Fija normas con el objeto de facilitar el desplazamiento de personas con discapacidad, por espacios de uso público. Respecto de cruces peatonales; nivel del terreno o pavimento; veredas; dispositivos de control de los semáforos de accionamiento manual; mobiliario urbano ubicado en el espacio público; estacionamientos de uso público.

Fija normas con el objeto de facilitar la accesibilidad y desplazamiento de personas con discapacidad, en todo edificio acogido a la Ley de Propiedad Horizontal o que consulte atención de público. Respecto de puerta de acceso; rampa antideslizante o un elemento mecánico; desniveles y rampas antideslizantes a falta de ascensores montacargas que cumplan la misma función; dimensiones de ascensores; ancho de los pasillos; servicios higiénicos; señalizaciones; teléfonos de uso público; secciones en clínicas y hospitales.

- Decreto Supremo N° 41, de 1995, Modifica Decretos N° 62, de 1984; N° 167, de 1986; N° 44, de 1988 y N° 140, de 1990, Ministerio de Vivienda y Urbanismo:

Estableciendo los nuevos requisitos y procedimiento para la postulación al sistema de subsidio estatal para la vivienda, en caso de que el postulante, o su cónyuge, o uno o más miembros integrantes del grupo familiar acreditado, estuvieran inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad. Señalándose además el puntaje adicional como postulante.

- Resolución del Consejo Nacional de Televisión, de 1994, Establece Normas para el Acceso de la Población con Discapacidad Auditiva a la Información Proporcionada por los Servicios de Radio-Difusión Televisiva:

Cada uno de los servicios de radiodifusión televisiva que transmita informativos de producción nacional deberá establecer mecanismos de comunicación audiovisual en a lo menos uno de sus programas informativos diarios para que puedan acceder a ellos las personas con discapacidad auditiva. Esta obligación se entenderá cumplida cuando cada uno de los servicios de radiodifusión televisiva transmita por lo menos un resumen diario de sus principales noticias para la población auditivamente discapacitada.

- D.S. N° 490, de 1990, Establece Normas para Integrar Alumnos Discapacitados en Establecimientos Comunes:

Habiéndose derogado casi la totalidad de sus artículos en 1998, sólo se mantiene vigente el artículo 4, el que señala que :

La Secretaría Regional Ministerial de Educación respectiva, deberá aprobar el desarrollo de un proyecto de integración educativa, considerando el tipo de discapacidad, la aceptación de la comunidad escolar, la existencia de personal idóneo y recursos materiales necesarios

y suficientes. Para estos efectos se celebrará un convenio con el o los sostenedores respectivos con el objeto de establecer las condiciones en que el proyecto se desarrollará; en especial, deberá contener el compromiso de la contratación del especialista o especialistas que se requieran, la implementación gradual de la experiencia y la futura creación de una instancia educativa orientada a la vida laboral, en los casos que sea necesario.

- D.S. N°1, de 1998, Reglamenta Capítulo II Título IV de la Ley N° 19.284, que Establece Normas para la Integración Social de Personas con Discapacidad:

Fija las normas de adecuaciones del sistema educacional y de subvenciones ya existentes, necesarias para la implementación de las ya consagradas normas y principios en la Ley N° 19.284, que tienen por objeto lograr la plena integración social de personas con discapacidad. Entregando para ello orientaciones y proponiendo medidas específicas desde la perspectiva educacional.

## **Planes y Programas**

- Política de Atención Especial a Personas Discapacitadas y Adulto Mayor, del Instituto de Normalización Previsional:

Esta política se traduce en un conjunto de beneficios no monetarios para cerca de 800 mil pensionados por vejez y discapacitados beneficiarios de una Pensión Asistencial. Entre las prestaciones otorgadas para los adultos mayores y discapacitados a través de esta red de servicios sociales se encuentran los siguientes programas:

- Atención Especializada: capacitación interna de 300 funcionarios de todo el país en Atención de Público Adulto Mayor y Personas con Discapacidad.
- Recreación y Cultura: por medio de eventos, visitas a exposiciones de arte, museos, obras de teatro, entre otros; con acceso gratuito o a menor costo a sus dependencias.
- Ayudas Técnicas: Entre el INP y el Fondo Nacional de la Discapacidad se encuentra vigente un convenio de colaboración, mediante el cual el Instituto actúa como intermediario en la entrega de ayudas técnicas (sillas de ruedas, bastones, lentes intraoculares, audífonos, etc.), que financia el FONADIS a personas con discapacidad, permitiéndoles disponer de la estructura nacional del INP para realizar las tramitaciones.

- Programa de Rehabilitación Integral a Personas con Discapacidad:

Sus objetivos son:

- a) promover y desarrollar estrategias de investigación y diagnóstico con el propósito de mejorar el nivel de salud de la población discapacitada, para lo cual cuenta con mejorar los Servicios de Rehabilitación del sector público y privado a lo largo del país; y
- b) resguardar a las personas con discapacidad física el derecho a la atención integral en Rehabilitación. Impulsar en la comunidad en general las medidas que faciliten la plena participación social de la población discapacitada.

La Unidad de Rehabilitación mantiene contacto con todos los Servicios de Salud y los Centros de Rehabilitación en el extra sistema asegurando a las personas con discapacidad el derecho a la atención integral en rehabilitación. Actualmente el interés está puesto en estrategias de Rehabilitación basada en la comunidad, como un proceso de mayor participación de las personas con discapacidad y su familia.

Los estudios indican que en Chile existen alrededor de 650 mil personas con algún tipo

de discapacidad, el Ministerio de Salud ha señalado que “potencialmente la mayor parte de ellos son beneficiarios de los Servicios de Salud”; y que para ello se cuenta con 16 servicios de Medicina Física y rehabilitación; y Unidades de Kinesiología, Terapia Ocupacional, Fonoaudiología u otras prestaciones a través de 26 Servicios a lo largo del país.

- Programas de Atención y Rehabilitación de Fundación Teletón:

La Fundación Teletón nace como «una corporación de derecho privado, cuya personalidad jurídica se obtuvo mediante Decreto Supremo N°59, de fecha 22 de enero de 1986, del Ministerio de Justicia».

Conforme a sus estatutos, su objetivo es el de orientar, encauzar y distribuir los bienes y recursos que obtenga o produzca, destinándolos a satisfacer, con prioridad, las necesidades de la «Sociedad Pro Ayuda del Niño Lisiado», además de poder contribuir al financiamiento de otras instituciones de beneficencia, públicas o privadas, sin fines de lucro, que tengan por objeto la atención de discapacitados en cualquiera de sus formas.

**Información Estadística****AYUDAS TÉCNICAS ENTREGADAS A MARZO DE 1999**

<b>AÑO</b>	<b>REGION</b>	<b>CANTIDAD PERSONAS</b>	<b>CANTIDAD DE AYUDA</b>	<b>MONTO TOTAL</b>	<b>FONADIS</b>	<b>COAPORTE</b>
99	I	5	8	2.477.328	2.147.328	330.000
99	II	2	2	200.600	200.600	0
99	III	2	2	1.570.946	1.570.946	0
99	IV	12	14	6.281.548	4.900.318	1.381.230
99	V	43	47	35.180.445	26.666.148	8.514.297
99	VI	12	14	6.510.568	4.339.076	2.171.492
99	VII	7	13	6.823.815	4.048.211	2.775.604
99	VIII	81	168	37.881.557	29.588.761	8.292.796
99	IX	6	6	4.962.929	4.015.311	947.618
99	X-	48	50	22.308.722	16.601.486	5.707.236
99	XI	2	4	1.240.000	1.240.000	0
99	XII	9	9	2.387.450	2.087.450	300.000
99	XIII	200	226	110.295.833	82.333.727	27.962.106
	<b>TOTALES</b>	<b>429</b>	<b>563</b>	<b>238.121.741</b>	<b>179.739.362</b>	<b>58.382.37</b>

Fuente: FONADIS.



## 5 LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Informante Calificado  
César Millahueique  
Movimiento Indígena

### Análisis de la Sociedad Civil:

#### **El Mundo Indígena, el “Off” de la Sociedad<sup>75</sup>**

Todos los derechos de los pueblos indígenas en Chile están vinculados, indudablemente, con la Ley 19.253 del año 1993, para llegar a ese punto, el Estado tuvo que recorrer desde 1813 a 1993, bajo una línea que podríamos denominar “asimilacionista” de carácter racista.

Siempre el Estado legisló sobre los pueblos indígenas, pero desde la perspectiva de la tenencia de la tierra y de la perspectiva de instaurar el concepto de propiedad privada versus el concepto de propiedad comunitaria o de lo comunitario, que se antepone a las contribuciones de los pueblos indígenas en territorio nacional.

Por lo tanto, la aparición de la Ley 19.253 es muy importante para todos los pueblos indígenas del territorio nacional, hubo un intento en el año 1972 con la Ley 17.729, fue el primer intento de un reconocimiento positivo para el pueblo indígena en Chile, pero el Golpe de Estado no permitió el desarrollo de ese instrumento en la década del 70.

Instrumento que toman los militares y lo transforman a través del D.L. 2578 y logran raptar el espíritu de 1813, es decir todos los derechos anhelados, volviendo a la visión administrativa.

A partir de la aparición de la Ley 19.253, hay una visión atípica, reconociendo lo positivo que es este instrumento. Sin olvidar la visión crítica, podemos ver y analizar que indudablemente consagra un gran derecho, el primer artículo de este instrumento compromete al Estado, primero en el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas del territorio nacional, el Estado llama a esto “etnias”. Nosotros nos autodenominamos Pueblos Indígenas y a partir de ahí crea un instrumento del Estado, que es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, a la cual le compete la creación de los planes y las políticas sociales indígenas.

El Estado canaliza registros y a partir de allí podemos empezar a analizar el siguiente tema que aplica la ciencia en el común de lo cotidiano, nosotros podemos ver que la CONADI es un instrumento fuertemente cuestionado desde la derecha, la izquierda y los propios indígenas, pero indudablemente este instrumento es un avance, un enorme avance, ya que compromete al Estado a tener una institución que cree planes y programas, organismo al cual los indígenas podemos exigir el desarrollo de políticas, planes y programas en las diversas materias y cuestionar al Estado ante el no cumplimiento de ello.

<sup>75</sup> Informante Calificado: CESAR MILLAHUEIQUE, Miembro Movimiento Indígena.

Precisamente a través de ese instrumento, hoy día podemos ver que se ha logrado devolver 257.000 hectáreas de tierra a los pueblos indígenas, desde Arica a Tierra del Fuego, la demanda de los pueblos indígenas al año 1993 ascendía al orden de 500 mil hectáreas de tierra. Hay un avance, sin manejar las cifras exactas de los fondos destinados a la compra de estas tierras.

La Ley Indígena aborda el tema de la Educación y la Cultura, refiriéndose específicamente a la educación bilingüe. El artículo 23 de la Ley N° 19.563 habla de la “educación intercultural bilingüe”, es un avance tremendamente importante por cuanto señala que los indígenas tendrán el derecho de ser educados, en lugares que haya alta presencia indígena, en su lengua materna, aunque son los conocimientos occidentales en lengua paterna, lo que está bien. Pero resulta a lo menos curioso, que la educación bilingüe no se le exija a los personas no indígenas.

Otro avance importante está relacionado con la canalización de recursos para aumento y mantenimiento de becas indígenas a lo largo de todo el país. Desde un punto de vista comparativo, podemos establecer que hay un aumento de alrededor del 200% en estos 8 o 9 años de existencia de la CONADI.

En cuanto a los programas existentes, quizá el más significativo está relacionado con los denominados “jardines étnicos”, ya que ha tenido una distribución a nivel nacional mucho más coherente que cualquier otro plan, abordando el tema a través de la JUNJI.

En el caso de las universidades, la Universidad del Norte creó la carrera de Educación Intercultural. La propia Universidad de la Frontera, ubicada en Temuco crea el Instituto de Estudios Indígenas y en virtud de la educación intercultural bilingüe, que menciona la Ley, creó también la carrera de Educación Intercultural.

Por otra parte, la capacitación de los indígenas atacameños y la Escuela Andina de alguna manera viene a demostrar el giro que ha habido, en el aspecto de reconocer, en forma concreta y específica, el derecho que tienen los pueblos al trasvasije de información y de acceso a algunas materias con niveles de alta especialización, como es la geología, la historia o el manejo turístico.

Hay ahí un plan específico, pero ese plan surge primero de la coordinación de cinco o seis organismos públicos, de largas discusiones, que lograron hacer comprender a varias instituciones que el acceso a la capacitación no debe ser única y exclusivamente, por ejemplo, de personas que tienen 4to medio. Eso a los especialistas les costo mucho comprender.

En el mundo Mapuche, hay muchos planes y programas diversos por la relevancia que ha tenido en la discusión en materias de derechos indígenas y por ser el pueblo indígena más numeroso. Pero, a quien le ha competido generar planes y programas, en virtud de desarrollar los elementos del derecho a la educación ha sido precisamente a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, por tanto la Novena Región interactúa con sus propios planes y programas de educación.

Una de las grandes quejas de gente de la CONADI, es que a pesar de que ella es la entidad por excelencia a la cual le compete la generación de planes y programas, para la creación de políticas sociales indígenas en su conjunto, a los demás organismos públicos les cuesta interactuar con la CONADI, les cuesta creer en ella.

El derecho a la cultura, como está tratado en la Ley Indígena es bastante interesante, es tremendamente rica. Al leer el artículo 1° inciso 3° de la Ley se señala que “Es deber de la Sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y



promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, ...”, e inmediatamente consagra otros derechos..

El reconocimiento se hace por el hecho de tener una cultura distinta y porque este “distinto” se reconoce como positivo y sí se señala en el artículo 7º de la Ley “El Estado reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales ...”; agregándose además “ en todo lo que no se oponga a la moral, a las buenas costumbres y al orden público”, pero eso ya es como un anecdotario.

El artículo 19 de la Ley también se refiere a que los indígenas tendrán derecho a realizar sus ceremonias en canchas de guillatún, apachetas o en espacios públicos que sean del Estado.

El artículo 28 y 29 de la Ley, dentro del Capítulo de la Cultura y Educación, son mucho más específicos, hablan del patrimonio, del derecho a la difusión del idioma, de la creación de medios de comunicación pertinentes para la difusión de los idiomas y de generar espacios donde lo indígena sea difundible.

El artículo 30 crea el Archivo General de Asuntos Indígenas, en Temuco, dependiente del Archivo Nacional de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, que consiste en la recopilación de toda la información, de toda la producción artística, científica, cultural en general y social de los pueblos indígenas, porque ésta es muy valiosa. Es decir, el Estado consagra eso para que se conserve lo que vale para el país, y de hecho, en la realidad, éste Archivo como tal existe.

En cuanto al Derecho a la Vivienda, no hay políticas sociales indígenas directas, que sean atingentes al tema de la vivienda. Por tanto, es una tarea no realizada y los indígenas deberemos llegar a un acuerdo con el Ministerio de la Vivienda para acogerse a los grandes programas.

Este es un problema no solucionado para muchos habitantes indígenas y no indígenas, reflejado incluso en la construcción de espacios cada vez más pequeños y menos amigables; si para el conjunto de la sociedad no está solucionado, nosotros que somos el “óff” de la sociedad estamos peor aún.

La encuesta CASEN de 1996, que incorporó el tema de los Pueblos Indígenas, certificó que la pobreza dura en Chile está asentada precisamente en los indígenas y que respecto a la movilidad que tienen los pobres, en cuanto a los indígenas, la tendencia era a sumergirse bajo la línea de la pobreza cada vez más y, al contrario, la movilidad que tenían los pobres no indígenas era a salir por sobre la línea de la pobreza.

En un segundo punto de CASEN ‘96, según el análisis que hace Rodrigo Valenzuela de MiDEPLAN, la esperanza de vida en Chile asciende a 75 años promedio, pero desde la variable indígena el mundo Mapuche desciende a 65 años para hombres y mujeres y en el caso del mundo Aymara ésta desciende dramáticamente a 60 años para hombres y mujeres, generando una brecha de 10 y 15 respectivamente. Situación que a la fecha no ha cambiado significativamente.

A pesar de esos datos, nunca hubo estudios para argumentar el por qué se producen estas brechas tan dramáticas, suponemos que: la pobreza, y por ende la mala alimentación, falta de acceso a la salud, falta de acceso a la capacitación y mejores oportunidades para enfrentar los actuales marcos laborales altamente competitivos; en resumen la falta de acceso a la satisfacción de las necesidades básicas en general.

Estos datos podrían servir para reafirmar cierta discriminación positiva para acceder a la vivienda. El CENSO de 1992 permitió avalar la ubicación geográfica en la Región Metropolitana, del total

de las comunas, existiendo en 33 comunas más de un 10% de presencia indígena, que son los sectores más pobres de esas comunas y eso da cuenta entonces del porque de la dificultad en el acceso a la vivienda para el mundo indígena.

El acceso a la Salud está consagrado para todos los habitantes, en distintos instrumentos normativos, pero hay todos más próximos y todos menos próximos; y para los pueblo indígenas se cruza nuevamente el tema de la pobreza dura, porque para los pobres de las poblaciones más marginales de comuna de La Pintana o los pobres más marginales de Peñalolén no hay un real acceso a la salud.

Además de esto, los indígenas no nos enfermamos igual que el mundo no indígena, son enfermedades distintas, como cuando la gente dice “me duele el corazón”, no es el músculo, son otras cosas.

La Fiesta de los Santos Patronos en el norte, en el mundo andino, es también por una necesidad de salud que es la purificación, lo que se logra con largas horas de danza para purificarse, porque se tenía una enfermedad y la medicina occidental no entiende eso.

En los años 1998 y 1999 hubo encuentros en Villarrica y Puerto Saavedra respecto del tema de la salud intercultural, de como los pueblos indígenas definen sus propios conceptos de salud, hay elucubraciones y hay ponencias muy interesantes al respecto del tema de la salud indígena.

El Ministerio de Salud ha creado para este tema, pequeñas comisiones que tratan de abordar el tema de la salud intercultural, pero no se han creado áreas de investigación y áreas de la generación de políticas de la salud indígena en Chile. Hay avances, pero bastante aislados, como por ejemplo el Hospital de Maquehue en la Novena Región, el cual es el único hospital intercultural que está en manos de las comunidades indígenas y atiende a una población exclusivamente mapuche y que cruza desde la Décima a la Octava Región. El director del centro es el Dr. Jaime Ibacache y existe un Gerente que es el Lonco de la comunidad, quien está a cargo de administrar directamente este plan. En esa instancia se interactúa e incorpora novedosamente al plano occidental a una red de machís, yerbateros y componedores de huesos de la zona. Por lo que existen incluso ínter consultas médicas.

Ante la situación de desconocimiento de nuestras enfermedades y si no se comprenden ciertos marcos de la cosmovisión en que los pueblos indígena se mueven, puede no comprenderse las enfermedades que se nos presentan y esto también tiene que tratarse a la hora de solucionar el problema de acceso a la salud para los pueblos indígenas.

En el tema del derecho al trabajo, es donde quizá se noten los mayores índices de discriminación. La alta concentración de los trabajos más productivos y que producen más dinero no está precisamente en el mundo indígena y no está en ciertos niveles de chilenos, sino en los sectores más tradicionalistas; este es un tema que cruza a toda la sociedad en conjunto, no sólo a los pueblos indígenas.

Los indígenas estamos ubicados en este gran esquema de trabajo, en los escenarios más desmembrados, en donde existen los sueldos más bajos. Si uno hace un ejercicio desde la Plaza Italia hasta la altura del Palacio de La Moneda, en los bares los indígenas están ubicados en las cocinas, atendiendo mesas y haciendo el aseo, pero no como gerentes, administradores o dueños.

Hay ciertos niveles de industrias que vetan la participación del Mundo Indígena, el más claro ejemplo está en la industria de las comunicaciones y específicamente la de la televisión, la

producción de imagen en Chile es altamente racista y en forma explícita. Hay 6 o 7 canales de T.V. que generan opinión, con señales a nivel internacional de un 40% de ellos, ya sea vía satelital o Internet, sin la presencia del mundo indígena, ni en la imagen de los canales con los llamados “rostros”, ni haciendo notas de importancia, leyendo noticias o como comentaristas, menos aún en la toma de decisiones, ni hablar de un programa que tenga atingencia indígena, “Tierra Adentro” del canal estatal es el programa que más cerca está en este campo y es mínimo. Además, se trasmite sólo una vez a la semana.

Por lo que existe una política de la industria de la televisión de no dejar ingresar al mundo indígena, a excepción de las empresas de aseo, que por lo demás son empresas externas, que hacen su trabajo y se van, y es sólo ahí donde se encuentra presente al mundo indígena en la televisión.

En la toma de decisiones del mundo de la producción, de industrias, tampoco hay presencia indígena, sólo cargando camiones; igualmente en el ámbito del servicio público.

Esto en contados casos ha llevado a que los indígenas sean generadores de sus propias industrias, de sus propias formas de poder generar cadenas de producción económica, pero eso está todo asociado a la pobreza, educación y capacitación.

En su gran mayoría el mundo indígena es contratado para puestos de trabajo muy precarios, de mano de obra no calificada, con salarios mínimos e insuficientes y en los casos que se cuente con contrato de trabajo sólo se asegura, en cuanto al tema de seguridad social se refiere, un ingreso más insuficiente aún al momento de recibir una jubilación.

La participación en ciertos organismos sindicales curiosamente es muy alta, uno de los conglomerados que integra la CUT, es la CONAPAN, donde el 80 a 90% de sus miembros son mapuches y el mundo panificador tiene una participación sindical bastante fuerte, hay 8 sindicatos de panificadores en la Región Metropolitana, los que en su mayoría están en manos de mapuches, tal es así que la primera parte de las reuniones sindicales se realiza en mapudungun, por naturalidad siempre se ha hecho de esa forma.

Pero hay que señalar que esta situación es una “isla”, al igual que el caso de las trabajadoras de casa particular, que son dos experiencias muy significativas para el mundo indígena, el resto de los indígenas vive la misma situación de cualquier otro trabajador y por lo tanto no está ajeno a la atomización que el mundo sindical vive hoy en Chile.

Como conclusión, puedo señalar que el mundo indígena está mucho más abajo de los supuestos niveles de desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, esto en definitiva porque el mundo indígena no está ajeno al devenir nacional, somos el “off” pero no estamos ajenos y si el conjunto de la sociedad se encuentra en niveles muy precarios de sobre vivencia, nosotros siempre estamos algunos peldaños más abajo, en ciertos puntos con niveles muy dramáticos, siempre para nosotros ha sido peor y estamos por debajo de los cánones de éste modelo “desarrollista”.

## **Institucionalidad y Normativa**

- Ley N° 19.253, de 1993, crea La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI:

Es una entidad autónoma del Estado, relacionada con el Ejecutivo a través del Ministerio de Planificación y Cooperación. Se propone como Concepto Estratégico Rector el Promover, Coordinar, Ejecutar y Multiplicar la acción del Estado a nivel Central, Regional y Comunal a favor del Desarrollo Integral de las personas, Comunidades y Asociaciones Indígenas en sus Culturas y Patrimonios, en lo Económico y en lo Social, impulsando su participación y aporte en la vida nacional. Se trata de elevar los Niveles de Calidad en la Educación Bilingüe e Intercultural, en el Patrimonio, en la Salud, en el Fomento Productivo, en Tierras, en Aguas y en la Asociatividad de las Comunidades y Asociaciones Indígenas. La CONADI se propone estimular la Participación Ciudadana de los Pueblos Indígenas en los Planes, Programas y Proyectos que impulsa, por constituir un aspecto clave para su Desarrollo Integral.

- Ley N° 19.253, sobre Protección Fomento y Desarrollo de los Indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena:

Fija normas sobre las siguientes materias:

De los indígenas, sus culturas y sus comunidades; Del reconocimiento, protección y desarrollo de las tierras indígenas; Del desarrollo indígena; De la cultura y la educación indígena; Sobre la participación; De la Corporación de Desarrollo Indígena y Normas especiales de los procedimientos judiciales.

En el artículo primero señala:

Que el Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones, humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura. El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aymará, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas Quechuas y Collas del norte del país las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yamana o Yagan de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores. Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

- D.S. N° 150, de 1994, Reglamento del Ministerio de Planificación y Cooperación:  
Fija las normas sobre organización y funcionamiento del Registro Público de Tierras Indígenas. Registro que estará a cargo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).
- D.S. N° 392, de 1994, Reglamento del Ministerio de Planificación y Cooperación:  
Regula la acreditación de calidad de indígena.  
Establece el procedimiento para la constitución de comunidades indígenas.  
Establece los procedimientos para protección del patrimonio histórico de las culturas indígenas:
- D.S. N° 394, de 1994, Reglamento del Ministerio de Planificación y Cooperación:  
Establece normas para la aplicación de los artículos 68 permanente y 12 transitorio de la Ley 19.253; regulando la organización y funcionamiento de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua.

- D.S. N° 395, de 1994, Reglamento del Ministerio de Planificación y Cooperación: Establece las normas relativas a la organización, modo de operación y financiamiento del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.
- D.S. N° 396, de 1994, Reglamento del Ministerio de Planificación y Cooperación: Fija normas para la operación de Fondo de Desarrollo Indígena, a objeto de impulsar el desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, a través de los Programas Especiales.

## **Planes y Programas**

- Plan Nacional de Desarrollo Indígena para las Comunidades Mapuches:

Consistente en 32 programas de desarrollo a implementar en 5 áreas por 8 ministerios, entre los cuales se cuentan los que a continuación se señalan.

- Programa de Defensoría Jurídica dependiente de la Fiscalía de CONADI:

De acuerdo al artículo 39, letra «d» de la Ley 19253, el programa de Defensoría Jurídica asumirá, cuando así se le solicite, la defensoría jurídica de los Indígenas y sus comunidades en conflictos sobre tierras y aguas, y ejercerá las funciones de conciliación y arbitraje de acuerdo a lo establecido en la Ley.

Actualmente este programa cuenta con un Coordinador Nacional y Oficinas de Atención desde Arica hasta Osorno, proyectándose su ampliación a Chiloé y Punta Arenas.

Cuenta con cuatro(4) Abogados en la zona norte, uno (1) en Santiago y diez (10) en la zona sur de nuestro País

- Programa Intercultural Bilingüe:

Creado en 1996, cuyos desafíos actuales son:

- El Fortalecimiento de la identidad y autoestima de las niñas y niños indígenas mediante la incorporación de contenidos didácticos pertinentes a su realidad cultural y lingüística.
- El mejoramiento de los aprendizajes de niñas y niños diversos cultural y lingüísticamente mediante la incorporación de estrategias metodológicas para la enseñanza y aprendizaje de la lengua materna y una segunda lengua (lengua indígena y/o castellano) de los estudiantes.
- El Mejoramiento de las prácticas pedagógicas de profesores que ejercen la docencia en áreas con población indígena.
- La Incorporación de métodos de enseñanza y aprendizaje desarrollados por la familia y comunidades indígenas al proceso de formación de sus hijos.
- La participación de las comunidades indígenas en los procesos de elaboración y construcción de las actividades curriculares de los establecimientos educacionales a los cuales asisten sus educados, para que, conjuntamente con las autoridades tradicionales y los docentes, se integren los saberes, técnicas y visiones de mundo al currículum y la gestión escolar.

Su financiamiento es de 24.000 becas indígenas para estudiantes con buen rendimiento y situación económica deficitaria con una inversión de 3.500 millones de pesos.

La implementación de programas de innovación curricular, capacitación docente y de elaboración de material didáctico en Educación Intercultural Bilingüe para los diferentes

Pueblos Indígenas del país, en establecimientos de Educación Básica en Zonas urbanas y rurales con una inversión de 430 millones de pesos.

El Desarrollo de un sistema de Educación Intercultural Bilingüe en 162 establecimientos escolares localizados en zonas rurales en conjunto con otros organismos del Estado con fondos del Gobierno y un préstamo del BID con una inversión que en el año 2002 alcanza los 2 mil millones de pesos.

- Programa de Subsidio a la Residencia Estudiantil para Alumnos de Educación Superior:

Tiene por misión apoyar la formación de profesionales indígenas mediante el mejoramiento del acceso a la residencia urbana de estudiantes indígenas de educación superior, a través de :

- Mantención, implementación y equipamiento de hogares estudiantiles de educación superior.
- Alimentación, hospedaje y estada de alumnos de educación superior.

- Programa de Difusión y Fomento de Culturas Indígenas:

Tiene por propósito difundir valores, costumbres y tradiciones de las culturas indígenas para validar su presencia en la sociedad global y generar las condiciones para que el país comprenda que es una nación pluriétnica, multicultural y plurilingüe, a través de:

- Diseño y producción de programa radial con microprogramas semanales
- Diseño y producción de folletos, periódicos, artículos de prensa escrita y difusión de entrevistas en televisión.
- Difusión y producción de microespacios televisivos nacionales de cultura, artes y ciencia indígena para la televisión del país.
- Implementación de un Fondo Concursable de iniciativas o proyectos de difusión y comunicación para comunidades u organizaciones indígenas del país, permitiéndoles valorizar su pertenencia al mundo indígena

- Programa de Subsidio a la Capacitación y Especialización de Indígenas:

Su objetivo es apoyar la formación especializada de profesionales y técnicos indígenas en aquellas áreas del conocimiento señaladas como relevantes para el desarrollo con identidad, mejorando sus condiciones de inserción en los espacios de toma de decisiones públicos y privados del país, a través de:

- El Fondo concursable para Becas de Técnicos y Profesionales.
- El Convenio de apoyo con Universidad Católica de Temuco y Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

- Programa Manejo y Protección del Patrimonio Cultural Indígena:

Sus líneas programáticas son el Manejo y protección del Patrimonio Cultural Indígena. El objetivo de este programa es promover y proteger el Patrimonio Cultural Indígena referido al arte tradicional, religiosidad, patrimonio arqueológico, las prácticas medicinales y la protección general de la cultura indígena en la sociedad nacional, a través de:

- El Fondo concursable de iniciativas religiosas y/o culturales.
- El Concurso regional de proyectos de manejo y protección de sitios arqueológicos de la provincia El Loa.
- El Catastro de artistas y artesanos indígenas
- El Encuentro nacional de Arte y Cultura Indígena.
- El Seminario de Medicina intercultural indígena

- Programa de Salud para Pueblos Indígenas.:

El propósito del Programa es promover un proceso de trabajo coordinado a nivel nacional, regional y local entre las instituciones de salud, las organizaciones indígenas, otros sectores y centros académicos, contribuyendo así a la organización y previsión de servicios de salud interculturales.

Sus objetivos son:

- Mejorar la situación de salud y medio ambiente de los pueblos Indígenas, impulsando el desarrollo de estrategias que aseguren la satisfacción de las necesidades y lo integral de las acciones; Considerando sus características culturales, lingüísticas, económicas
- sociales y su participación en la definición y solución de los problemas.
- Mejorar la accesibilidad, la calidad de atención de salud, la solución de los problemas de salud de la población indígena y fortalecer acciones de promoción de salud, incorporando en los planes, programas y proyectos institucionales, acciones orientadas a disminuir las brechas de equidad observadas en la situación de salud.
- Lograr la participación de los pueblos indígenas en los planes de salud, en lugares donde esta población se ubica.

Pueden acceder a este programa:

Todos los miembros de los pueblos originarios beneficiarios del sector público (FONASA grupos A,B, C y D e indigentes) de todas las edades, sin distinción de sexo, válidamente inscrito en el Servicio de Salud Público<sup>76</sup>.

- Jardines Infantiles para Párvulos de Comunidades Indígenas:

Programa creado en 1991, especialmente para niños y niñas entre los 2 y los 5 años pertenecientes a los 9 pueblos indígenas existentes en Chile: Aymara, Atacameño, Colla, Rapa Nui, Mapuche, Pehuenche, Huilliche, Kawáskar y Yámana. Se ubican en sectores principalmente rurales, aunque algunos se desarrollan en la parte urbana.

Funciona en salas de escuelas o en centros comunitarios especialmente habilitados para atender a los párvulos.

La importancia de este Programa radica en la participación activa en la educación de las niñas y los niños, de un integrante de la comunidad indígena en la que está inserto el jardín infantil, quien, luego de una capacitación entregada por la JUNJI, y apoyado por personal de la Institución y por guías y materiales especialmente diseñados para el Programa, transmite a los párvulos el conocimiento, la integración y la valorización de la cultura propia.

<sup>76</sup> En Chile al menos el 4,57% de la población se reconoce como perteneciente a algún grupo indígena. CENSO 2002.

**Información Estadística**



## 6 LA SITUACIÓN DE LOS MIGRANTES

Informantes Calificados  
Luis Hidalgo Valdivia (PET)  
Manuel Hidalgo Valdivia (APILA)

### Análisis de la Sociedad Civil

#### **El Factor Humano de la Globalización<sup>77</sup>**

Analizando esta situación, y en relación al tema de la dinámica de globalización comercial que está en curso, se podría señalar que el tipo de globalización, de apertura, que vive no solamente este país sino que aparece dominante a nivel mundial, en gran medida también está marcado en función de la libre circulación de los bienes y de los capitales, los acuerdos de integración económica, la apertura de las medidas macroeconómicas recientes acá, como la apertura del mercado de capitales, etc.

Estas medidas en general, están pensadas desde una lógica que pretendiera favorecer que el capital circule de un lugar a otro y de hecho hoy día el capital circula a una velocidad astronómica, alguna vez se dijo que diariamente circulan algo así como tres trillones de dólares a través de sistemas informáticos, por eso hay todo un movimiento planteado en torno a la tasa Tobin<sup>78</sup>, en torno a la idea de poder grabar la circulación del capital y con eso constituir un fondo para el desarrollo, para un poco atender a las necesidades.

Los acuerdos de apertura comercial, están planteados desde el punto de vista de la lógica de la circulación de los bienes, las exportaciones y las importaciones, sin embargo, al mismo tiempo que esto ocurre pareciera que el tipo de normativa internacional al que estamos avanzando, no tiene la misma consideración respecto de lo que es la circulación de las personas.

En la medida que esto opera hay territorios que por razones económicas y por razones políticas, van significando bolsones de pobreza, de precariedad, zonas que pierden competitividad en este escenario y quedan privadas de posibilidades de generar ingresos, en ese sentido es que la migración es solamente la expresión de la forma injusta de como opera el sistema económico a nivel mundial y a nivel interior de nuestros países.

Es solamente la expresión de esas disparidades, es solamente la expresión de gente que migra con un tremendo costo social, dejando atrás sus familias, sus hogares, su historia, su cultura y se enfrenta a situaciones muchas veces de trabajos por debajo de sus capacidades, entornos extremadamente adversos que lo hacen precisamente como una alternativa de subsistencia.

<sup>77</sup> **Informante Calificado: LUIS HIDALGO VALDIVIA, Investigador Académico, Programa de Economía del Trabajo.**

<sup>78</sup> La Tasa Tobin es el impuesto sobre el flujo de capitales en el mundo, propuesto por el economista James Tobin y que ha sido reanimado por los anti-globalistas; estos opinan que con los ingresos de este impuesto se puede combatir la pobreza en el mundo. Incluso los ministros de finanzas de la Unión Europea estudiarían la viabilidad de la tasa. Sin embargo, está claro que la posibilidad de que se introduzca este impuesto, es mínima.

Los países ricos han sido particularmente ciegos respecto de esa realidad, porque así como concentran el poder económico del mundo, pretenden excluir el resultado de ese proceso de concentración económica.

De hecho el migrante cuando llega a un lugar distinto, normalmente no tiene condiciones, no accede efectivamente a un marco social, jurídico, político, cultural que permita recoger los derechos que tiene como persona, sus derechos humanos, tiene que optar a los trabajos que otros rechazan, aceptar trabajos sin protección, el trabajo informal.

Probablemente si emigro en forma ilegal no tiene derecho a reclamar un trabajo legal y eso lo hace sujeto prioritario muy vulnerable para la explotación, cuando no formas de esclavismo, de trata de blancas o de otras formas mucho más vejatorias de su condición de ser humano.

Entonces el migrante en particular es alguien que se ve especialmente privado de los derechos sociales, económicos y culturales; incluso no solo frente a quienes detentan el poder, sino a quienes se ven amenazados, quienes ven en el migrante una competencia frente al puesto de trabajo o en el acceso a un colegio, entonces aparece ahí este fenómeno, que lamentablemente y peligrosamente está incrementándose en el mundo, que es la xenofobia.

La xenofobia, el racismo, la discriminación, responden al temor de uno frente al otro y nos tiende a volcar hacia sociedades cada vez más intolerantes, cada vez más conservadoras, más rígidas, en que termina imponiéndose autoritarismo respecto de las personas.

Frente a esto, es necesario impulsar así como ocurre un proceso de apertura comercial, un proceso de apertura cívica.

Un proyecto interesante que han planteado algunas personas vinculadas al tema de los migrantes, es el tema de la Ciudadanía Latinoamericana, el como poder reconocernos todos parte de una misma sociedad latinoamericana, yo creo que los ejemplos de la Unión Europea debieran ser orientadores en una práctica de esa manera. ¿Porqué no promover un tipo de ciudadanía latinoamericana que nos permita hacernos parte de un mismo sentido de región?

Hay otro tema que es el de la apertura cultural, que esta relacionado con el himno nacional cuando dice “ el asilo contra la opresión”, creo que en particular en la apertura hacia otras culturas se produce una tremenda ganancia.

Culturalmente seria interesante el poder impulsar un proyecto nacional en el ámbito de la cultura que este basado en la tolerancia, la aceptación, entendiéndolo como algo que contribuye a enriquecer una nación, yo diría más metropolitana, una nación más neoyorquina de la cultura, ya que el ser de Nueva York, tiene que ver por ejemplo, con que hay comida china, hay comida tailandesa, es la diversidad y tiene que ver con el reconocer, validar, aceptar esa diversidad.

Sugiere este ejemplo la idea de un proyecto cultural basado en la diversidad, en el cual se tiene mucho que ganar, sin necesidad de perder las raíces. Lo valioso de un espacio territorial es su capacidad de recibir a varios otros y eso abre una tremenda posibilidad de enriquecerlo, con aporte profesional, cultural, las raíces, la música, la comida, la manera de ser de otros.

En la medida que se vence un poco el miedo al otro, se encuentra la riqueza que éste tiene, el otro distinto, que no tiene tu color de piel.

En ese sentido es sumamente importante tanto el tema normativo, la apertura y posibilidad de recepción del migrante, como esta otra cosa que tiene que ver con el abrir un poco la mente.

## La Eterna Búsqueda de la Integración Latinoamericana<sup>79</sup>

En general respecto de todos los DESC, la legislación chilena no ha tenido un proceso de adecuación para incorporar específicamente medidas que garanticen el acceso a estos derechos, en particular, por parte de la población migrante.

Incluso se podría decir que no solamente no se reconocen las dificultades particulares de acceso a estos derechos que pudiera tener este sector de la población, sino que también las dificultades de acceso de otros sectores ciudadanos, como pudiera ser el caso de las personas procedentes de pueblos originarios y otros. De manera que no es extraño que, respecto de un flujo de población más bien reciente, como es el caso de los Migrantes, esta deficiencia de la institucionalidad se plantee.

La existencia de un sector social migrante en Chile es un tema relativamente reciente, ya que sólo aparece relevarse con los flujos de migración provenientes en los últimos 10 años de peruanos, bolivianos, ecuatorianos y en menor cantidades de cubanos, colombianos e incluso algunos argentinos. Siendo el componente peruano el más significativo, ya que algunos datos indicarían que son aproximadamente la mitad de los migrantes de los últimos años.

De acuerdo a los antecedentes históricos que hay, éste es el primer flujo masivo de un país vecino, de América Latina, que se da en la historia de Chile. En el siglo pasado y a fines del siglo XIX, Chile había registrado migraciones anteriores a su territorio, pero casi siempre en números más reducidos y generalmente procedentes de Europa o de Asia.

Pero esas migraciones no han obedecido a una visión de más largo plazo y no ha habido nunca una política migratoria, explícita y definida. Por lo mismo, éste es un fenómeno absolutamente nuevo y por ello las políticas sociales no tienen adecuación alguna ni específica para incorporar medidas que permitan concretamente evitar el que los migrantes sean objeto de discriminación o tengan menos dificultades que las que tienen para el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad chilena.

Muchas de las restricciones que tiene el migrante para poder acceder a esos derechos se derivan, entre otras cosas, de las dificultades para regularizar su situación de residencia en Chile y ésta es la primera barrera. La actual Ley de Extranjería de 1975 y el Reglamento de los años 80 imponen las dificultades que se ponen para los efectos de lograr el proceso de residencia definitiva y establecen, por tanto, un período de tiempo durante el que la persona migrante se encuentra expuesta a múltiples discriminaciones en el ejercicio de sus derechos.

Solamente cuando se obtiene la condición de residente en forma definitiva se puede gozar de los mismos derechos de los que puede gozar un “nacional”, excepto el de ser elegido para un cargo público. Pero el proceso de radicación definitiva es muy complejo, largo, costoso y difícil, e incluso la obtención de una residencia temporaria es un proceso relativamente largo, es de 6 a 8 meses muchas veces y supone tener un contrato de trabajo, un compromiso de que uno va a tener una visa sujeta a contrato. Residencia temporaria que debe renovarse año a año.

Es entonces durante este largo periodo, porque la permanencia definitiva se logra después de que ya han pasado 2 o 3 años en esta situación, que se crean las condiciones para que la

<sup>79</sup> Informante Calificado: MANUEL HIDALGO VALDIVIA, Miembro del Directorio de la Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y El Caribe (APILA).

persona pueda ser discriminada y sus DD.HH. y específicamente los DESC puedan ser violados o afectados, encontrándose en una desprotección jurídica y social respecto de todos estos temas.

En este sentido la falta de una Ley de Migración obviamente abre espacios a prácticas discriminatorias en todos estos aspectos. Urge una política migratoria que permita simplificar el trámite y rebajar los costos de radicación, informada por criterios que posibiliten la rápida integración de las personas que inmigran a Chile, particularmente de las procedentes de los países vecinos, que constituyen la migración que se está dando.

En el tema de Educación, y según los antecedentes de una encuesta realizada por INCAMI a principios del año 2000, con 1.433 personas migrantes, se tendría que un 3,1% de las personas que inmigra, lo habría hecho por causa de estudio. Esa misma encuesta señala que más o menos alrededor de un 21% de la gente que inmigra a Chile desde el año 1997 en adelante, o bien está estudiando o bien iniciándose laboralmente. La mayor parte de la gente que inmigra es población joven entre los 18 y 44 años. Cuando vienen a estudiar, los migrantes obtienen una visa para residente estudiante, que dura el período equivalente a los estudios y se renueva anualmente con un cierto costo.

El problema mayor en el aspecto de la Educación es el tema de reconocimiento de títulos. Aquí se registraron problemas particularmente con los profesionales médicos procedentes del Ecuador, que fueron objetados por el Colegio Médico, con una serie de restricciones que se trató de imponer para el reconocimiento de sus títulos, en particular tratándose de algunas especialidades, debiendo revalidar sus estudios, más allá de pasar por un examen para obtener su Licencia de Medicina.

Algunos medios de prensa criticaron esto como una modalidad de proteccionismo, por el hecho de que detrás de esta posición del Colegio en realidad se quisiera entorpecer la competencia de profesionales extranjeros, para impedir que se pudiera rebajar el costo de sus honorarios.

En suma, ha habido problemas para respetar algunos convenios existentes para revalidar los estudios superiores, grados y títulos. Estos problemas, en todo caso, no han acontecido con otros profesionales del sector salud, como enfermeras y matronas de estos dos países que son Ecuador y Perú, pudiendo insertarse relativamente bien.

En ese sentido, nosotros como Asociación hemos reclamado que se haga más transparente la aplicación de estos Convenios para los extranjeros en igualdad de trato.

Otra restricción profesional existente es para los abogados, los abogados no formados en Chile no pueden realmente ejercer.

Pero ésta es la realidad de la elite de los que inmigra, respecto de los cuales el gobierno chileno ha suscrito diversos acuerdos incluidos en los acuerdos comerciales que contemplan capítulos donde se reglamenta la entrada temporal de los profesionales provenientes de los países, al igual que los chilenos en el exterior, especialmente con países de América del norte, no en relación a los inmigrantes sudamericanos.

Similar situación se ha planteado incluso para profesionales vinculados a las actividades comerciales, por lo que cuando se trata de personal calificado, es más fácil que los gobiernos pacten acuerdos respecto de la posibilidad de que se puedan desempeñar profesionalmente en uno u otro país, pero no existe la misma disposición cuando se trata de trabajadores con menos niveles de calificación.

Desde el ámbito específicamente educacional de los niños migrantes: no hay muchos niños en edad escolar. En el caso de niños que han nacido acá o que provienen del exterior no hemos sabido de discriminación en cuanto el acceso a la educación. Sí se han presentado algunos casos menores de trato discriminatorio, pero que tienen que ver con cómo la comunidad escolar recibe al niño inmigrante y, en este sentido, muchas veces la falta de una visión de una educación abierta a la aceptación del niño distinto culturalmente, puede provocar algunos problemas de discriminación o muestras de xenofobia o “racismo”.

Ha habido casos con niños más morenos o negritos, que son peruanos o de otra nacionalidad que no es percibida en la subjetividad de algunos niños como provenientes de un país que respeten. Se ha prestado para muestras de menoscabo, con tratos vejatorios y eso ha sido muy doloroso.

La comunidad escolar todavía no ha sido educada en términos del respeto de las culturas distintas y del aprecio por el niño que es distinto cultural y étnicamente y esto es una variable que podría contemplarse desde el punto de vista de la formación de los profesores, para que ellos como líderes del aula escolar en alguna medida orienten una actitud distinta de los niños.

En cuanto al acceso o específicamente ingreso a establecimientos educacionales, afortunadamente los niños incluso con su propio pasaporte, aunque no tengan cédula de identidad aún, pueden ingresar a ellos sin dificultad. La única restricción podría acontecer con la persona que permanece solamente con visa de turista y que no aspira a salir de esa situación, pero aquella persona que está tramitando una visa sujeta a contrato no tiene este tipo de restricción, pudiendo inscribir a sus niños en los Colegios. Pero para efectos de obtener el certificado de estudios pudieran exigir en los colegios algún documento que acredite la concesión de visa en forma temporal al menos.

El tema del derecho a la Cultura es muy nuevo en Chile. En general los espacios culturales para los propios chilenos son todavía muy precarios, y lamentablemente aún está pendiente el proyecto de ley para fijar un marco de institucionalidad cultural para el propio país.

Los espacios para la expresión artística y creativa de la población, se han autogestionado y autoimpulsado durante mucho tiempo. En Chile no ha habido por parte del Estado una abierta gestión para un mayor desarrollo cultural, no obstante que en estos últimos 12 años sí ha habido un mayor espacio para ellos a nivel general, particularmente desde la División de Cultura del Ministerio de Educación, de la labor de gente como Claudio Di Girolamo que está a la cabeza de ese departamento.

Si bien no hay un marco institucional, han habido personas en el ámbito del gobierno que tienen que ver con la cultura, abiertos y disponibles para que nosotros como migrantes pudiésemos tener espacios concretamente; porque si bien no hay mecanismos legales que permitan una más amplia expresión de las posibilidades culturales de la población, ha habido una disposición favorable de las autoridades en general a este tipo de temas.

Quizá el problema más relevante de orden cultural que se presenta aquí, es el que tenga que ver también con la idiosincrasia de los inmigrantes peruanos de vivir o de compartir. Nosotros somos gente particularmente alegre, muy festiva y muy gregarios, los mayores problemas que hemos tenido es con respecto a nuestros vecinos y los ruidos que hacemos en las actividades que realizamos o el grado de cuidado en el orden público, que muchas veces no ha sido el deseado por la población y el caso más conocido es el de ciertos sectores de peruanos que suelen juntarse entorno a la Plaza de Armas.

La iniciativa más reciente, que ha surgido de la comunidad peruana y que está canalizada a través del Cónsul del Perú, fue planteada al Alcalde de la comuna de Santiago, y consiste en la posibilidad de construir a pocas cuadras de la plaza de armas una plaza de la Confraternidad Peruano-Chilena. Se trataría de un lugar de reunión y esparcimiento con actividades culturales de la comunidad peruana.

Es un proyecto que se estaría evaluando favorablemente por la Municipalidad de Santiago, planteándose incluso el permitir, en esta plaza, espacios para actuaciones de grupos musicales peruanos, venta de comida y artesanía peruana, etc. Este sería un paso adelante y positivo, que aliviaría además las tensiones que han generado nuestros modos de compartir y de festejar, principalmente para hacernos conocidos por los chilenos y ojalá aceptados.

En este sentido y en este plano, es necesario un reconocimiento más amplio no sólo de las autoridades sino de toda la sociedad chilena, de lo enriquecedor que puede ser incorporar y acceder a dar espacio a las expresiones culturales de un pueblo distinto, como el peruano, el que se precia de tener una riqueza cultural muy grande y muy distinta a la chilena.

Una parte de la cual, por cierto, ya está siendo apreciada en el tema gastronómico. La gastronomía peruana ha ido conquistando un prestigio al interior de la sociedad chilena, gracias a la labor entre otras cosas, de un alto porcentaje de compatriotas trabajadoras de casa particular, que hacen labores de cocina.

Esto en el tema cultural y visto desde una perspectiva un poco más amplia, incluyendo todos ingredientes que pueden hacer enriquecer la vida social y cultural chilena. Es con esta mirada que pensamos que también deben incorporarse en una legislación cultural los espacios y reconocimiento para la diversidad cultural, que no un modelo cultural uniforme y homogéneo, incluyendo ciertamente no sólo a los inmigrantes, mestizos latinoamericanos, sino también al mundo de los pueblos originarios.

En cuanto al acceso al trabajo, a un puesto de empleo productivo: en general de la cifra particularmente de peruanos, que está en orden de las 60.000 personas, hay una mayor preponderancia de mujeres. Ellas son claramente mayoritarias, alrededor del 60% de los inmigrantes peruanos son mujeres, que están en edad laboral.

Pero en cuanto al acceso al trabajo, la mayor parte de ellos encuentra empleo; hay un porcentaje de cesantía que puede estar alrededor del 20 o 25%, que también es el porcentaje mas menos de migrantes en situación irregular.

Las cifras de migrantes en situación irregular fluctúan entre 8.000 a 14.000, según las encuestas o los datos que tiene extranjería.

El tipo de trabajo mayoritario para las mujeres es el de trabajadoras de casa particular y en el caso de los varones el de labores de la construcción principalmente. También hay un porcentaje, principalmente en la zona norte de Chile, en la I Región, laborando como garzones, mozos en restaurantes y hoteles.

Los problemas mayores de menoscabo y discriminación se refieren básicamente al tema de trabajar sin contrato. La encuesta INCAMI<sup>80</sup> antes mencionada registró a inicios del 2000, que el 50% de las personas que se encuentran trabajando actualmente con un empleador no tiene contrato de trabajo, lo que incide directamente en la posibilidad incluso de la documentación; porque es este contrato de trabajo el que se exige para otorgar la visa sujeta a contrato.

Muchos empleadores incluso sabiendo que es el contrato de trabajo lo que le permite a la persona regularizar su situación, a propósito no lo entregan o dilatan la entrega del mismo, porque presumen que cualquier violación que se cometa en contra los derechos del trabajador pasará impunemente.

Un segundo problema es que en esta migración hay un desaprovechamiento fuerte muchas veces de las calificaciones que la gente tiene para el ejercicio de las labores que hace. Cuando se comparan las profesiones de las personas con las actividades que realizan en Chile, se demuestra que el 85% de los migrantes peruanos con título técnico o universitario está realizando labores de asesoras del hogar, aseadores, jardineros, garzones, chóferes o guardia de seguridad.

Es decir, mucha gente que en realidad tiene calificaciones bastante más elevadas esta aquí trabajando en estas labores que requerirían menos calificación profesional. Esto se explica en parte por una situación de salarios tremendamente deprimidos en el Perú, que obviamente hace que incluso hasta estar trabajando en esas condiciones en Chile les resulte a estas personas más conveniente en lo económico. Pero eso no deja de ser una pérdida social de sus capacidades.

Es por esto que en cuanto a las remuneraciones, si bien éstas no están por debajo del mínimo legal, muchas veces sí están por debajo de lo que estas personas dado su nivel de calificaciones debieran obtener. La remuneración actual de una persona en el servicio doméstico, en casos que incluye el cuidado de ancianos y niños, puede llegar a los \$270.000.- y en caso de ser una persona encargada de la cocina o ese tipo de labores, puertas adentro, está en el orden de los \$150.000.-.

Son remuneraciones que han tendido a caer en los últimos años, a raíz de la crisis de empleo que se está teniendo en la economía chilena y que ha afectado también a las familias de clase media alta para abajo.

Existen otro tipo de violaciones a la legislación laboral poco denunciadas por el propio desconocimiento que el trabajador peruano tiene respecto de esa legislación. Esto a pesar de los dictámenes de la Dirección del Trabajo que reconocen el derecho del trabajador migrante a hacer las denuncias.

Estas violaciones son, por ejemplo, jornada sin descanso semanal, o que exceden el límite legal de la duración, falta de cotizaciones previsionales; casos en que se hace la retención pero no la enteran a la A.F.P. o si lo hacen lo hacen por el mínimo y no por lo que realmente le están pagando.

Situación, esta última, a la que muchas veces el trabajador migrante se presta porque no hay convenios actualmente que permitan al trabajador migrante al momento de regresar a su país pueda retirar o traspasar esos fondos a una AFP peruana y en ese sentido se ha planteado por nuestra asociación la necesidad de convenios para la repactación de fondos previsionales de los trabajadores migratorios cuando retornen o se trasladen a otro país, lo que ha sido reconocido como una medida de protección que se podría hacer, ya que Chile ha venido trabajando en este tema con otros países particularmente del MERCOSUR y es un tema que aparece como viable de tratar.

La sindicalización de los trabajadores migrantes es bajísima, en sindicatos de grandes empresas circunstancialmente hay uno que otro trabajador peruano miembro del sindicato, pero hablamos de la gran empresa manufacturera, que no es la inserción mayoritaria laboral de ellos.

<sup>80</sup> Instituto Católico Chileno de Migración, dependiente de la Parroquia Italiana.



Hay que tener en cuenta que el trabajador migrante proviene de un país donde las organizaciones sindicales están mucho más destrozadas incluso que las de Chile. En este sentido, en la ley no existe restricción alguna para que un trabajador migrante se incorpore a un sindicato. Hay en algunos estatutos restricciones para ser elegido dirigente sindical, porque se necesita ser chileno, pero no hay restricciones para incorporarse. Aún así hay poca incorporación todavía a los sindicatos a diferencia de las trabajadoras de casa particular.

Nosotros hemos hecho el contacto tanto con ANECAP<sup>81</sup>, como con un sindicato de TCP<sup>82</sup> de Santiago, para invitar a nuestras compatriotas mujeres a que se incorporen a esos sindicatos, porque la labor que ellos hacen de organización y protección de los afiliados es fundamental y de orientación laboral, que es lo que más hace falta.

En cuanto a esto, tanto en el área de los TCP como en los sindicatos de la construcción, que son por obra o faena y entonces tienen más precariedad, como en el área de la gastronomía, nosotros creemos que hay una enorme labor por hacer. Creemos que las organizaciones sindicales chilenas, debieran hacer un esfuerzo más enérgico por incorporar a estos trabajadores a sus filas porque creemos que van a ser un aporte para el propio sindicato y van a permitir un espacio de defensa de esos intereses y esos derechos mucho más eficaces. En ese sentido, este es una de las herramientas que desde la sociedad civil requiere desarrollarse mucho más.

En cuanto a la SS.SS. y la salud previsional los trabajadores por el tipo de inserción que tienen, tampoco tienen el seguro de salud ocupacional, de la ley 16.744, sin tener atención por parte de una mutual, en caso de que presenten algún problema de accidente del trabajo, de manera que en realidad a la seguridad social en este aspecto no se tiene mayor acceso; sin contar con otras situaciones de desprotección ya sea con periodos de cesantía largos, o los periodos de enfermedad o al momento de la jubilación, cosa que aún no acontece porque la mayor parte de esta gente esta en edad laboral activa.

En cuanto al acceso de la Salud propiamente tal, la encuesta INCAMI señala que el 30,9% de los encuestados tenía acceso a FONASA, un 8,6% tenía acceso a una de las Isapres y un 57,3% no tenía acceso a un sistema de salud, acudiendo algunas veces incluso a iglesias en función de poder regresar a su país cuando el problema es muy grave y un 3,2% se atiende en un consultorio implementado por la comunidad cristiana que funciona en torno a la parroquia italiana.

Otra problemática de salud y una de las más grave es el tema de las trabajadoras que quedan embarazadas. Actualmente hay un programa que se está implementando por la Dirección de Organizaciones Sociales del Ministerio del Interior, con el Ministerio de Salud y el Departamento de Extranjería y algunas organizaciones de inmigrantes peruanos, cuyo objetivo principal ha sido dar atención médica a mujeres embarazadas.

Esto está relacionado con la situación de las mujeres que se encuentran en forma irregular y con la posibilidad de que puedan normalizar sus papeles en extranjería y obtener entre otras cosas atención médica bajo este programa, que se implemento a partir de este año.

Pero la situación de acceso a la salud en general demuestra que si no tiene los documentos al día, tienen problemas para la afiliación a FONASA o Isapres. Pese a que el Director de Extranjería ha señalado que una persona que esta en forma irregular en el país tiene la posibilidad de pedir ser atendido, pero va a tener dificultades ciertamente si es que no tiene cotizaciones previsionales y de salud al día como cualquier otra persona.

<sup>81</sup> Asociación Nacional de Empleados de Casas Particulares.

<sup>82</sup> Trabajadora de Casa Particular.



El acceso a la vivienda es un grave problema, porque la gran mayoría los migrantes latinoamericanos vive en condiciones de hacinamiento, principalmente en “conventillos” en las comunas de Estación Central, Recoleta y algunos en el sector del Barrio Brasil en la comuna de Santiago, con subarrendamiento y falta de higiene; sin contar además que los propietarios de estas viviendas abusan de ellos, con exigencias de horario y otras restricciones.

Los Migrantes aceptan estas condiciones de hacinamiento en pensiones porque casi la totalidad de ellos tiene la idea de permanecer por un corto plazo o de manera transitoria, situación que sólo se ha dado realmente en el caso de los ecuatorianos comerciantes, que van y vienen con mercaderías, por lo que no traen a sus familias. Diferente es también la situación de vivienda de las TCP cuando prestan servicios “puertas adentro”.

Pero para la gran población migrante la posibilidad de regresar a su país es sólo una ilusión porque las causas de migración son las políticas y sistemas económicos de sus países que actualmente no tiene ninguna posibilidad de arreglo.

Actualmente existen 60.000 inmigrantes y se estima que la cifra aumente en 5.000 por año, Extranjería señala que en el año 2000 se entregaron 40.000 visas entre temporales y definitiva, correspondiendo un 50% a inmigrantes peruanos.

Por lo que debieran considerarse en los programas existentes, de subsidio básico para la vivienda, la situación de los trabajadores migrantes con menos calificación. La posibilidad que existe hoy, al igual que para cualquier persona, de acceder a la vivienda social básica se inicia con la apertura de una cuenta de ahorro para la vivienda y la inscripción al programa, con el largo tiempo de espera que el sistema conlleva; debiendo para ello el inmigrante tener la visa de residente temporal, sujeta a contrato de trabajo, que se otorga por un año con renovación indefinida.

## **Normativa**

- Decreto Ley N° 1094 de 1975, conocido como Ley de Extranjería, Establece Normas sobre Extranjeros en Chile:

Fija las normas respecto el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros.

Señala los requisitos respecto de la entrada y residencia en el territorio nacional, con las respectivas exigencias, condiciones y prohibiciones.

- D.F.L. N° 69, de 1953, conocido como Ley de Inmigración:

Actualmente se encuentra en desuso pese a no estar derogada, sirve de referente a objeto de definir al inmigrante y sólo se mantiene vigente en el caso de algunas franquicias.

- Código del Trabajo, Libro I, Título I, Capítulo III, De la Nacionalidad de los Trabajadores:

Señalándose en el mismo que el 85 %, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena. Se exceptúa de esta disposición el empleador que no ocupa más de 25 trabajadores.

Para computar la proporción antes señalada, se considerarán las siguientes reglas :

1. se tomará en cuenta el número total de trabajadores que un empleador ocupe dentro del territorio nacional y no el de las distintas sucursales separadamente;
  2. se excluirá al personal técnico especialista que no pueda ser reemplazado por personal nacional;
  3. se tendrá como chileno al extranjero cuyo cónyuge o sus hijos sean chilenos o que sea viudo o viuda de cónyuge chileno, y
  4. se considerará también como chilenos a los extranjeros residentes por más de cinco años en el país, sin tomarse en cuenta las ausencias accidentales.
- Ley N° 18.156, de 1982, Establece Exención de Cotizaciones Previsionales a Los Técnicos Extranjeros y a Las Empresas que los Contraten Bajo las Condiciones que se Indican y Deroga La Ley N° 9.705:

Principalmente establece que las empresas que celebren contratos de trabajo con personal técnico extranjero y este personal, estarán exentos, para los efectos de esos contratos, del cumplimiento de las leyes de previsión que rijan para los trabajadores, no estando obligados, en consecuencia, a efectuar imposiciones de ninguna naturaleza en organismos de previsión chilenos, siempre que se reúnan las siguientes condiciones:

- a) Que el trabajador se encuentre afiliado a un régimen de previsión o de seguridad social fuera de Chile, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que le otorgue prestaciones, a lo menos, en casos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, y
- b) Que en el contrato de trabajo respectivo el trabajador exprese su voluntad de mantener la afiliación referida.

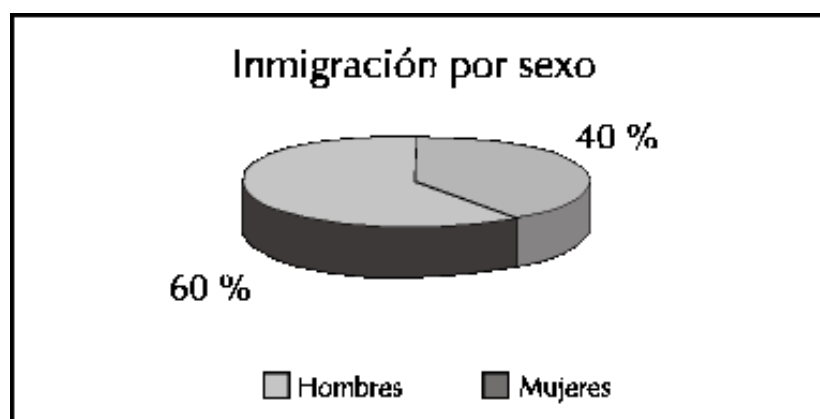
Señala además que esta exención no comprende los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales previstos en la ley 16.744.

## **Planes y Programas**

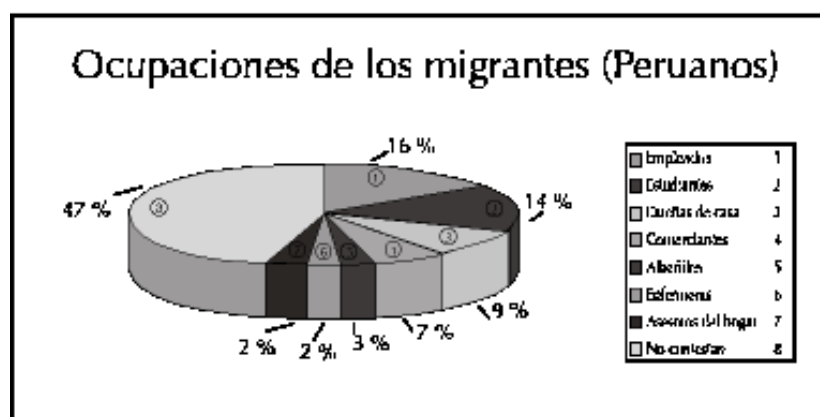
- Programa de regularización de residencia para mujeres inmigrantes embarazadas:

Consiste en otorgar a estas mujeres la residencia definitiva o temporal según el caso, con el objeto de que puedan acceder a los programas de atención de salud para “mujeres embarazadas” y posteriormente al de “control de niño sano”, con ello se protege la vida del que esta por nacer, individuo que será de nacionalidad chilena.

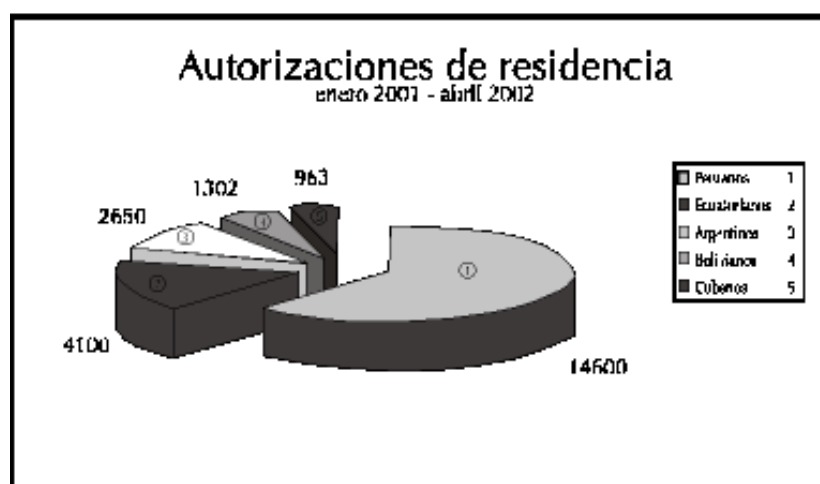
## Información Estadística



Fuente: APILA. \* Se estima que hay 60.000 inmigrantes en Chile y un 17 % se encuentra en situación irregular



Fuente: Departamento Extranjería y Migración. Ministerio del Interior. 1998



Fuente: Departamento Extranjería y Migración. Ministerio del Interior. 1998



## 7 LA SITUACIÓN DE LAS MINORÍAS SEXUALES

Informante Calificado  
Fernando Muñoz Figueroa  
MUMS - CHILE

### Análisis de la Sociedad Civil:

#### **La Inexistencia como Sujetos de Derecho<sup>83</sup>**

Concretamente en cuanto al derecho a la salud, en Chile más que discriminación o negación como derecho, existe omisión, ausencia, respecto de las minorías sexuales en la elaboración de políticas de salud.

No están contempladas las minorías sexuales en dichas políticas de salud, salvo en el caso específico de la prevención del SIDA, que es un caso muy especial y puntual.

Primero porque en Chile la epidemia es evidentemente masculina y homosexual, el 90% de los casos de contagio es masculino. Esto obviamente implica que la gran mayoría de esos casos son de homosexuales.

Por otra parte, CONASIDA<sup>84</sup> ha tenido una posición distinta, de apertura, pero es porque ese segmento del Estado se ha relacionado con la sociedad civil de una manera distinta y no sólo con nosotros, también con las trabajadoras sexuales y con otras ONG's.

Pero en su contexto global hay una omisión en cuanto a las políticas de salud. Así como aún no están claramente definidos ciertos temas, por ejemplo, no existe salud sexual para hombres, la salud sexual es absolutamente reproductiva por lo que está centrada en las mujeres. Por lo tanto las minorías sexuales están excluidas.

A las mujeres lésbicas les pasa exactamente lo mismo, las que en su gran mayoría se auto marginan del sistema de salud, a pesar de que puedan tener problemas de otro orden que no necesariamente tienen que ser reproductivos, como por ejemplo hongos y otras enfermedades que se presentan. Esto porque se da por descontado que la mujer tiene pareja hombre y para ellas es sumamente complicado abrirse a este mundo diciendo "tengo pareja mujer", por lo que se auto excluyen del sistema de salud.

Por otra parte, en el plano de la salud mental, conforme los informes más recientes, se sabe que en Chile la salud mental está en crisis y es un tema no atendido; esto tiene que ver también con cómo los individuos incorporan el tema de la sexualidad al de la salud mental.

<sup>83</sup> Informante Calificado: FERNANDO MUÑOZ FIGUEROA, Coordinador de Estudios. Movimiento Unificado de Minorías Sexuales de Chile (MUMS).

<sup>84</sup> Comisión Nacional de SIDA, dependiente del Ministerio de Salud.

En el caso de la homosexualidad es un tema absolutamente no tratado, no hay mecanismos ni políticas públicas para atender los conflictos por orientación sexual y eso tiene consecuencias como la depresión y estrés, por ejemplo.

En los programas de la adolescencia escasamente se contempla el tema de la educación sexual y reproductiva, ni hablar de orientación sexual, lo que se traduce en un problema grave; porque la gente asume sus problemas de sexualidad muy tardíamente, si lo hace, y cuando lo hace, lo hace de muy mala manera. Eso trae consecuencias en su vida posterior y tiene también impacto sobre algunos elementos básicos como el tema de la prevención de Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) y la prevención del SIDA, entre otras cosas.

Debido a esta situación nosotros tenemos un servicio de mensajería de orientación para consultas de sexualidad y VIH, y la gran cantidad de consultas que tenemos no son por VIH, son por sexualidad. La gente viene porque tiene problemas con su orientación sexual y quiere hacer consultas a nuestro equipo de orientadores que están capacitados para eso.

El tema de fondo es que es imposible hacer políticas preventivas de salud, en el plano del VIH o ETS, con gente que tiene problemas con su orientación sexual, que tiene miedo o depresión, entonces, primero hay que trabajar con el tema de la sexualidad para después abordar lo demás.

Ahora en cuanto al VIH y el tratamiento con la Triterapia, surge otro problema, porque se ha venido dando una medicamentación del tema y éste no se resuelve con darle medicamento a la gente.

Primero, porque la calidad de vida de la gente que vive con el virus es inferior a las personas que no lo tienen. Segundo, porque la Triterapia es muy costosa y le implica al sistema de la salud una gran carga, pese a que evidentemente está demostrado que es mucho más barato para el Estado dar Triterapia a la gente. que los costos que acarrea el que las personas lleguen a tener crisis de salud por SIDA, porque una persona que vive con el virus y que no tiene terapia, permanentemente va a estar enferma y eso desde el punto de vista médico se traduce en una carga para los hospitales.

A pesar de eso aún no hay cobertura total de la Triterapia para todos los enfermos de SIDA, pero el tema es prevenir y evitar que se llegue a estas soluciones de última hora, por lo que la discusión se debe centrar en campañas de prevención y no en las terapias, cuando ya no hay vuelta atrás, esto es sólo una solución de parche.

Por otra parte está también la precaria capacitación de los servicios de salud, nosotros con la CONASIDA, hemos hecho esfuerzos importantes en producir material como cartillas y manuales, seminarios de capacitación al personal de salud sobre el tema de sexualidad y VIH; pero sólo en este ámbito se reduce a grupos de personas que se relacionan con la prevención del VIH, sin embargo el tema es mucho más amplio.

La población travesti, que es bastante específica, en general no se acerca a los servicios de salud y las investigaciones que nosotros hemos hechos han demostrado que si el servicio de salud le ofreciese más que control sanitario, que se asocia a la trabajadora sexual por su condición de travesti, ellas se acercarían a estos servicios si tuviesen un programa de salud más integral. Como el modelo que tienen en Sao Paulo, en el que se trata el tema de las hormonas, de la silicona y de género, y donde se tiene otro tipo de trabajo con este sector de la población que permiten que se relacionen con el servicio de salud.

En cuanto al acceso a la atención de salud la dificultad que existe se relaciona con el trato, no se niega la atención en ningún caso, pero la discriminación en el trato hace que la gente no acceda a los servicios.

Existe un programa de ETS y SIDA, pero las personas mayoritariamente se inscriben en ellos porque les da la posibilidad de acceder a la Triterapia, pero no por la atención en su conjunto, debido al trato; ya que teniendo los recursos económicos suficientes la gente acude al sistema de salud privado, atendándose con bonos. Pese a ello se mantienen inscritos en el programa público para recibir la Triterapia, lo que conlleva la obligación de asistir a los controles.

En cuanto al financiamiento y asignación de recursos para el otorgamiento de la terapia, Chile lo está solucionando por fondos globales, por el fondo de las Naciones Unidas especial para el SIDA, en donde la alianza de personas que viven con el virus, sociedad civil y Estado han logrado ganar un proyecto donde se va asegurar la terapia por un par de años.

Las personas que están recibiendo la terapia son el 80% de las que la requerían hasta junio del 2001, actualmente se han inscrito más personas a raíz del alto porcentaje que pudo recibir la Triterapia, además de que el contagio ha aumentado.

Además, existe una suerte de discriminación, debido a que no hay terapia para todos, por lo que en caso de ser mujer y con hijos hay terapia segura, a diferencia de una travesti.

Los criterios aplicados por los médicos son discriminatorios porque se opta por personas jóvenes, con hijos o por mujeres, aunque el porcentaje de ellos que vive con el virus es bajo, sobre el 10%, donde la mayoría son madres.

No hay otros programas de atención de salud orientados a las minorías sexuales, hubo un intento con un programa experimental el año pasado para las travestis que hizo la D.O.S. con el Hospital Barros Luco, pero no funcionó muy bien, en parte porque se cometió el típico error del Estado de hacer cosas sin consultarle a la población beneficiaria, por lo que ellas se enteraron a última hora y con un modelo que no les acomodaba.

En definitiva en cuanto al derecho de las minorías sexuales a un sistema de atención de salud, existe una gran omisión por parte del Estado; porque los homosexuales en el sistema de salud no existen, hay hombres o mujeres, pero la homosexualidad no es considerada una variable de salud.

En el sistema educacional, se está tratando más el tema del SIDA, pero no de la homosexualidad, el tema no existe en los planes de educación. De SIDA se habla como una enfermedad más, ya que además el contagio no distingue orientación sexual.

La educación sexual en Chile va en retroceso, lo que se avanzó con las JOCAS se ha perdido, hoy el tema depende de cada colegio, donde la mayor parte tiene una formación cristiana y/o conservadora, donde se plantea que es la familia la que tiene que orientar a los jóvenes de sexualidad, pero si los padres no saben manejar su propia sexualidad no pueden orientar a sus hijos.

Según las experiencias que hemos tenidos en algunas capacitaciones a colegios llegamos a la conclusión de que los orientadores que supuestamente deben tratar el tema con los jóvenes no tenían ninguna capacidad de enfrentar estos temas.

En cuanto a la discriminación que puede sufrir un joven homosexual en los colegios, dependiendo del colegio, lo más probable es que se le solicite a los apoderados que retiren al niño del

establecimiento y la gente no reclama de ante estas situaciones porque no creen en el sistema judicial como para presentar un Recurso de Protección, por ejemplo.

Nosotros tenemos muchas consultas por discriminación, por problemas laborales, de maltrato en lugares públicos y abusos policiales, pero la gente no lo denuncia, en primer lugar porque no se cree que pueden llegar a buen termino, no tienen fe en el sistema judicial chileno y en segundo lugar por el tema de la sobre exposición, que es muy fuerte.

Conjuntamente con la Universidad Diego Portales estamos esperando tener casos emblemáticos, para que la gente se atreva a denunciar, pero no lo hacen. El caso que nosotros conocemos, donde el establecimiento educacional ha sido más tolerante, es el del Instituto Nacional, en el que se ha asumido una postura de apoyar y de evitar conflictos en torno al tema.

Pero en general, el tratamiento del tema queda a criterio del Colegio, en los educadores, orientadores e inspectores; porque no hay mecanismos de protección legal ante la discriminación, no hay una ley antidiscriminatoria.

Actualmente varias instituciones estamos trabajando en un proyecto de ley marco contra la discriminación; pero no existe tampoco una ley de derechos sexuales, entonces hay una indefensión jurídica para este segmento de la sociedad en particular.

Esto porque la población homosexual jurídicamente no existe, o existe malamente a través de los problemas que se pueden originar con en el artículo 373 del Código Penal<sup>85</sup>. Esto básicamente, porque el tema de la moral y las buenas costumbres no está regulado y por lo tanto cae en la moral y las buenas costumbres ¿de quién?.

Es ahí donde caemos en la peligrosa interpretación del Poder Judicial y de la Policía, en cuanto a cómo aplicar estos artículos. Es necesario entonces, eliminar o derogar estos artículos, porque en cuanto su esencia no existe posibilidad de llegar a un acuerdo de cuales son “las malas y las buenas” costumbres y por lo tanto estamos existe mucha restricción en el ejercicio de derechos.

El movimiento homosexual tiene ya 11 años y por lo tanto eso permitió desarrollar una campaña que modificó el artículo 365 del Código Penal<sup>86</sup>, que condenaba las relaciones sexuales entre hombres mayores de edad y de mutuo consentimiento, sin embargo el artículo sigue existiendo, sancionando las situaciones que se puedan dar con menores de edad; cosa que dentro de esta interpretación no tiene ningún sentido, por cuanto esas situaciones están contempladas en las normas relacionadas con la “violación”, sin hacer distinción de sexo entre victimario y víctima de violación.

En el tema del acceso a la vivienda y respecto del programa de subsidio estatal para adquirir una vivienda social, al no existir un reconocimiento legal de las parejas homosexuales se debe postular como soltero, lo que te da menos “puntaje”, dejando a esas personas en una situación difícil, porque obliga a tener un muy buen ahorro para lograr algún tipo de beneficio.

<sup>85</sup> Art. 373 :“Los que de cualquier modo ofendieren el pudor o las buenas costumbres con hechos de grave escándalo o trascendencia, no comprendidos expresamente en otros artículos de este Código, sufrirán la pena de reclusión menor en sus grados mínimo a medio”.

<sup>86</sup> Art. 365: “ El procesado por el delito de sodomía sufrirá la pena de presidio menor en su grado medio ...”.



Tampoco existe en Chile un reconocimiento legal para las parejas de hecho, llámese por ejemplo convivencia habitacional u otra, no hay ningún tipo de garantía y el tema del acceso a la vivienda se resuelve por cuenta de cada uno, porque no existe como familia una pareja de homosexuales.

Las personas que están infectadas con VIH no tienen beneficios especiales tampoco, salvo la atención de salud con la Triterapia y la pensión de gracia, ya que las personas que viven con el virus pueden acogerse a ella como incapacitadas.

Para aquellos que se encontraban en una fase terminal de la enfermedad, durante un tiempo algunos sectores caritativos asumieron de alguna manera el problema, con la falsa idea de la caridad cristiana que nosotros no compartimos, ofreciendo a la gente una “muerte digna”, en una cama con sábanas blancas y demás, entre otras cosas como una forma de redimirlos, ya que todos eran pecadores. Pero en ningún caso a nosotros nos interesa ese tipo de “ayuda”.

En cuanto a derecho a un puesto de trabajo productivo, evidentemente que para la población homosexual hay una gran dificultad para encontrar trabajo, sobre todo para aquellos chicos que son homosexuales “evidentes”, salvo los trabajos muy menores, como aseadores por ejemplo; siempre y cuando la persona que los entrevista les de una oportunidad.

Es decir se puede encontrar trabajo en la medida que no se diga y no sea notorio que se es homosexual, cuando se nota incluso a mucha gente la despiden por serlo, aplicando en algunos la causal de “necesidades de la empresa” o los hostigan para que se vayan. La gente sabe porque la despiden, pero no hay como comprobarlo.

No hay además estudios para determinar el porcentaje de población homosexual que está cesante. Debido a que técnicamente es muy difícil tomar una muestra en la población homosexual, los intentos de hacerlo han fracasado, es muy complejo, no hay estudios ni los van a ver tampoco.

En el tema de la sindicalización, tomando en cuenta que es baja en Chile, hay bastante afiliación por parte de la población travesti de trabajadoras sexuales. Hay incluso dirigentes sindicales en el área gastronómica que es públicamente homosexual.

La CUT respaldó totalmente la formación del Sindicato de Trabajadoras Sexuales Travesti, en la V Región. Cuando ellas se agruparon no lo hicieron como una agrupación comunitaria, ellas se constituyeron como Sindicato de Trabajadoras Sexuales Afrodita, siendo una agrupación sindical, no una agrupación de minorías sexuales.

En el mundo sindical, dentro de todo, se está abriendo el tema, se está haciendo conciencia sobre estos temas y se está haciendo un discurso diferente.

Los sectores más progresistas del país están trabajando sobre eso, hay un apoyo. Por lo que en el mundo sindical no hay antecedentes de discriminación o marginación de la población homosexual, por el contrario hay un cierto apoyo que está creciendo.

En cuanto a la seguridad social, además de la existencia de la pensión de gracia para las personas que viven con VIH por considerarlas incapaces, pero nada tiene que ver con la homosexualidad, ya que una persona contagiada por el virus puede ser igualmente heterosexual y requerir la pensión de gracia.

Hay algunas Isapres que han incorporado a sus planes un cierto nivel de atención para determinadas enfermedades oportunistas por VIH, pero las personas que entran en crisis de salud se atienden

mediante el FONASA, porque de lo contrario rebasarían los costos de atención y para la Isapre ya no sería negocio, dándole termino al plan de salud o elevando excesivamente su costo.

En resumen hay vacíos legales que no permiten defender los derechos de las minorías sexuales y cuando hablamos de los derechos de las minorías sexuales, en realidad, no estamos hablando de ningún derecho especial, ninguna ley especial, simplemente no sería exitosa.

La aprobación de una Ley Antidiscriminación será la única manera de avanzar ante la indefensión que se vive hoy. Transformar la discriminación en delito es la única posibilidad de empezar a avanzar hacia algún tipo de protección legal.

En un ámbito mucho más amplio, hay que señalar el hecho básico de que lo que existe es una omisión o sea más que hablar solamente de la vulgaridad de los delitos sexuales estamos hablando de una omisión. Lo que evidentemente ha mejorado en estos 11 años además de la modificación del artículo 365, pero eso tiene que ver con la real inserción y el reconocimiento de la minoría sexual como un actor social en el ambiente público.

Sin embargo hay que señalar que los avances son prácticamente declarativos y tienen que ver con alguna “buena voluntad” de algunas autoridades, sin embargo no está respaldado desde el ítem presupuesto. La política de tolerancia y de acciones sociales, tiene un ítem absolutamente básico para funcionar y subsistir, más que para implementar programas reales, por lo tanto de alguna manera sigue saludando a la bandera y en los otros ámbitos la situación sigue siendo igual de precaria. El único ámbito que se rescata es el de la salud, específicamente con el VIH, con programas destinados tanto a la población homosexual como heterosexual.

Ha de señalarse que la precaria participación como actores ciudadanos de las minorías sexuales, es una realidad metropolitana; en el resto del país es “cero”, aún en las ciudades como Valparaíso o Concepción. El temor es tan grande que la gente no levanta cabeza, no se organizan, no pretende hacer vida pública, por lo tanto la capacidad de organización en cuanto una posición política pública, es absolutamente nula.

Por otra parte hay que señalar, que en la última votación de Naciones Unidas, la Asociación Internacional de Lesbianas y Gays solicitó, nuevamente, ser incluido como un organismo consultor de ECOSOC, y ante esto Chile votó en contra, cosa que sorprendió. Dado que en Chile desde el Presidente de la República, pasando por distintos terceros, se habla de la tolerancia y la no discriminación, sin embargo al momento de votar la posibilidad de incluir a esta asociación como un organismo consultor de Naciones Unidas, se vota en contra junto a la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Hasta la fecha no hemos sido recibidos por el Presidente de la República para exigirle una explicación por lo sucedido en Naciones Unidas; pretendemos insistir en ello. Aunque no hay ninguna explicación real, completa, viable para un tema como este. Entonces el tema siempre apunta a la voluntad política v/s el resultado. Porque la voluntad política ha hecho muy buenas declaraciones, pero en lo concreto no tenemos avances.

## **Normativa**

- Ley N° 19.779, de diciembre de 2001, Establece Normas Relativas al Virus de Inmunodeficiencia Humana y Crea Bonificación Fiscal para Enfermedades Catastróficas, cuyas disposiciones generales en cuanto al VIH señalan<sup>87</sup>:  
Que la prevención, diagnóstico y control de la infección provocada por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), como la asistencia y el libre e igualitario ejercicio de sus derechos por parte de las personas portadoras y enfermas, sin discriminaciones de ninguna índole, constituyen un objetivo sanitario, cultural y social de interés nacional.  
Que corresponde al Estado la elaboración de las políticas que propendan hacia dichos objetivos, procurando impedir y controlar la extensión de esta pandemia, así como disminuir su impacto psicológico, económico y social en la población.  
Que estas políticas deberán elaborarse, ejecutarse y evaluarse en forma intersectorial, con la participación de la comunidad, recogiendo los avances de la investigación científica y considerando la realidad epidemiológica nacional, con el objeto de establecer políticas específicas para los diversos grupos de la población, y en especial para aquellos de mayor vulnerabilidad, como las mujeres y los menores.

## **Planes y Programas**

- Estrategia de Atención Integral a Las Personas que Viven con VIH (PVVIH)<sup>88</sup>:  
Modelo propuesto por CONASIDA para la atención integral en salud a las personas que viven con VIH/SIDA, en sus dimensiones biológicas, psicológicas y sociales, incorporando los avances de la investigación científica para dar respuesta a sus requerimientos en el tema. Es implementado a nivel local por los equipos profesionales de Atención a PVVIH de los Servicios de Salud, en coordinación con las instituciones y organizaciones sociales que trabajan en el tema a nivel local. Considera, además, la integración y no discriminación social a las personas que viven con VIH como un componente fundamental para avanzar en una construcción participativa de la respuesta nacional al VIH/SIDA.

<sup>87</sup> De acuerdo al Boletín Epidemiológico Semestral N° 13 de Diciembre de 2000, de CONASIDA, las últimas estimaciones de ONUSIDA (Programa Conjunto de Naciones Unidas para el VIH/SIDA), muestran que hasta fines de 2000, había en el mundo, un total de 36.1 millones de personas viviendo con VIH/SIDA, cifra superior en más de un 50% a lo proyectado para ese año en 1991. 16.4 millones correspondían a mujeres y 1.4 millones a menores de 15 años. En América Latina se estima que 1,4 millones de personas viven con VIH/SIDA y que 150.000 adquirieron la infección durante el año 2000. La principal modalidad de transmisión en Latinoamérica sigue siendo debida a relaciones sexuales entre hombres, seguida por las prácticas asociadas al uso de drogas inyectables, apreciándose desde los años 90, con un incremento importante de la transmisión heterosexual. En Chile El primer caso de SIDA se notificó en 1984; hasta el 31 de Diciembre de 2000 se han notificado 4.085 enfermos y 4.640 personas VIH+ asintomáticas en las trece regiones del país. Se ha informado el fallecimiento de 2.705 personas por el virus.

<sup>88</sup> De acuerdo al Boletín Epidemiológico Semestral N° 13 de Diciembre de 2000, de CONASIDA, en cuanto a la Caracterización Epidemiológica del VIH/SIDA en Chile en el análisis de los casos de SIDA acumulados desde el inicio de la epidemia la mayor proporción está centrada en los hombres, que constituyen el 89.2% de los casos SIDA, y el 10.8% son mujeres. El análisis de tendencia en el tiempo muestra que el mayor número de casos sigue concentrándose en la exposición homobisexual. Sin embargo, se observa un crecimiento de la transmisión

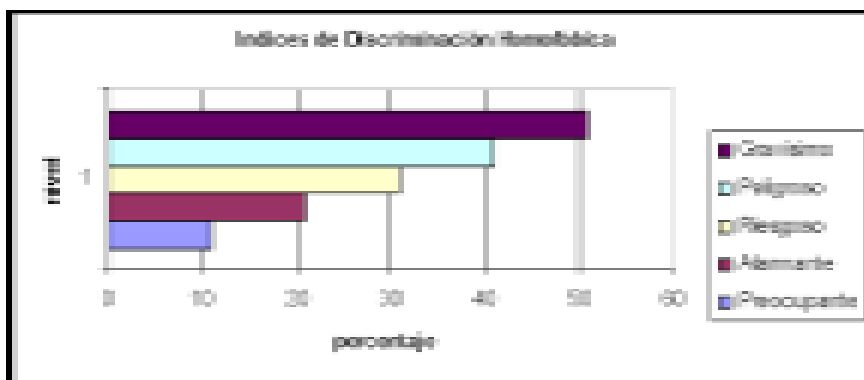
Sus objetivos son:

- Disminuir la transmisión del VIH/SIDA, ETS y la discriminación a las PVVIH.
- Mejorar la calidad, oportunidad y cobertura de atención de salud de las PVVIH.

A través de:

- Prevención de la Transmisión Vertical (de madre a hijo/a) del VIH y las ETS.
- Atención profesional en salud en Centros dependientes de los Servicios de Salud Pública.
- Evaluación periódica de la situación inmunológica y virológica.
- Tratamientos Antirretrovirales, según disponibilidad y protocolo técnico actualizado.
- Prevención y tratamiento de Infecciones Oportunistas.
- Apoyo a la Adherencia a tratamientos y controles clínicos.
- Apoyo psicosocial.
- Fomento de la Participación Social de las PVVIH.

## Información Estadística



\*En Chile, los índices de discriminación son del orden del 60,2%  
Fuente: MUMS con datos proporcionados por Fundación Ideas. 1997.

## IV PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EXIGIBILIDAD DE LOS DESC

### 1 LA PARTICIPACION CIUDADANA EFECTIVA EN CHILE

#### Situación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Los discursos en torno a la participación se han multiplicado en los últimos años en América Latina. Desde hace algún tiempo, la palabra participación ha comenzado a estar en boca de los más diversos actores: el Banco Mundial, los organismos multilaterales, los Estados nacionales y también entre los movimientos sociales y las organizaciones sociales de base. Chile no ha estado al margen de esta explosión discursiva en torno a la participación social, reforzada por cierto, en los años noventa, en el contexto del retorno a la democracia.

Una serie de conceptos, algunos más nuevos que otros, han adquirido también popularidad asociados al de participación. Por cierto, los diversos modos de concebir la democracia, pero también y muy especialmente, conceptos que se reformulan y adquieren nuevos y variados usos, como los de «ciudadanía» y «sociedad civil», y otros definitiva o aparentemente más nuevos, como el de “Tercer Sector”, capital social, resiliencia, empoderamiento (empowerment) y rendición de cuentas (accountability).

Contradictoriamente a la explosión discursiva del concepto participación, la mayoría de los chilenos piensan que ésta es muy débil y, salvo quienes han asociado la participación a la expansión del mercado -es decir, concibiéndola como ampliación en el acceso al consumo de bienes materiales y simbólicos<sup>89</sup>- existe un cierto consenso en una visión pesimista respecto de la «participación social» en nuestro país.

Ocurre que la noción y el interés por la participación social se ha venido vinculando o concibiendo como un componente de diversos proyectos sociales y políticos, especialmente neoliberales, democrático-liberales y también en las tendencias comunitaristas (o sociocráticas) de los movimientos sociales. Por esta razón, como sostenemos en este Informe, la participación es formulada desde distintas tradiciones doctrinarias, que conciben también de modo distinto la relación entre los individuos y el Estado o más ampliamente entre la sociedad y el Estado. No es casual, en este último sentido, que junto a la participación se popularicen nuevos conceptos asociados a estas diversas tradiciones doctrinarias y que estos ocupen un lugar relevante en el debate político y académico. Estos debates, sin embargo, hay que decirlo, sólo muy débilmente trascienden a los grupos populares, señalados la mayor parte de las veces, como los principales implicados en los procesos de ampliación de la participación.

<sup>89</sup> Brünner, José. J. “Ciudadanía y participación. Notas para la discusión”, en Avances, Santiago, 28, 1997, pp. 23 y ss.

De acuerdo con estas percepciones, nos ha parecido importante iniciar este Informe con algunas breves alusiones teórico conceptuales, cuyo objeto será mostrar el origen histórico de algunos debates que en la actualidad son presentados como de una sorprendente «novedad», o conceptos que llaman a confusión al multiplicarse los usos. En particular nos interesa discutir el concepto de «sociedad civil», que ha llegado a formar parte de un lenguaje común entre académicos y círculos políticos, designando, sin embargo, diversas realidades. También, nos ha parecido relevante realizar algunas reflexiones en torno a la «tradición histórica chilena» con relación a la participación social, como una manera de situar nuestra reflexión en un contexto más amplio que el de la coyuntura actual.

Luego de estos «ajustes» teóricos e históricos, pasamos revista a las «ofertas» de participación en Chile así como a las respuestas que estas encuentran en la sociedad, especialmente entre los sectores populares. Postulamos como hipótesis de trabajo que la transformación del Estado de bienestar, que se ha traducido en radicales cambios en el modelo de desarrollo así como en el sistema político -recorriendo distintas fases, unas bajo dictadura y otras en democracia-, han configurado no sólo nuevas formas de organización del Estado, como Estado liberal, sino que han transformado y están transformando profundamente a la sociedad civil. Más precisamente aún, postulamos que el Estado chileno, a través de sus propuestas de participación social, que ponen en movimiento y materializan muchas de sus políticas sociales están dando origen y modelando diversas expresiones y formas de sociedad civil popular. Esta acción del Estado junto con buscar producir nuevas formas de integración social, sumando a grupos sociales diversos a la acción social del Estado, genera también nuevas prácticas de asistencialismo y clientelismo. Se oponen o conviven con la acción del Estado, diversas prácticas de resistencia y también de autonomía social popular.

La actualidad de la participación social se mueve entonces, entre los propósitos integradores de las políticas sociales, la mayor parte de ellos con manifiestos sesgos instrumentales (integración para satisfacer necesidades sociales básicas y asegurar la gobernabilidad), la apatía de vastos sectores y las acciones de resistencia socio-cultural, especialmente entre los jóvenes, o de autonomía social organizada en hasta ahora débiles redes y grupos de iniciativa en diversos ámbitos sociales populares. Desde esta perspectiva, si bien, la visión de muchos analistas tiende a enfatizar en la fragmentación de la sociedad civil, se puede sostener también que tanto el mercado como el Estado están jugando roles articuladores relevantes de la sociedad civil, con propósitos, es cierto, extremadamente limitados en cuanto a favorecer una democratización real de la sociedad. En efecto, más que reconocer o favorecer la constitución de actores sociales relevantes, esta acción articuladora está orientada por la gobernabilidad, es decir, por una apuesta a la integración social regulada por la ley de la oferta y la demanda, criterios técnicos para el gasto social y los propósitos de disciplinamiento y «paz social» de un Estado central en proceso de descentralización.

## **El Debate Teórico en Torno a la Ciudadanía**

### **Individuo y Comunidad en la Construcción del Estado**

Finalmente, en el debate teórico más actual en torno a la ciudadanía, los comunitaristas, desde un punto de vista metodológico, han señalado como erróneas o falsas las premisas del liberalismo, según las cuales el individuo elige libremente, ya que para los comunitaristas, «la única forma para entender la conducta humana consiste en referirla a sus contextos sociales, culturales e

históricos».<sup>90</sup> De acuerdo a los comunitaristas, los vínculos sociales son determinantes en la constitución del individuo y es en este sentido que los individuos están constituidos por la comunidad de que forman parte. Del mismo modo, una nueva concepción del individuo implica una nueva concepción de la comunidad. Los comunitaristas también han indicado, desde una perspectiva ahora normativa, que las premisas del individualismo originan consecuencias moralmente insatisfactorias, como la imposibilidad de una comunidad genuina, el abandono de ideas de “vida buena” (bien común) sustentadas por el Estado así como una injusta distribución de los bienes.<sup>91</sup>

El liberalismo ha contratacado, desde distintas vertientes, una de las cuales ha indicado que «lo que hace una sociedad justa no es el propósito o el fin que ella persigue, sino precisamente su rechazo a escoger por delante entre propósitos que compiten y fines». Lo propio en consecuencia de una sociedad liberal sería asegurar a través de la constitución y sus leyes el proveer un esquema dentro del cual los ciudadanos puedan perseguir sus propios valores y fines, compatibles con una libertad similar para otros.<sup>92</sup>

El debate sobre la ciudadanía no es nuevo, está en el centro del pensamiento moderno, por cuanto conlleva una toma de posición con respecto a la relación entre la sociedad y el Estado o más precisamente al individuo y las comunidades en su relación de derechos con el Estado así como a las responsabilidades de estos con la comunidad política a la cual pertenecen.

## **Estado y Sociedad: La Sociedad Civil, los Problemas Relativos al Concepto y sus Usos**

Diversas circunstancias sociales y políticas, en las dos o tres últimas décadas, pusieron en uso el concepto de “sociedad civil” en las Ciencias Sociales, como en el lenguaje político corriente, en las ONG y más ampliamente entre militantes de las organizaciones sociales. Y si bien, el concepto era antiguo, en el sentido que formó parte del lenguaje filosófico y político de los siglos XVII y XVIII, entre los filósofos contractualistas, como Hobbes, Locke, Rousseau, y que encontró luego también sus propias elaboraciones en Hegel y Marx, fue probablemente el “redescubrimiento” de Antonio Gramsci en los años sesenta y setenta, lo que llevó, al menos en las Ciencias Sociales, a un uso más masivo del concepto de “sociedad civil”.

En Marx y Engels, la lógica hegeliana idealista es invertida, de tal modo que la sociedad civil coincide con la base material de la sociedad sobre la que se levanta la superestructura política e ideológica. Para el marxismo clásico, «la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política» que condiciona o determina la superestructura jurídica (el Estado) y la ideología de las clases dominantes en la sociedad.

Pero, como adelantáramos, fue Antonio Gramsci el que complejizó el debate y el concepto mismo de sociedad civil al referirlo a la superestructura, ampliando el concepto del Estado. Para Gramsci, el Estado había que verlo no sólo en su dimensión dictatorial o coercitiva, sino que en su relación con los «aparatos ideológicos» o «aparatos de la hegemonía» (la Iglesia, la escuela, los partidos, los sindicatos, las asociaciones, los medios de comunicación). Desde esta perspectiva,

<sup>90</sup> López, op.cit. p. 96.

<sup>91</sup> López, op.cit. p. 97

<sup>92</sup> Sandel, 1992, citado por López en op. cit. p. 97



la supremacía de la clase dominante no se podía explicar sólo por la fuerza, sino por su capacidad de generar consenso y de imprimir dirección ético-política a la sociedad. En el Estado, de este modo habría que distinguir, metodológicamente al menos, «el momento de la fuerza» y el «momento del consenso», la función de dominio y la función de dirección, o más precisamente aún, los aparatos del Estado en sentido estricto o «sociedad política» y los aparatos hegemónicos o «sociedad civil».<sup>93</sup>

La sociedad civil, en perspectiva gramsciana, en cierto modo «prolonga» la acción del Estado, favorece el autogobierno, organiza culturalmente las relaciones de dominio, difumina las «ideas dominantes» y constituye el «sentido común». Las instituciones, en estos sentidos, contribuyen a la organización y estructuración de los «actores sociales», aunque no sin conflictos<sup>94</sup> porque la sociedad civil es también un campo de disputa, esencial de ganar para provocar procesos de cambio social. En su versión más clásica, Gramsci llegó a sostener, desde la teoría de la hegemonía, que «un grupo social puede y hasta tiene que ser dirigente ya antes de conquistar el poder gubernativo».<sup>95</sup>

Ciertamente una nueva acepción de sociedad civil, probablemente la más difundida en la actualidad, se aleja de la concepción gramsciana para cubrirse de «ropaje liberal» en el sentido que lo que en Gramsci era un campo de disputa con la dominación económica, política y cultural, ahora toma la forma de un campo específico «el de la constitución de actores sociales»; sin que se precisen las relaciones de este campo con la economía y con las formas que adquiere el Estado, para justamente realizar y legitimar nuevas formas de dominio en la sociedad. La tríada «Sociedad Civil, Mercado y Estado», en cierto modo disuelve los conceptos de hegemonía y dominación para proponernos más bien la existencia de tres campos pre-establecidos que se requiere poner en relación y equilibrio para asegurar la efectiva democracia.

Esquematisando un poco, se podría afirmar que en su versión más liberal, le corresponde a la sociedad civil ejercer acciones correctivas sobre el Estado a efectos que este expanda las libertades, mientras que en una versión socialdemócrata le corresponde a la sociedad civil luchar por expandir los derechos no sólo políticos sino sociales frente al Estado, con el propósito de morigerar las tendencias a la desigualdad que genera el mercado (en realidad, más precisamente, el sistema capitalista mundializado o globalizado).

Matizando un poco las cosas, un concepto más dinámico de la sociedad civil es aquel que la define como «la esfera de relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales».<sup>96</sup> Esta acepción de sociedad civil se aproxima más al concepto gramsciano en cuanto «campo de

<sup>93</sup> García Huidobro, Juan E. «Algunos conceptos de análisis político», en «Orientaciones políticas de la Educación Popular», Docto. de Trabajo N° 5, ECO, Santiago, 1983. También se puede consultar, Portelli, H. Gramsci y el bloque histórico, pp. 65 y ss.

<sup>94</sup> Manuel Castells, a propósito del debate sobre los modos en que se constituyen las identidades sociales sostiene que esta siempre tiene lugar en contexto marcado por relaciones de poder. Distingue, entre diversos modos de constitución de identidades, la que denomina «identidad legitimadora», que sería aquella introducida por las instituciones dominantes para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales. Y sostiene, al mismo tiempo que; «Las identidades legitimadoras generan una sociedad civil, es decir, un conjunto de organizaciones e instituciones, así como una serie de actores sociales estructurados y organizados, que reproducen, si bien a veces de modo conflictivo, la identidad que racionaliza las fuentes de la dominación estructural». Castells, Manuel, La era de la información, El poder de la identidad. Vol. 2, Alianza editorial, Barcelona, 1997, pp. 29 y 30.

<sup>95</sup> Portelli, op. cit. p. 75.

<sup>96</sup> N. Bobbio: «Sociedad Civil», en Bobbio et al. : Diccionario de Política (México, 1991, 6a edic.). Citado por Salazar, G. y Pinto, J. Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad y ciudadanía. LOM edic. Stgo, 1999. p. 93



disputa», de relaciones de poder, aunque tampoco insiste suficientemente en la noción de hegemonía con la que trabajó A. Gramsci.

La propia conceptualización de sociedad civil es compleja y su debate en torno al concepto algo indica sobre su carácter dinámico. Pero, más allá de las sucesivas precisiones y alcances de la sociedad civil, nos parece que desde el punto de vista del trabajo social o la acción de los movimientos sociales, parece poco realista (o ingenuo) pensar la sociedad civil como un campo no colonizado por la dominación económico-social, o como un campo no influido por el Estado.

En el caso concreto de la sociedad chilena y más ampliamente de otras sociedades latinoamericanas, el asunto es relevante, sobre todo si se tiene en cuenta el dinamismo que recorre a los Estados que buscan recrear la sociedad civil en el contexto neoliberal. En efecto, luego de las fases de ajuste estructural se ha venido imponiendo una «lógica social» nueva que se expresa a través de la aplicación de nuevas políticas sociales y de procesos de descentralización<sup>97</sup> que recrean discutibles formas de participación social, sentidos de justicia e integración social, así como también formas de colaboración entre los gobiernos locales y las comunidades de base. Esta es por ejemplo la «lógica social» que actualmente está informando al Banco Mundial, el que no sólo incorpora a su lenguaje nociones relativas a la participación social, a efectos de «movilizar el potencial de los pobres» (el progreso se logra potenciando al pobre para convertirlos en productores de su propio bienestar), sino que al mismo tiempo promueve «la reorganización del vínculo entre Estado y Sociedad» desde la acción privada del mercado y de agencias estatales (Fondos sociales concursables) que colaboran con el desarrollo social<sup>98</sup>. Ciertamente, para el Banco Mundial, la participación es menos una práctica política y más una práctica técnica y de empresariedad.

### **Los Cambios en la Economía, el Estado y la Sociedad Civil: La Apuesta por la Gobernabilidad**

Las sociedades latinoamericanas, en conjunto, exceptuando Cuba, han vivido en las últimas décadas del siglo XX una compleja transición desde economías desarrollistas y precarios «estados de bienestar» hacia economías abiertas, orientadas al mercado internacional en el contexto de «estados liberales». En un sentido gramsciano, como ha indicado Fernando Martínez, estamos en medio de la transición hacia una nueva hegemonía, aunque débil, de las clases dominantes en América Latina<sup>99</sup>. Esta transición ha sido acompañada y estimulada por una nueva ideología, el neoliberalismo, que es necesario ver no sólo como un modelo económico, sino como una visión totalizante y abarcante de las dimensiones económicas, políticas y culturales.<sup>100</sup>

En el caso chileno, que veremos en más detalle en el apartado siguiente, el proceso de cambio en el modelo de desarrollo coincidió con la dictadura militar, mientras que en el resto de América

<sup>97</sup> Descentralización es el proceso que implica transferencia de facultades o atribuciones de decisión y de funciones de un órgano central o nacional a unidades locales independientes o con un alto grado de autonomía, pero que actúan bajo los mismos lineamientos y políticas generales fijadas por la autoridad central. La descentralización es, por tanto, funcional a la vez que generalmente territorial. En: Waissbluth; Mario. Ponencia presentada en Seminario FLACSO: «Modernización del Estado y Políticas Sociales». Santiago, noviembre 1994.

<sup>98</sup> Salazar, Gabriel «De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (Explorando senderos trans-liberales)». En Propositiones, 28, 1998, p.p. 170-y 171.

<sup>99</sup> Martínez, Fernando, Ponencia presentada en el «II Encuentro de Educadores Populares de América Latina y el Caribe». Recife, 17-22 de noviembre de 1999.

<sup>100</sup> Rebellato, José L. «El aporte de la educación popular a los procesos de construcción de poder local». En Multiversidad, N° 6, 1996, pp. 23-39.

Latina, las medidas de «ajuste económico» se implementaron bajo liderazgos populistas (por ejemplo, Menem en Argentina) y regímenes democráticos o de democracia restringida (por ejemplo, Fujimori en Perú).

Los procesos de ajuste, siguiendo las orientaciones neoliberales, consideraron imprescindible asegurar los equilibrios macroeconómicos, liberalizar los mercados y desregular la actividad económica confiando en la capacidad autoregulatoria del mercado. Según Marcia Rivera, ello implicó realizar recortes significativos en el gasto público, con evidentes costos sociales; contracción de la actividad económica estatal con el consiguiente abandono de las funciones tutelares y ejecutoras en el ámbito económico, para favorecer la privatización de los más diversos servicios públicos; estímulo al ahorro interno a través de reformas tributarias que redujeron en algunos países las tasas impositivas; afianzamiento del principio de propiedad privada como garantía de libertad y de espíritu empresarial con evidente perjuicio, en algunos lugares, para la propiedad comunitaria o ejidal; la instauración de sistema de «flexibilidad laboral», que trajo aparejada la derogación de viejos sistemas de legislación social y laboral, con efecto sobre el empleo y por cierto sobre el debilitamiento del movimiento sindical; exigencia de respeto a las leyes de patentes y propiedad intelectual, con el objeto de favorecer a las grandes empresas transnacionales; reinserción en la economía mundial que obligó a reconocer y re programar pagos de la deuda externa previamente acumulada como condición para acceder a nuevos créditos; la apertura de la economía, que debía ahora ser capaz de atraer la inversión extranjera, y, finalmente un requisito de la nueva estrategia sería también la formación de democracias electorales formales que permitieran la legitimación de los respectivos gobiernos<sup>101</sup>.

Los procesos de cambio económico que ha vivido Latinoamérica en los noventa (y Chile ya en los ochenta) si bien lograron un mayor equilibrio en los indicadores macroeconómicos, entre ellos, tasas de crecimiento auspiciosas a principios de los noventa, no han logrado mantenerse en el tiempo e incluso Chile, señalado como ejemplo neoliberal,<sup>102</sup> ha visto resentida su economía a fines de los noventa como producto de la crisis asiática. La tendencia parece ser ahora, la del crecimiento moderado y el de la persistencia de viejos y nuevos problemas sociales. En este último sentido, una cuota de incertidumbre parece recorrer América Latina, que sí vio incrementados en los noventa, los niveles de desempleo y la economía informal, extranjerizadas sus economías, contraída en algunos casos las capacidades productivas nacionales y profundizada la brecha entre ricos y pobres.

A pesar de los negativos y contradictorios efectos del neoliberalismo en lo económico y social, en el plano político, en América Latina se redemocratizaron los sistemas políticos, con grados relativos de legitimidad en la ciudadanía, entre otros por los reiterados cuestionamientos a las formas políticas tradicionales y el sistema de partidos o por la apatía creciente de vastos sectores de ciudadanos.

Con todo, la re-democratización no sólo se ha manifestado como ejercicio de la democracia representativa, sino también como la puesta en marcha de procesos de descentralización de los Estados

<sup>101</sup> Rivera, Marcia «Economía y Estado en Latinoamérica y el Caribe frente a la creciente mundialización» Taller DAWN, Rio de Janeiro, 22-24 de octubre de 1999. pp. 2 y ss. Para una visión panorámica de los efectos del neoliberalismo en el primer lustro de los noventa, se puede también consultar «Poder y Esperanza. Los desafíos políticos y pedagógicos de la Educación Popular en América Latina». Documento preparado para la IV Asamblea de CEAAL, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, 1997. Este documento ha sido recientemente publicado en Caminos, Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico, N° 9, 1998, pp. 32-48.

<sup>102</sup> Chile es el primer país de América Latina y el Caribe en instalar el modelo neo-liberal a inicios de los '80, considerándose el período 1987/1993 la etapa de la primera fase de resultados, con un alto crecimiento económico. (Rosa Bravo, 1999)

nacionales y la implementación de diversas políticas sociales compensatorias. Y un nuevo concepto se ha popularizado a efectos de garantizar la «estabilidad de los sistemas democráticos» y definir de paso los propósitos de los sistemas políticos, tanto a nivel nacional como local: la gobernabilidad.

En su versión más altruista, algunos analistas han definido la gobernabilidad como «el buen gobierno»; en su versión más instrumental la gobernabilidad se relaciona con los límites de la democracia a efectos de contener o neutralizar los conflictos sociales. Por esta razón, es que también se ha postulado que: «Poca democracia permite consolidar la gobernabilidad; mucha la desestabiliza»<sup>103</sup>

La gobernabilidad, en esta última versión se relaciona «con mantener disciplinada a una sociedad bajo un Estado de derecho», de tal forma que se transforma en una función y a la vez una obligación del Gobierno, pero es también algo del máximo interés para los poderes del Mercado».<sup>104</sup> Desde esta perspectiva, sostiene Gabriel Salazar que: «los gobiernos que gozan de baja legitimidad necesitan manejar con prudencia las políticas de «participación» y por otra parte, que el óptimo de la gobernabilidad «es aquella que, entre el Estado y los ciudadanos, establece un subsistema electoral para elegir los representantes y un subsistema de negociación para resolver los conflictos públicos y privados.»<sup>105</sup> Según este mismo autor, la «democracia radical» sería aquella que añade a lo anterior un subsistema de participación ciudadana que «*limita el subsistema de representantes, sobrepasa el subsistema de negociación y torna hegemónico el de la asociación horizontal de la sociedad civil.*»<sup>106</sup>

Como se aprecia, las reformas en el Estado que han acompañado al neoliberalismo generan nuevos campos de disputa y de configuración de la sociedad civil, ya que a la noción de gobernabilidad como disciplinamiento social se puede oponer desde los movimientos sociales o las comunidades locales otros modos de concebir «el buen gobierno». Con todo, en el caso chileno, como veremos más en detalle en el apartado siguiente, la tendencia ha sido, al menos en el ámbito local, enfatizar en criterios técnicos para la modernización y descentralización del Estado así como para enfrentar la superación de la pobreza.

También de modo más global, en América Latina, los procesos de descentralización de los Estados han avanzado sin que ello se traduzca en procesos sustantivos de democratización en el ámbito local. Existen experiencias relevantes y significativas en cuanto a la participación y el acceso a la toma de decisiones, como el caso de los «presupuestos participativos» en Brasil, pero también está presente la inercia, resistencias burocráticas o la emergencia de prácticas clientelísticas que han ganado espacio a nivel local. Como anota Marcia Rivera:

«En algunos casos se observa un renacer de los cacicazgos políticos locales y del clientelismo tradicional, llevado a la esfera local (Rivera y Levy, 1997). Saltan a la vista también limitaciones de recursos humanos calificados para llevar adelante labores de manejo de recursos financieros en forma ordenada y transparente. La participación ciudadana institucionalizada, salvo en pocas excepciones, se ha quedado en mero discurso. Lo mismo puede decirse de las expectativas de que las mujeres encontraran en este nivel formas más idóneas de participar. Ciertamente hay en construcción un mayor espacio de interacción ciudadana a nivel local, pero todavía no logra institucionalizarse y hacer una diferencia real en la estructura de poder.»

<sup>103</sup> Citado de S. Huntington por Salazar, De la participación ciudadana, p. 175.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Salazar, op. cit. p. 175 y 176.

<sup>106</sup> Ibidem, en cursiva en el original

## **Antecedentes Históricos de la Participación Ciudadana en Chile**

### **Los Procesos de Democratización y Ciudadanía en Chile**

La sociedad chilena, desde el punto de vista histórico es portadora de una larga y conflictiva tradición en torno a la participación social, la ciudadanía y la democracia. Debido a que su temprana «estabilidad política», lograda con posterioridad a la Independencia, se realizó sobre la base de la exclusión de la participación política de los sectores populares y el establecimiento de un rígido sistema autoritario presidencialista, que sometió a los sectores liberales. Fue a este régimen político postcolonial, al que un historiador conservador de principios de siglo, llamó la constitución de un «estado en forma»<sup>107</sup>, obra atribuida al Ministro Portales, el que sostenía que «el principal resorte de la máquina era... el peso de la noche»<sup>108</sup>, algo así como una forma de continuidad colonial, pero ahora bajo forma republicana. Evidentemente que este proceso fue favorecido por la relativa homogeneidad de la elite agroexportadora, aunque no la eximió de sucesivos conflictos con el sector liberal -más expresivo de los intereses minero-mercantiles- el que buscó, en diversos momentos, la alianza con los sectores populares, en especial con los artesanos, para democratizar el sistema político nacional. De este modo, la Constitución de 1833, que se escribió luego de la batalla de Lircay (en que los conservadores se impusieron sobre los liberales), fue permanentemente discutida por la fracción liberal y fue paulatinamente reformada -dos guerras civiles mediante, la de 1851 y 1859-, para hacerla más inclusiva. Por una parte, a través de la ampliación del voto y la limitación de los poderes de la Iglesia, y por otra más liberal a efectos de asegurar un mayor equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo.

El siglo XIX, que bien puede ser calificado como el siglo de la elite, culminó con el predominio del consenso liberal, tanto en lo económico como en lo político, a través de un *sui generis* régimen parlamentario (que también terminó de cristalizar luego de la guerra civil del 91). Sin embargo, a estas alturas, habían ganado en presencia y organización los artesanos, algunos segmentos de la clase media y un emergente movimiento obrero. Todos los cuales fueron participando de una lógica de «regeneración del pueblo» que los llevó a crear sus propias organizaciones y potenciar también su propia sociabilidad, a través de sociedades de socorro mutuo, la creación de periódicos, filarmónicas obreras, y también de un partido político popular, el Partido Demócrata, fundado en 1887<sup>109</sup>.

La configuración histórica de un «actor social popular» o más ampliamente de un «movimiento social popular» a principios del siglo XX abrió paso conflictivamente a los procesos de democratización de la sociedad chilena. «Crisis de inclusión» para el pensamiento tradicional; configuración de una «política popular» para el pensamiento crítico son distintas maneras de explicar (o más precisamente comprender) ese significativo período que todos los historiadores han estudiado como la «cuestión social», que se manifestó como un doble proceso: de extensión de la pobreza y de protesta social popular.<sup>110</sup> En efecto, el cambio de siglo sorprendió a la sociedad chilena con indicadores de pobreza urbana y rural que amenazaban cotidianamente la vida de los chilenos: fallecía más del 30% de los recién nacidos y la TBC como recurrentes

<sup>107</sup> Edwards, Alberto, La fronda aristocrática.

<sup>108</sup> Un trabajo reciente en torno al Ministro Portales es el de Jocelin Holt, El peso de la noche, Edit. Planeta, 1997.

<sup>109</sup> Una visión de conjunto del periodo, en Grez, Sergio De la 'regeneración del pueblo' a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890). Edic. DIBAM, Santiago 1997. También respecto del mutualismo y de la salud pública, Illanes, María A. En nombre del Pueblo, del Estado y de la Ciencia. Historia social de la salud pública en Chile 1880-1973. Edic. Colectivo de Atención Primaria, Stgo, 1993.

<sup>110</sup> Para una visión de conjunto de la cuestión social se puede consultar Garcés, Mario. Crisis social y motines populares en el 1900. Edic. ECO-Documentas, Stgo, 1991

pestes y epidemias resultaban difíciles de conjurar, amén de que el conventillo atrapaba a una mayoría popular urbana, ya que era el modo de vida para más de un 25% de la población de Santiago. En el campo laboral, por su parte, aún predominaba el sistema de pago en fichas en la minería y el parlamento no daba visos de legislar en torno a las relaciones entre el capital y el trabajo. La «cuestión social» o si se prefiere la crisis social chilena de principios de siglo incrementó el malestar y se politizó lo social a través de extendidos movimientos de protesta (huelgas y motines populares) que la elite conjuró a través de también extensivas acciones represivas (Valparaíso, 1903; Santiago, 1905, Antofagasta, 1906 y Santa María de Iquique en 1907). La democratización de la sociedad y del sistema político se mantuvo entonces como una tarea pendiente al ser resistida por los grupos dominantes. Pero al mismo tiempo, en este período, crecieron las capacidades organizativas y de presión de los grupos populares, los que hicieron significativos avances en la constitución de una política popular en la que confluían corrientes demócratas, anarquistas y socialistas.

A pesar de la represión que siguió a los estallidos populares de principios de siglo, los conflictos sociales reemergieron en los años veinte, cuando los movimientos sociales populares se diversificaron y ampliaron su radio de acción, protagonizando diversos movimientos de protesta social, a través de asambleas, desfiles y petitorios (el más significativo de estos movimientos fue el articulado en torno a la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional, en 1919). Sin embargo, a estas alturas, nuevos actores sociales y políticos se mostraron partidarios de la reforma del sistema político y de una mayor intervención del Estado en los asuntos económico-sociales; las clase medias, los militares y sectores de la propia elite. La Constitución autoritaria de 1833 fue entonces reemplazada por la de 1925, luego de dos golpes militares. Fue en este contexto, que la fracción liberal de la elite, liderada por un caudillo de sesgos populistas, Arturo Alessandri advirtió que había llegado el momento de ceder un poco. Se promulgaron en estos años las primeras leyes laborales que se sistematizaron en 1931 en el Código del Trabajo.

Los procesos de reforma de los años veinte, si bien abrieron el sistema político y ampliaron la acción del Estado hacia los ámbitos de la salud y la educación pública, mantuvieron los criterios liberales en el orden político, razón por la cual nuestro «estado de bienestar» fue el resultado de un complejo proceso de negociaciones, que en largo plazo fortaleció el sistema de partidos y diversas redes de organizaciones sociales imbricadas con los partidos, tanto en el ámbito popular como de la clases medias y de la elite. Por esta razón, también el período que va desde 1930 a 1973 ha sido llamado el del «Estado de compromiso», aludiendo justamente al tipo de sistema político en que prevalece la negociación interclases.

Decimos conflictivo proceso histórico, ya que por una parte, se mantuvo el sistema de alternancia en el poder de coaliciones en que los partidos populares (PC, PS) pudieron por breves periodos participar del gobierno (la etapa del Frente Popular, 1938-1947) hasta ser completamente excluidos del sistema político (como ocurrió con el PC entre 1947 y 1958). Por otra parte, desde el punto de vista social, unos grupos populares alcanzaron mayor protagonismo o reconocimientos, por ejemplo la clase obrera organizada, mientras que otros permanecieron en la penumbra social y política, por ejemplo los campesinos. La progresiva expansión del Estado confirió también relevancia a los grupos medios, que no sólo crecieron en estos años, sino que alcanzaron sus propias expresiones gremiales y políticas. Todo ello diversificó la sociedad civil y constituyó también diversos campos de conflictos social y político, que hacia los años sesenta volvieron a interrogar estructuralmente a la sociedad chilena, particularmente con relación a la productividad agrícola y la necesidad de la reforma agraria; las limitaciones de la caja fiscal y la necesidad de «chilenizar» o nacionalizar el cobre; el incremento de la pobreza urbana y la necesidad de efectivos planes de vivienda, el desarrollo de diversos movimientos sociales urbanos y la necesidad de reconocimientos institucionales, etc.

Fue en este contexto que los chilenos vivimos las dos mayores propuestas de cambio social en la segunda mitad del siglo XX: la Revolución en Libertad y la Vía Chilena al Socialismo, que representaron dos significativas experiencias de cambio social y democratización de la sociedad. En efecto, la democracia chilena no podía profundizarse sino que a través del cambio social y ello implicaba la constitución de nuevos y diversos movimientos sociales. Es verdad, por otra parte, que ello desataría agudos conflictos con los grupos dominantes (ya la reforma agraria, iniciada en la década del sesenta, representó una amenaza global para los más tradicionales grupos de latifundistas y grandes propietarios de la tierra, que habían gozado no sólo de evidentes privilegios sino que de reconocidas influencias en el sistema político nacional), conflictos que ciertamente se diversificaron y agudizaron bajo el gobierno de Salvador Allende, cuando se procedió a nacionalizar el cobre, profundizar la reforma agraria y expropiar o intervenir la banca y los grandes monopolios con el objeto de constituir un «área de propiedad social».

## El Golpe de Estado y sus Efectos sobre la Participación y la Ciudadanía

Ciertamente las reformas propiciadas y materializadas por la Unidad Popular quebraron el «Estado de compromiso», polarizaron la sociedad y terminaron por dividir al propio campo popular ante el dilema de recomponer «algún» sistema de alianzas (con los grupos medios y la DC) o profundizar el proceso de cambios para transformarlo en «revolución socialista». Las urgencias y los *impasse* de la política popular fueron entonces derrotados por el golpe militar de 1973, que materializaron las Fuerzas Armadas, que expresaban a un vigoroso y diversificado movimiento social anti-socialista, que contaba con un manifiesto apoyo norteamericano. El país del norte, en realidad, había definido una agresiva política de intervención en la política chilena desde el mismo momento en que Allende fue elegido presidente en 1970.

Los militares en el poder, si bien buscaron legitimar su acción declarando que «restablecerían la legalidad quebrantada», realizaron la más vasta operación represiva sobre la izquierda y los movimientos sociales populares violando los derechos humanos de miles de chilenos; cancelaron todas las formas democráticas de nuestro sistema político y luego reformularon el modelo desarrollo para ponerlo en sintonía con los nuevos requerimientos del sistema capitalista mundial.

Los procesos de recomposición del «tejido social popular» tomaron varios años y con diversos apoyos de las Iglesias cristianas, de la cooperación internacional, las ONGs y los partidos en la clandestinidad. Luego de diez años de dictadura, los grupos populares de base, especialmente poblacionales, opusieron a la dictadura significativos movimientos de «protestas nacionales» entre 1983-1985,<sup>111</sup> que abrieron el camino para el restablecimiento de la democracia a fines de la década de los ochenta.

Ciertamente que en el contexto de la dictadura, se interrumpieron sino colapsaron las más diversas formas de democratización y de ciudadanía constituidas a lo largo del siglo XX, que habida cuenta de los cambios económicos y sociales, así como de la nueva Constitución impuesta por los militares (Constitución de 1980) limitan e inhiben hasta hoy diversas formas de expresión ciudadana.

## La Transición a la Democracia y los Límites de la Ciudadanía

La democracia fue formalmente restablecida en Chile en marzo de 1990 cuando asumió la presidencia del país, Patricio Aylwin, elegido democráticamente en diciembre de 1989. La

<sup>111</sup> Para el periodo de las protestas nacionales, se puede consultar: De la Maza, Gonzalo y Garcés, Mario La explosión de las mayorías. Protesta Nacional, 1983-1984. Edic. ECO, 1985.



transición chilena, a diferencia de otros procesos semejantes en América Latina, particularmente Argentina y Uruguay, se desarrolló en el marco constitucional definido por los propios militares y siguiendo su propio calendario institucional. No obstante lo anterior, sólo la acción de un vigoroso movimiento ciudadano permitió derrotar al régimen militar en el Plebiscito de 1988 y posibilitar de este modo, la elección democrática de presidente en 1989.

Esta doble realidad, por una parte, la de un extendido movimiento ciudadano y por la otra, la del camino institucional escogido dieron lugar a negociaciones poco transparentes para la ciudadanía (pactos no públicos y reforma insuficientes a la Constitución) así como también a una progresiva exclusión de los «movimientos sociales» en el proceso mismo de la transición. En rigor, algunos movimientos, como el de mujeres, lograron que aspectos relevantes de sus demandas adquieren forma en el Estado en proceso de democratización, mientras que otros, o fueron débilmente considerados o se actuó con independencia de ellos. Tal fue el caso de las Agrupaciones de víctimas de la represión y más ampliamente del movimiento de Derechos Humanos. Otros movimientos, finalmente, de raigambre histórica, como el sindicalismo que apostó más a la negociación política fue paulatinamente ignorado para asuntos relevantes de la reforma a la legislación laboral o de definición de políticas económicas.

La re-democratización, de este modo, tendió a situarse en dos planos; el de las reformas constitucionales a efectos de producir cambios más sustantivos en la Carta fundamental, y el de la «modernización» de los servicios del Estado y la descentralización política y administrativa.

La reformas a la Constitución definitivamente no han prosperado hasta hoy, de tal manera que el sistema representativo chileno adolece de evidentes limitaciones, por ejemplo, un cuarto del Senado no es elegido democráticamente sino designado por diversas autoridades del Estado; un Consejo de Seguridad Nacional asegura la tutela militar sobre el poder civil en momentos de crisis; los comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas no pueden ser removidos por el jefe de Estado; un sistema electoral «binominal» impide el acceso al parlamento de las minorías (permitiendo de paso que la derecha con un tercio de los votos asegure su mayoría en la Cámara Alta) y, cualquier reforma constitucional requiere de una mayoría imposible de reunir por las fuerzas democráticas.

Ciertamente este sistema institucional no sólo inhibe el derecho a voz de importantes sectores de ciudadanos, sino que conlleva un sistema tal de contrapesos que entraba cualquier intento de reforma sustantiva, salvo que ella goce de apoyo del conjunto de la clase política. A estas formas excluyentes que asumió la política estatal se le denominó en los primeros años de transición, «democracia de los acuerdos».

Por otra parte, con relación a la modernización de los servicios públicos, los gobiernos de la transición, junto con prácticamente completar los procesos de privatización de empresas del Estado, en especial de los servicios, han implementado variadas iniciativas de mejoramiento de la calidad y la eficiencia de muchos de ellos.

Con relación a la descentralización, ya iniciada por el régimen militar, fue necesario reformar la Constitución para que los Alcaldes y Concejales pudieran ser elegidos democráticamente. Sin embargo, de paso se limitaron las posibilidades de expresión de los Consejos Económico Sociales (CESCO) en que tenían representación las organizaciones sociales comunitarias.

Finalmente, el aumento del gasto social y el desarrollo de variadas políticas sociales fue una opción política relevante de los gobiernos de la Concertación, que aseguraron permitiría «pagar la deuda social» con los más pobres y producir «desarrollo con equidad». Estas políticas sociales,

si bien mostraron dinamismo en una primera fase han tendido a debilitarse en un contexto de progresivas y extensivas orientaciones «tecnocráticas».

La confluencia entonces de un régimen representativo limitado, la relativa exclusión de los movimientos sociales y el sesgo tecnocrático de las políticas sociales han configurado un cuadro negativo marcado por la despolitización y debilitamiento de la acción ciudadana, cuadro que capitaliza la derecha en el contexto de la campaña presidencial.

## **La Oferta Estatal sobre Participación Social**

### **Las Nuevas Formas de Participación desde el Estado o los Programas Sociales con Participación Social**

La oferta estatal sobre participación social existente en la década de los 90 en el país, tiene en su base los cambios experimentados en los ámbitos productivo, tecnológico, institucional y social, producto de la implementación del modelo neo-liberal, a partir de fines de los '70 por medio de políticas centradas en la búsqueda de estabilidad macroeconómica. Es en este sentido, que se instala durante la dictadura militar un fuerte proceso transformador del Estado, con profundas reformas legales sustentadas por el cambio constitucional de 1980 y que fue parte del soporte que permitió la viabilidad de las políticas de ajuste estructural, diseñadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y que se instrumentan a inicios de los '80 en el país.

El conjunto de políticas implementadas estaban basadas en la búsqueda de un crecimiento económico sostenido, la cual han sido instrumentadas en los '90 por los dos gobiernos de la Concertación y que son parte de un proceso de transformación institucional y social iniciado en los '80, con las siguientes características principales:<sup>112</sup>

- La búsqueda de estabilidad macroeconómica hizo imprescindible la privatización, liberalización, apertura externa de mercados y su consecuente desregularización de la actividad económica bajo el supuesto que serían los mercados los que se autoregularían.
- La reducción del gasto público, la disminución de la acción política del Estado en el ámbito económico y social, la privatización de las empresas estatales, la transferencia de funciones sociales al sector privado, dando lugar a la privatización del sistema previsional de pensiones y salud (AFP e Isapres).
- Las reformas laborales que derogaron las legislaciones protectoras que habían logrado décadas de lucha sindical con consecuencias desastrosas en los procesos de selección de personal, las condiciones de trabajo, fueros sindicales y maternales, etc.
- Descentralización y desconcentración geográfica del gobierno central y de los servicios estatales, con transferencia de responsabilidades a los municipios en la administración de la educación, la atención primaria en salud y la promoción de la participación bajo el concepto de redes sociales compensatorias.<sup>113</sup>

Si bien, el modelo de desarrollo chileno ha logrado superar los altos índices de pobreza de los ochenta, congela el ritmo de las personas que salen de la pobreza hacia 1994. Según datos de Cepal (1996) se constata que luego de un incremento de la participación del 40% más pobre y

<sup>112</sup> De varios/as autores/as: Arriagada, Irma 1999. Raczinsky, 1998, CEPAL, 1998, 1999.

<sup>113</sup> Raczinsky Dagmar, «Para combatir la pobreza en Chile. Esfuerzos del pasado y desafíos del presente» En: René Cortazar y Joaquín Vial (eds) Construyendo Opciones, Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo. Cieplan y Dolmen Ediciones, 1998.



del 25% de menores ingresos hasta 1992, haya disminuido desde entonces la fracción del ingreso percibido por el decil más pobre de hogares, e incluso la del 25% más pobre, sin dejar de aumentar la participación del 10% más rico. Esto explica la mantención de índices de desigualdad de los años ochenta y que el crecimiento sea la variable que más contribuyó a la disminución de la pobreza.<sup>114</sup> (Rosa Bravo, 1999)

Al desagregar las cifras de pobreza, éstas demuestran que la pobreza se torna cada vez más rebelde, los sectores más pobres se concentran en trabajadores asalariados y por cuenta propia, lo que demuestra que la asalarización de los/as trabajadores/as no va acompañado de iguales aumentos en sus ingresos. Y expresa que la tendencia central de la economía chilena actual se basa en un crecimiento económico sostenido que se sustenta en la mantención de bajos salarios para los trabajadores.<sup>115</sup>

### **El Contexto Estatal en la Década de los Noventa**

La descentralización estatal y las políticas sociales desarrolladas a partir del '90 se realizan en el marco de equilibrio macroeconómico, basado en el crecimiento de largo plazo sustentado en el desarrollo de la empresa privada y la diversificación de mercados para la exportación; disminución de la pobreza, mejoras en redistribución del ingreso y fortalecimiento democrático. Los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia tanto en su acción como en su discurso han dado continuidad a la política económica heredada de la dictadura militar, han innovado en políticas sociales y han incentivado reformas legales para profundizar la participación social.

Las reformas tributarias negociadas en 1993 tuvieron como objetivo ampliar los recursos destinados a fines sociales que permitieran aumentar los recursos globales heredados de la dictadura militar, reajustar las pensiones, subsidios familiares, y aumentar las inversiones en educación y salud, junto con crear fondos para programas de vivienda y equipamiento comunitario así como nuevos programas sociales.

En la actualidad las políticas gubernamentales sobre participación social existentes están orientadas a: «potenciar las capacidades de las personas y grupos de incidir en la toma de decisiones sobre aquellos aspectos que les afectan. Se trata de un Estado que asume un rol activo en una tarea compartida con la sociedad, donde se establecen relaciones -unas más y otras menos institucionalizadas- de interlocución entre ambos. En base a estas orientaciones, dos son los ejes a partir de los cuales el gobierno ha estructurado su intervención respecto de la participación social:

- a. Estimular la organización y participación de las personas en el mejoramiento de sus condiciones de vida y en las tareas del desarrollo. Esto lleva a definir una función de generación y promoción de espacios, mecanismos institucionales y estrategias de gobierno, que hagan posible la participación efectiva en diversos niveles y ámbitos.
- b. Readecuar la organización y procedimientos de la Administración Pública, de modo de facilitar una interlocución eficaz y permanente con la ciudadanía.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> Bravo, Rosa ¿Responde Chile como modelo económico a la equidad de género? En: Una mirada desde el género. Ajuste, integración y desarrollo en América Latina. Ediciones IESALC/UNESCO. 1999.

<sup>115</sup> Valdés S., Ximena et.al «Crecimiento Económico y Pobreza» En: Control Ciudadano N° 1, Instituto del Tercer Mundo. Uruguay, 1997.

<sup>116</sup> Marcelo Martínez, Documento Participación Social. Departamento de Estudios. Ministerio Secretaría General de Gobierno. En impresión.

Es así como las políticas sociales con componente participativo aparecen por un lado vinculadas al proceso de modernización del Estado, en que imperan los aspectos tecnocráticos y por otro a la superación de la pobreza, por medio de políticas sociales cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades básicas de los grupos prioritarios complementadas con el ejercicio de la participación social entendida como la negociación de intereses de distintos grupos sociales con capacidades para articular sus demandas y confrontarlas con la acción estatal.

Las políticas de participación, por otra parte, aparecen vinculadas a mejorar la eficiencia del sector público, a través de cambios en los servicios públicos tendientes a mejorar la calidad de la atención a usuarios y a convocar por medio de instancias consultivas en su calidad de ciudadanos, para opinar sobre los servicios y a plantear de manera participativa las necesidades de la población. Observamos una diversidad de posiciones en distintos actores gubernamentales, lo que permite afirmar que no existe una propuesta gubernamental articulada y coherente con una visión común sobre la participación social.

La participación social entonces está pensada sólo como parte de las estrategias dirigidas a los más pobres y excluidos, bajo un supuesto de un estado rector y coordinador de la acción social de los grupos no integrados que deja en un mero discurso las intenciones de promover la participación social frente a otros actores sociales. Esto se puede evidenciar en las tensiones que se producen con los trabajadores de diversos sectores de la economía que han intentado negociar con el Gobierno, con los estudiantes, jubilados y mapuches que en los últimos años se han posicionado políticamente frente al Estado.

## Políticas Sociales y Fomento de la Participación Social

Los enfoques de las políticas sociales en el gobierno concertacionista, privilegian la inversión social por sobre el asistencialismo, buscando suministrar a los «sectores vulnerables»<sup>117</sup> y a los pobres herramientas para que con su propio esfuerzo superen su situación, habilitando, generando capacidades y abriendo oportunidades para que tengan voz y participen en la solución de los problemas que los afectan. Por lo cual, se privilegia el trabajo con grupos y organizaciones sociales en el nivel del territorio comunal. Se plantea así la ayuda individual como una excepción (Raczinsky, 1998).

Los objetivos del proceso descentralizador han sido los de profundizar y ampliar la descentralización iniciada durante la dictadura, generando nuevos mecanismos de gestión que permitan hacerla más eficaz y eficiente, fortalecer capacidades técnicas en los niveles regionales y municipales<sup>118</sup> y promover la participación social y comunitaria. En esta medida se incorporan reformas legales para los gobiernos regionales y los municipales.<sup>119</sup>

Si bien se plantea una colaboración estrecha con los organismos públicos del sector privado (ONG's)<sup>120</sup>

<sup>117</sup> Se denominan sectores vulnerables en los inicios de los noventa a: las mujeres, niños, jóvenes, pobres, discapacitados, indígenas.

<sup>118</sup> Se realizan acuerdos entre el Gobierno y la ANEF en 1995 para modernizar los sistemas de capacitación en el Sector público.

<sup>119</sup> Se promulga la Ley N°19.175, año 1993, Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. y la Ley 18.695, año 1999, Ley orgánica constitucional de municipalidades.

<sup>120</sup> Las ONGs aún no cuentan con una legislación adecuada a sus objetivos. Las que se constituyeron en época de dictadura como sociedades de profesionales o en los noventa en Corporaciones sin fines de lucro, de acuerdo a normas generales. Por otra parte el Estado establece una relación con ellas en tanto proveedoras de servicios, escondiendo la ausencia de políticas generales destinadas a fortalecer la sociedad civil y un rechazo a iniciativas de control ciudadano o de crítica a las políticas gubernamentales. Es importante rescatar que en 1994 la Oficina Enlace ONG-Gobierno elabora un catastro en que registra 450 ONGs en el país y en su segundo catastro de 1995, señala que «100 a 150 se han visto forzadas a desaparecer o entrar en receso por falta de aportes financieros.(Catastro ONG, Mideplan, 1995)

y con organizaciones sociales, este es un objetivo que se operacionaliza -en el gobierno de Frei- a través de la creación del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, «entidad no estatal destinada a colaborar coordinadamente con el Estado y desde la sociedad civil en la empresa de país de generar condiciones de vida más humanas para todos sus habitantes.»<sup>121</sup> Esta instancia integrado por 20 personalidades provenientes del ámbito empresarial, trabajadores, iglesias, ONGs, organizaciones sociales y mundo cultura donde se les invita a colaborar en la superación de la pobreza, apoyando y transfiriendo ideas e iniciativas al Gobierno y sensibilizando y movilizándolo a la sociedad civil en torno al problema.

El intento de responder a la diversidad de situaciones de pobreza con programas flexibles, descentralizados y participativos que tienen como principal mecanismo los fondos concursables, los que son ejecutados por organizaciones sociales, municipios, ONG's, sector privado y otros, muestran que en el nivel de ejecución de los programas se ha considerado a las instituciones de la sociedad civil como parte de un estilo de gestión, que la considera como instrumental a la descentralización del aparato estatal. Por otra parte, esto se enfatiza cuando se reconoce a la sociedad civil como contraparte en convenios, concursos públicos, licitaciones, consultorías, en que de manera competitiva y mercantil, concurren a estos fondos. En el balance de seis años de gestión de Mideplan se plantea «esto obedece a un Estado no paternalista e integrador, capaz de recoger, priorizar y articular las demandas sociales. Asimismo, junto a los énfasis asistenciales que algunos de los programas han debido conservar, el eje central de las políticas ha girado en torno al objetivo de crear herramientas que les permitan a los diferentes sujetos el crecimiento personal y grupal y con ello su integración al desarrollo de sus respectivas comunidades».<sup>122</sup>

Las nuevas reparticiones públicas que se crean en este período con el objetivo de diseñar programas dirigidos hacia sectores sociales específicos y que se definen como complementarios a la tarea sectorial del Estado son entre otros, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) y la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo Nacional de la Discapacidad y la Comisión Nacional para el Adulto Mayor, y el fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Por otra parte y paralelamente los ministerios han diseñado a través de sus servicios públicos nuevos programas con los grupos vulnerables, como es el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, Chile Barrio, Programa de Mujeres Temporeras, Jefas de Hogar y otros. Según Raczinsky y Serrano, de la totalidad de los programas creados al año 1996, « sólo dos quintos incorporan la participación social».<sup>123</sup>

En el campo de las reformas municipales es donde se augura la mayor posibilidad de ingerencia de las organizaciones sociales, en un diálogo más paritario con el Estado a nivel local. Debido a que entre las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se destacan:

- Las funciones de la Unidad encargada del desarrollo comunitario(Art.19), que deberá «Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio».
- La obligatoriedad de los municipios de crear «ordenanzas de participación social» que estimulen diversas modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características territoriales, la localización de los asentamientos humanos, las actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etárea, y otros elementos que requieran expresión o representación específica dentro de la comuna para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal».

<sup>121</sup> MIDEPLAN. Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996. Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago, 1996

<sup>122</sup> MIDEPLAN, op.cit.

<sup>123</sup> Raczinsky,D op.cit., p.20-21

- La incorporación de plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes, en el cual desde el artículo 85 al 91 se refiere a las posibilidades de los municipios de realizar eventos de decisión y de consulta a la ciudadanía sobre temas relevantes para la comunidad. Es notable aquí que el llamado a plebiscito pueda ser solicitado por un 10% de la ciudadanía inscrita en los registros electorales de la comuna.

## Los Avances y/o Retrocesos de la Participación Social desde la Oferta Estatal

La mayoría de los programas sociales visualizan el nivel local como un receptáculo de estos programas, son muy escasos los que logran generar un mayor activismo social y si bien se han abierto canales de participación ciudadana, éstos se acotan a mecanismos excesivamente instrumentalizadores y predefinidos desde los programas a nivel central.

Las evaluaciones existentes muestran que los mecanismos creados no generan espacios de autonomía y empoderamiento, no distribuyen poderes, no inciden en el acceso a la toma de decisiones y no generan capacidades propias en la comunidad.<sup>124</sup> Pero que sí aportan a una noción de derechos ciudadanos que aún está lejos de constituirse en capacidades para el ejercicio del control de la función pública.

Raczinsky y Serrano, proponen un esquema analítico para abordar el estudio de la participación social<sup>125</sup> asociada a las modalidades o momentos en que se da la participación social en distintos programas sociales como al impacto en los usuarios de los mismos.

En este sentido reconocen una participación orientada a cuatro objetivos diferentes:

- *Participación como habilitación social o empoderamiento*, referida a la participación en la toma de decisiones y control social de los compromisos públicos asociado al involucramiento de los ciudadanos en asuntos de interés público que implica ejercicio de derechos ciudadanos de ser informado, de opinar o reclamar, de apelar o impugnar decisiones de la autoridad.
- *Participación gestinaria* asociada a la ejecución y gestión de los programas como un instrumento que contribuye a elevar la calidad de la acción social del Gobierno. Y que considera a los beneficiarios como gestores con capacidad de dar respuesta a problemas locales.
- *Participación instrumental* que tiene por propósito el acceso y uso de los programas sociales, y que utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales.
- *Participación consultiva* aquella referida a la que convoca a incorporarse a las reglas del juego preexistente respetando la identidad local, y abriendo espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad en como usuario activo de beneficios.

Estos dos últimos tipos son un primer paso para la generación de procesos de participación caracterizándose por el hecho que «utilizan la oferta», a diferencia de los dos primeros que serían aquellos que permiten participar en la toma de decisiones.

Al analizar los momentos específicos que tiene lugar la participación social diversos estudios muestran

<sup>124</sup> Raczinsky, Dagmar y Serrano Claudia, Varios evaluaciones de programas sociales realizados para la SUBDERE, DOS, SERNAM y MIDEPLAN, Asesorías para el Desarrollo, años 1998, 1999.

<sup>125</sup> Es interesante rescatar que este esquema se realizó en el marco de estudios solicitados por instancias gubernamentales y que generan propuestas de modificación de acciones para el año 2000-2004 en algunos programas.

que los y las ciudadanos/as intervienen indistintamente en el diagnóstico, en el diseño, en la ejecución o gestión del proyecto y en la evaluación del trabajo realizado. Desde una visión ideal se esperaría que participe en todo el proceso, pero se reconoce que los programas participativos son de gran diversidad en su instalación a lo largo del país; que es una forma de cumplir con los objetivos del programa y por tanto la participación es funcional al programa y no a las personas. Por otra parte, los procesos participativos no siempre son acordes con los tiempos que requieren las organizaciones, y éstas son superadas por los tiempos que requiere la planificación del proyecto y que aún está pendiente el diseño de instancias de participación para la reformulación de los programas sociales.

Creemos necesario relevar que existe una gran cantidad de iniciativas de las/los funcionarias/os a nivel de sus programas, que se sustentan en voluntades políticas personales de cambio. Los equipos que las implementan conquistan y aprovechan sus posibilidades de ejercer poder y obtener recursos para instalar nuevas prácticas, que constituyen una ruptura de las prácticas tradicionales y que buscan internalizar en la cultura municipal un quiebre con lo tradicional-asistencial y que buscan democratizar las relaciones entre los gobiernos locales y la ciudadanía. En este sentido es necesario rescatar la realidad heterogénea que viven los municipios y los avances en la instalación, institucionalización y generación de propuestas democratizadoras, reconociendo en este ámbito mucho camino que recorrer. Uno de los mejores ejemplos en este sentido son aquellos programas que tienen por objetivo potenciar el empoderamiento de las mujeres, potenciar la capacidad de incidir en la toma de decisiones y legitimar las diversas acciones en que participan las mujeres. En este ámbito del quehacer comunal y cuando se inicia la instalación de enfoque de género, se rompe con una participación de tipo instrumental y permite que los y las protagonistas incidan realmente en sus condiciones de vida.

## **Las Otras Formas de Participación**

### **Las Tradiciones Organizativas de los Sectores Populares**

Cuando se observa en el largo plazo -en el tiempo largo de la historia- a la sociedad popular chilena, no es difícil concluir que la organización popular, la mayor parte de la veces, ha sido anterior a la acción del Estado. Tal fue el caso de las primeras organizaciones de obreros y artesanos en la segunda mitad del siglo XIX y del sindicalismo en las primeras décadas de siglo XX, todas anteriores a la legislación laboral que recién se promulgó en 1924 y 1931. Algo semejante ocurrió con las organizaciones poblacionales, Comités de Adelanto, Comités Relacionadores de Poblaciones y Comités de Sin Casa o Allegados, todos anteriores a la Ley de Junta de Vecinos de 1968<sup>126</sup>.

Esta visión, es ciertamente opuesta a la que sostiene que ha sido el Estado el principal organizador de la sociedad,<sup>127</sup> ya que llama la atención sobre los grados de autonomía relativa del movimiento popular chileno con relación al Estado,<sup>128</sup> lo que no quiere decir que el Estado no haya influido o no este influyendo sobre los modos en que se organizan los grupos de base.

En los tiempos más actuales, en especial bajo el período de la dictadura militar (1973-1989), los

<sup>126</sup> Garcés Mario, «Desarrollo Histórico de la Organización Popular» En: Redes, 1990, Valparaíso, pp. 25-32. Para una visión panorámica de las tradiciones organizativas populares en la segunda mitad del siglo XX, ver Garcés, Mario «La lucha por la casa propia y una nueva posición en la ciudad. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970. Tesis para optar al título de doctor en historia. Pontificia Universidad Católica de Chile, Stgo, 1999. pp. 477 y ss.

<sup>127</sup> Gongora, Mario. Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Edit. Universitaria, Stgo., 1986.

<sup>128</sup> Para una visión de conjunto del problema de las relaciones entre el Estado y la sociedad desde la Independencia a los tiempos actuales, se puede consultar el reciente trabajo de Gabriel Salazar y Julio Pinto, más arriba citado, en especial el volumen I.

sectores populares, especialmente poblacionales mostraron una enorme capacidad de reconstitución de sus redes organizacionales, a pesar de la acción represiva del régimen. Surgieron en esta etapa nuevas formas de asociación entre las bases, especialmente entre jóvenes de ambos sexos y muy especialmente entre las mujeres. Este «tejido social» rearticulado y con diversos apoyos institucionales de la Iglesia, las ONGs y los partidos de oposición al régimen militar, fue una base fundamental en la expresión pública del malestar, que se expresó en las «protestas nacionales» de los años 1983-1986.

Estas iniciativas populares, como indicamos más arriba, si bien abrieron el camino para la recuperación de la democracia, no lograron proyectarse en el proceso de la transición, cuando el protagonismo de los partidos relegó a un segundo plano a las organizaciones sociales populares. Se trató de una «operación política» sistemáticamente elaborada en función de hacer entrar en vereda, o más precisamente en los «cauces de la política ciudadana» a los movimientos sociales populares, habida cuenta que la transición se dirimiría en el contexto institucional - el del plebiscito- y no el de la movilización social. Ello no descartaba y aún era necesario mantener importantes iniciativas de movilización social, pero como declaraban ya en 1987 algunos dirigentes del centro político, ella debía realizarse en «lógica político-electoral»<sup>129</sup>.

## Crisis de los Movimientos Sociales

El que los partidos políticos hubiesen logrado relegar a los movimientos sociales populares a jugar roles secundarios en la transición es, tal vez, uno de los fenómenos socio-políticos más relevantes del tiempo actual, ya que cristalizó la ruptura entre «lo social» y «lo político» que está a la base del actual régimen democrático, al tiempo que puso de manifiesto la debilidad de los discursos y proyectos alternativos a la dictadura (y en un sentido más amplio al capitalismo) que se lograron estructurar desde los movimientos sociales en el período de dictadura. La paradoja de la transición chilena a la democracia es que ésta descansa principalmente en los consensos y negociaciones alcanzados, y le da la espalda al movimiento ciudadano que la impulsó y le dio legitimidad.

Se trata evidentemente de dos problemas diferentes, pero relacionados entre sí. En efecto, lo que más resintieron (y resienten hasta hoy) los grupos de base es la distancia que los partidos y los políticos establecieron con ellos en el contexto de la transición.<sup>130</sup> Pero, por otra parte, no se puede ignorar que el problema admite también otra lectura, la de la debilidad de los discursos y las prácticas que politizan lo social y que en consecuencia «proyectan» y «unifican» la acción popular en función de objetivos estrictamente políticos. Este último problema se relaciona con

<sup>129</sup> En 1987 describíamos la situación en los siguientes términos: «El centro político inicia un camino -que se profundiza durante el presente año- de ejercer una oposición intra-sistema, o mejor dicho al interior de la institucionalidad del régimen. Sobre la base de esta estrategia... minimiza la movilización social tipo protesta con el objetivo de reconvertirla en movilización electoral, se apoya (y apuesta) a la presión norteamericana, rechaza todo pacto o acuerdo con el PC (avalando ciertos grados de exclusión) y se embarca en la «campana por elecciones libres», cuyo primer paso consistió en llamar a inscribirse en los Registros electorales». En estos mismo días, Martínez, secretario general de la DC, señalaba que: «Para ayudar a la inscripción hablamos de una movilización político-electoral que implica, por una parte, prontamente, muy rápidamente, definir una alternativa de gobierno ... Enseguida un candidato que recorra el país, haga campaña, concentraciones en comunas y ciudades». Garcés, Mario «La coyuntura política nacional y el movimiento popular», agosto de 1987. En: «La participación política de los cristianos. III Encuentro de Laicos. Punta de Talca, 21-23 de agosto de 1987. Edic. Preparada por el Comité de Iniciativa de Laicos, Sgo., 1987.

<sup>130</sup> En ECO, durante 1987 y 1992, se desarrollaron 11 talleres de análisis de movimientos sociales y coyuntura en que este problema fue reiteradamente discutido. Ver Informes de Taller de Análisis N° 1 al 6 y Revista Cal y Canto, N° 7 al 16.



la actividad intelectual vinculada a las prácticas de la organización popular - la Educación Popular cumplió roles relevantes aunque insuficientes en este ámbito- y con la acción, más estrictamente política, de los partidos de base popular.

La fortaleza del tejido social popular, reconstruido en dictadura, se relaciona principalmente con los grados de autonomía de la organización social, que ampliaron los ámbitos temáticos y de actores del movimiento popular,<sup>131</sup> mientras que su debilidad se relaciona justamente con sus inhibidas capacidades proyectivas y de unificación, que terminarían siendo su «talón de Aquiles» en la transición.<sup>132</sup>

Hay que reconocer, por cierto, matices con relación a la diversidad de movimientos sociales, ya que algunos de ellos sí lograron grados de aceptación importantes en el Programa de la Concertación de Partidos por la Democracia y al menos parte de sus demandas, fueron catapultadas al Estado. Tal es el caso del Movimiento de Mujeres, que alcanzó expresión en el Estado a través de la creación del SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer). En el extremo opuesto, tal vez se podría situar al heterogéneo «movimiento poblacional» el más débil en su capacidad de proyección política, al carecer tanto sus expresiones organizativas como los partidos de izquierda con propuestas más elaboradas de gobierno y democracia local. Aquí avanzó más la lógica del Estado central que, profundizando la descentralización, ha venido convirtiendo los movimientos poblacionales en «grupos vulnerables», eventualmente beneficiarios de políticas públicas. En ese mismo acto el Estado junto con reconfigurarlos, los despolitiza, los persuade de la necesidad del orden y de criterios técnicos para resolver los problemas sociales.

El informe del PNUD, 1998, recoge este sentimiento: “el malestar expresado por los ciudadanos obligaría a reflexionar el sentido que tienen el orden democrático y la política en el nuevo contexto. Por una parte, la política se inserta en el proceso de modernización y opera como un sistema político auto referido y con una lógica funcional específica, por la otra invoca difusamente la constitución de sujetos individuales y colectivos en una comunidad de ciudadanos. Así, entre política institucional y políticos ciudadanos la brecha (inevitable) pareciera aumentar”<sup>133</sup>.

Las cifras de participación son ilustrativas al respecto. La participación ciudadana es una necesidad para profundizar el proceso democrático. Sin embargo, en Chile, ésta disminuye. En las elecciones de diciembre de 1997, se evidenció una tendencia a la abstención de la población en el ejercicio del derecho a voto. Si en 1988 el 92% de los chilenos en edad de votar estaban inscritos en los Registros Electorales, en 1997 esa cantidad bajó a un 85.6%. El descontento y la no participación se explica porque 1.400.000 chilenos, principalmente jóvenes, no están inscritos en los Registros Electorales, por la abstención reflejada en el no concurrir a votar, un 13,7% a nivel nacional, y por el voto nulo o blanco, un 17.8% de votos que marcan rechazo y/o desinterés. “Las caídas en el nivel de participación afectan a todos los partidos, pero más que nada golpean a la Concertación”<sup>134</sup>.

La ausencia, por otra parte, de una «política proyectiva» del movimiento poblacional con relación a los gobiernos locales les impidió influir en el momento en que la clase política decide modificar la ley de municipios, para que los alcaldes pudieran ser elegidos democráticamente. De este

<sup>131</sup> Ver 1er Informe del taller de análisis de movimientos sociales, «Entre el desencanto y la autoafirmación» Docto. ECO, Santiago, enero, 1988, 36 pp.

<sup>132</sup> Al respecto se puede consultar el 6to Informe del taller de análisis de movimientos sociales «Los movimientos sociales populares y la crisis de la izquierda». En Cal y Canto Nº 6, 1990, pp. 3-21.

<sup>133</sup> PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1998.

<sup>134</sup> Patricio Navia, Tendencias de Participación, Chile 97, FLACSO Chile, 1998

modo, se democratizó el municipio por arriba (se podía ahora elegir alcaldes y concejales), pero no se les confirió poder a los Consejos Económico Sociales (los CESCO) en los que sí tienen representación las organizaciones sociales y comunitarias. O sea, soberanía política sí (para los partidos que actúan a nivel local) y soberanía social, no (para las organizaciones que actúan a nivel local y que no logran proyectar su acción a nivel comunal).

La crisis de los movimientos sociales populares, admite por cierto más lecturas, pero indudablemente es también el producto de una crisis de horizonte de «la política popular», capaz de proyectar y unificar las demandas de cambio social de los movimientos sociales populares.

### ¿Nuevas Formas de Participación Juvenil ?

El fenómeno juvenil permanentemente interroga a las sociedades, entre otras razones, porque la experiencia juvenil (ser joven) es también una experiencia de constitución de alguna identidad individual y colectiva. Como hemos sostenido en otras ocasiones, en el caso de los jóvenes chilenos y latinoamericanos, la pregunta por la identidad puede ser más acuciante, cuando además de ser joven, se es pobre<sup>135</sup>. La pregunta entonces por la identidad es más radical, porque no esta implicada en ella sólo una opción frente a la generación anterior (la de sus padres), sino que también el tener opciones para asegurar la propia sobre vivencia, que no esta asegurada por padres de escasos recursos, o con débiles formas de inserción en el mercado laboral.

Los procesos de configuración de identidad juvenil en Chile han sido tan diversos como en cualquier otro país latinoamericano, sin embargo vale la pena consignar algunas de nuestras peculiaridades. Así, por ejemplo, en el contexto del «Estado de compromiso» y de los movimientos en favor del cambio social - sobre todo en los años sesenta- un conjunto de instituciones, organizaciones y discursos constituían importantes «soportes» para la configuración de identidades juvenil. Nos referimos por ejemplo, a la Iglesia Católica, de fuerte presencia en el ámbito popular y con poderosos discursos en favor del cambio por varias décadas; o al sistema de partidos, con una gran capacidad, aún en dictadura, para nuclear y organizar «sentidos de vida» para muchos jóvenes; también el sistema educativo nacional, que en proceso de expansión y democratización en los sesenta, abría posibilidades para miles de jóvenes de acceder por primera a la vez a la Universidad y modificar sus modos de pertenencia e identidad social (el discurso popular y de clase media por décadas insistió frente a sus hijos en los estudios, como el único camino de superación social). Finalmente, también la acción de propios movimientos sociales urbanos, en los sesenta (de los sin casa), y de los más diversificados movimientos sociales de los ochenta (de mujeres, de Derechos Humanos, de economía y solidaridad popular, de grupos musicales y de fomento de la cultura popular, de comunidades cristianas, de educación popular, de ecologistas, etc.) constituían nuevos soportes para la configuración de proyectos vitales de jóvenes y más ampliamente de identidad juvenil.

El debilitamiento de este conjunto de soportes de identidad colocó a las nuevas generaciones de jóvenes en los noventa ante una difícil situación, en el sentido que los eventuales nuevos «soportes de identidad» provenían de un Estado en proceso de democratización, que débilmente los

<sup>135</sup> VIII Taller de Análisis de Movimientos Sociales y Coyuntura: Jóvenes ¿Ni ahí o en otra?. En Cal y Canto, 8, 1991, pp. 13-25 .



integraría y que más que colaborar en «constituir sentidos», los tendería a constituir en «objetos de políticas sociales», confiadas a diversos «organismos ejecutores» de la sociedad civil. Estos últimos, se tensaran, por su parte, entre su vocación empresarial, de servicios, y también de acompañamiento a jóvenes que en términos generales desconfían del sistema político y de la eficacia de las medidas que se toman en su favor (en muchos casos también desconfían los organismos ejecutores que no logran sortear con éxito sus propios objetivos, por ejemplo capacitar jóvenes para el empleo en medio de un mercado laboral crecientemente informalizado).

Más ampliamente, las formas que tomó la transición, que evidenció pronto un distanciamiento de la política con la gente, o una ruptura entre lo social y lo político, llevó a los jóvenes a manifestar un extendido rechazo por la política. Se popularizó entonces el «no estoy ni ahí» juvenil, la no inscripción en los registros electorales, el crecimiento y mayor visibilidad de los denominadas «barras bravas», el «carrete urbano-nocturno» de fines de semana, y diversas prácticas y discursos de lo que provisoriamente quisiéramos llamar, la emergencia de una nueva «cultura juvenil».

Algunos analistas del fenómeno juvenil avalan esta perspectiva al indicar que más allá de «nihilismo» y la heterogeneidad del mundo juvenil, como todo grupo social, los jóvenes «tienen el deseo de hacer grandes cosas, de involucrarse en grandes cosas: podríamos decir que hay una búsqueda muy fuerte por darle sentido a la propia existencia»<sup>136</sup>. Lo que ocurre, habría que agregar, que esta búsqueda se realiza bajo nuevas condiciones económicas, sociales y culturales que han debilitado viejos o tradicionales soportes de identidad.<sup>137</sup> Con todo, resulta también visible que los jóvenes están recreando conflictivamente sus modos de pertenencia social y dando cuenta de significativos cambios culturales, unos propios, otros prestados, pero prontamente incorporados a un horizonte sino trasgresor al menos de rechazo manifiesto a la institucionalidad. Así lo retrata Mario Sandoval, desde sus observaciones en el campo juvenil poblacional este rechazo:

«Es el rechazo y distancia con la institucionalidad, con el sistema, con la policía, con los adultos, con la formalidad, con el control social, con el orden establecido y su simbología siempre presente. Los íconos del orden representan una provocación permanente (...) Este rechazo no se concreta ni materializa en un papel de actor social constitutivo de movimiento, ni en un papel militante transformador; se expresa en mil fragmentos y acciones diferentes: en el consumo de drogas, en el 'carrete', en los ritos multifacéticos que cobran vida cuando cae la noche, en la poesía y en los murales callejeros, en el lenguaje hermético, en las pandillas, en el consumo de alcohol, en el sexo, etc.»<sup>138</sup>

## Nuevas Formas Asociativo Populares: Redes, Colectivos, Grupos de Iniciativa

Si en el ámbito juvenil tienen expresión formas radicales de rechazo a la institucionalidad, en el

<sup>136</sup> Equipo CIDPA, «Diálogo abierto. Los claros y oscuros de la política social de juventud». En *Última Década*, 7, 1999, p. 146

<sup>137</sup> En una investigación reciente, Mario Sandoval, realizó un análisis comparativo de conductas entre jóvenes y personas mayores en el ámbito poblacional, reconociendo entre los adultos en lo socioeconómico, tendencias a la sobrevivencia y al consumo entre los jóvenes. Por otra parte, en lo sociocultural reconoció tendencias hacia el retraimiento entre los adultos y hacia la expresividad entre los jóvenes. La expresividad se podía manifestar como conducta hedonista, en el consumo de bebidas alcohólicas, droga y sexo así como en producción estética, énfasis en la emocionalidad y los afectos, etc. En: *Revista Chilena de Temas Sociológicos*, 4 y 5, 1999, pp. 43-92.

<sup>138</sup> Sandoval, op. cit., p. 69, el subrayado es nuestro.

ámbito popular poblacional más amplio, la situación admite muchos más matices donde es posible reconocer diversas dinámicas asociativas y de participación social que se mueven en los márgenes de los canales institucionales de participación.

Ciertamente se requieren investigaciones más sistemáticas para describir este campo asociativo, no obstante, de acuerdo con la experiencia de los autores en el campo del trabajo social con grupos populares, nos parece reconocer algunas tendencias y experiencias, en cierto modo emblemáticas.

Entre las tendencias, podemos describir al menos tres tipos de ellas, que no necesariamente se relacionan entre sí, pero que tienen en común ciertos grados de desconfianza con el Estado o que sencillamente buscan preservar su autonomía. Entre estas dinámicas reconocemos, en primer lugar, aquellas asociaciones que se organizan en función de un proyecto, que normalmente tienen su origen en algún fondo estatal y cuya existencia en el tiempo es más o menos equivalente a los tiempos de ejecución del proyecto. Estas asociaciones pueden ir desde los «Entre todos» del FOSIS hasta programas municipales o fondos para iniciativas juveniles. Un analista juvenil ha llamado, sobre todo en el ámbito juvenil a estos grupos, «asociaciones fantasmas», las que ingresan en una relación instrumental con los programas sociales y que existen mientras existen los recursos desde el Estado.

Una segunda tendencia asociativa es aquella que se estructura con completa autonomía y con un discurso habitualmente de confrontación con el Estado o la política en sus formas tradicionales. Se trata de grupos de iniciativa o «colectivos», algunos de los cuales habiendo tenido su origen entre estudiantes universitarios, hoy comienzan a adquirir algún desarrollo en el ámbito poblacional. Se trata de asociaciones pequeñas, no necesariamente coordinadas entre sí que agrupan a ex-militantes de izquierda, desencantados con sus partidos de origen y que protagonizan acciones diversas: actos culturales poblacionales, pre-universitarios, clubes deportivos, etc.

Una tercera tendencia es aquella que ha llevado en algunas poblaciones a constituir «redes» o coordinaciones de organizaciones sociales. Hacemos la distinción, en el sentido que en muchos casos las redes pueden nacer de un ámbito temático específico -la prevención de drogas, o la acción preventiva en contra de la violencia intrafamiliar-. Pero, también la red puede transformarse en un tipo de asociación más amplio en donde lo específico pierde centralidad y la red en términos prácticos tiende a constituirse en una suerte de «coordinadora» de grupos poblacionales de base. Lo más interesante, en este último sentido, es que en estos casos, pueden participar organizaciones creadas por el Estado -grupos de salud por ejemplo- y organizaciones completamente autónomas y autogestionadas.

Algunas experiencias recientes nos pueden ayudar a ilustrar estas tendencias:

Primera experiencia: El 15 de agosto del presente año, cuatro grupos de La Bandera (Colectivo Cultural Promaukae, Preuniversitario Popular La Bandera, Exámenes Libres Populares y Revista Aukán) invitaron a la realización de 5to Encuentro de Organizaciones Sociales. La convocatoria rezaba de este modo:

«Por quinta vez este año un importante grupo de organizaciones sociales nos encontramos para continuar nuestro crecimiento; al calor de nuestras experiencias cotidianas construimos nuestro análisis y reflexiones que nos sitúan ya no sólo en el refugio de los aciertos y errores de nuestras realidades locales... Nos hemos reunido en varias poblaciones donde compartimos nuestras experiencias, los murales que en conjunto pintamos, los escenarios levantados por manos y brazos comunes (...) La embrionaria

maduración que vivimos en el mundo poblacional nos indican que nuestras casas son más que el dormitorio de trabajadores y estudiantes, es el espacio... (que) hacen más tangibles las necesidades, se abren un sin número de posibilidades y formas de organización que no están limitadas por las defensas legales que tejen quienes construyen nuestra pobreza...» (volante de convocatoria)

No pudimos conocer el desarrollo de este evento de La Bandera, pero si a través de uno de sus dirigentes y el fragmento de la convocatoria arriba citado, enterarnos parcialmente al menos del sentido del evento: juntarse, discutir, sumar voluntades políticas y organizativas opuestas al cuadro institucional dominante.

Segunda experiencia: En 1994, a instancias de la Comunidad Cristiana y del Consultorio de la Población surgió la Red de Organizaciones Sociales de la Legua. Se propuso agrupar y coordinar a las diversas organizaciones de La Legua en iniciativas de solidaridad, participación social, prevención y progreso para la Población.<sup>139</sup> En la Red actualmente participan unas 20 organizaciones de un universo reconocido de aproximadamente 28 organizaciones sociales de diverso tipo. Algunas de las organizaciones de la Red tienen vínculos y apoyos del Estado, sobre todo los grupos de salud a través del Consultorio local, otros son completamente autónomos del Estado y otros corresponden a la institucionalidad local vigente (Juntas de Vecinos). La Red se organiza a través de una directiva elegida democráticamente y se reúne quincenalmente para coordinar acciones de sus miembros y en particular para desarrollar acciones de formación y capacitación, así como eventos que refuerzan la sociabilidad comunitaria (paseos, eventos artístico culturales, etc.).

La Red no cuenta ni con fondos ni local propios y en consecuencia se vale de los recursos existente entre sus miembros. Tampoco cuenta con personalidad jurídica, pero cuenta con capacidad para hacerse escuchar cuando la Población es visitada por autoridades municipales o de gobierno. Un fuerte celo autonomista caracteriza a algunos de sus dirigentes quienes enfatizan en sus propias capacidades como pobladores. Una idea fuerza compartida, por la mayoría de ellos y que encuentra eco en la Población tiene que ver con combatir el estigma que los medios de prensa han construido sobre la población, haciéndola parecer como centro de droga y delincuencia, sin reparar en las diversas iniciativas y capacidades socio-culturales de los "leguinos".

Tercera experiencia. «Campamento La Voz de los Sin Casa» de Peñalolén. El 5 de julio pasado, en la madrugada, un grupo de sobre 500 familias procedió a tomar sitios en la comuna de Peñalolén en un sector donde otros grupos ya se habían venido instalando con anterioridad, sumando de esto modo el sector de la toma, a unas 2000 familias y unos diez mil habitantes.

«La Voz de los Sin Casa» es evidentemente el grupo más organizado, ya que surgió de diversos comités de allegados de la comuna de Peñalolén que decidieron agruparse y coordinarse a partir del año pasado. Realizaron diversas gestiones con el Municipio local, el que prometió apoyarlos, pero sin resultados visibles. Ello los predispuso a la idea de tomar sitios en la propia comuna y desde allí trabajar en la construcción de una «población de nuevo tipo».

Organizados por manzanas (cuadrantes les llaman en el Campamento), en diversas Comisiones (Salud, Niños, Cultura, Seguridad) y una directiva, los principales dirigentes insisten en la

<sup>139</sup> Red de Organizaciones Sociales de La Legua y ECO, Educación y Comunicaciones "Lo que se teje en la Legua", Santiago, 1999. p. 7.

autonomía política popular, que definen como la capacidad de luchar sin intermediarios, de tal modo que la fuerza acumulada no sea expropiada por otros, transformándolos en una organización sin poder real. «El carácter de nuestra lucha -declaran- deja en nuestras propias manos el éxito o fracaso de nuestra pelea, todo dependerá del nivel de organización que alcancemos».<sup>140</sup> Por otra parte, construir una «población de nuevo tipo» significa no sólo acceder a una vivienda, sino que «construir una nueva normalidad», distinta a lo que ellos definen como predominante en que mandan los poderosos, los traficantes, los delincuentes. Una nueva normalidad que haga posible el «que sea la gente la que tome las decisiones».

## Las Organizaciones de Mujeres, entre la Integración y la Autonomía

El movimiento de mujeres se constituye como un importante referente social y cultural durante el período dictatorial y logra reunir con gran fuerza política a mujeres de diversos sectores sociales y políticos. La consigna acuñada por las feministas «democracia en el país y en la casa» da cuenta de la amplia trama organizacional y de su riqueza expresiva. Pero que evidencia rápidamente su debilidad al no haber resuelto proyectivamente, los problemas de representación a la llegada del Gobierno de la Concertación, que mostró los límites en la capacidad de presión política de organizaciones que se enfrentaban a que las fuerzas políticas protagónicas del nuevo proceso política no asumieran a las mujeres como un actor político significativo.

Por otra parte, las ONGs de mujeres que cumplieron un rol político desde los años 90 en adelante, crecientemente, asumen un papel técnico y en esa calidad ejecutan, asesoran o se relacionan con los organismos del estado, en particular con el SERNAM, hecho que modifica sus relaciones y limita su acción política. Actualmente, existen 21 ONGs dedicadas al trabajo con mujeres, de las cuales<sup>141</sup> 14 están en la Región Metropolitana y 7 en Regiones. No obstante, existen redes temáticas como el Foro de Salud y derechos reproductivos que coordinan a 28 organizaciones de mujeres en el país, y la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual<sup>142</sup> que agrupa a 12 organizaciones en las regiones más importantes. Las redes realizan su trabajo en condiciones de gran precariedad, pues no cuentan con recursos ni facilidades para realizar sus acciones. La primera, lleva a efecto una Campaña por la Maternidad Voluntaria, la segunda, concentra su acción en la sensibilización permanente, capacitación a las mujeres para que conozcan la ley contra la violencia intrafamiliar y así las mujeres puedan hacer uso de ella. Otra instancia de coordinación de ONGs, es el Grupo de Iniciativa ONG Chile de Beijing al 2000 que ha realizado acciones para el seguimiento de los compromisos del Gobierno de Chile de la Plataforma de Acción de Beijing, no obstante la firma de un compromiso por parte del gobierno, el cumplimiento de los acuerdos suscritos es bastante reducido.<sup>143</sup> y su visibilidad es baja.

Una de las instancias más interesantes que aparecen en el movimiento de mujeres en los últimos años es la Red de Mujeres de Organizaciones Sociales REMOS y la Asociación Nacional de Mujeres Rurales, ANAMURI. En ambos casos surgen de procesos de articulación y autonomización de referentes que las invisibilizaban. En el primer caso como búsqueda de

<sup>140</sup> Documento interno de la Toma a través del cual se está invitando a los pobladores a la realización de un Congreso interno del campamento.

<sup>141</sup> Fuente Guía Silber 1998. El Directorio Nacional de Servicios y Recursos para la Mujer, elaborado en 1992 por el CEDEM registraba 38 ONGs de mujeres.

<sup>142</sup> Información de integrantes de la Coordinadora de la Red.

<sup>143</sup> Reporte Sombra Sobre La Convencion Sobre La Eliminacion De Todas Las Formas De Discriminacion Contra La Mujer. Cedaw, 1979.Periodo 1994 1998 La Morada, CLADEM,Foro de Salud y Derechos Reproductivos. 1999.

identidad popular a nivel territorial y en el segundo como una forma de autonomía con respecto a la organización sindical campesina, con el objetivo de asumir el poder para resolver conflictos y negociación construido a nivel local y nacional.

## Algunas Conclusiones

1. Una evaluación de la participación social en Chile, nos parece que debe tener en cuenta una mirada histórica, como la que hemos insinuado en este Informe, en el sentido que estamos en medio de una “transición” en las formas de la participación social. En efecto, transitamos desde las formas asociadas al “Estado de compromiso” y a la “oposición a la dictadura” hacia nuevas formas de participación, asociadas a los procesos de descentralización del Estado y a la implementación de diversas políticas sociales, orientadas principalmente hacia la “superación de la pobreza”.
2. La noción predominante de participación, tanto en el Estado como en algunos movimientos sociales es la “participación ciudadana”, una noción que se relaciona con la adquisición de diversos “derechos” y la integración a la institucionalidad legal en tanto ciudadano formal. La participación, de este modo, debe ser capaz de producir “integración social”, por la vía de correcciones legales al ampliar y garantizar nuevos derechos. Sin embargo, esta noción coexiste con el retroceso de las reformas legales, respecto a la participación sindical, a la permanente represión directa o indirecta de la expresividad social de los movimientos sociales en la última década y por tanto, creemos que es una noción inconclusa que requiere de profundizaciones teóricas de cara a la experiencia social.
3. La noción predominante de participación social, como “participación ciudadana” demuestra escasa capacidad de diálogo y consideración de las “otras formas” de participación social, que provienen de las tradiciones de los movimientos sociales populares. Actualmente, desde diversos organismos del Estado chileno se percibe una crisis de la participación social, que se conceptualiza como “ciudadanía en crisis”. Ello refuerza nuestra percepción de que la tendencia actual es a la coexistencia de diversas formas de participación, que no necesariamente producen mayor integración social, sino más bien fragmentación tanto de las prácticas como de los actores sociales.
4. La participación social en el Chile de hoy, tal como lo insinuamos en la Introducción a este Informe, nos parece que se mueve entre las formas tecnocráticas promovidas desde el Estado, que enfatizan las “formas instrumentales” para resolver necesidades, pasando por “reconocimiento de derechos” y formas clientelistas, especialmente en el ámbito local, hasta nuevas formas de participación asociadas a la emergencia de una nueva cultura juvenil. La coexistencia de estas diversas formas de participación promovidas por el Estado como por débiles organizaciones de base, parecen expresar bien un abanico de formas de participación, poco vinculadas entre sí y con un impacto más bien precario sobre la sociedad chilena.

## Ejes Fundamentales de una Política Adecuada del Estado de Chile

El objetivo de esta política es promover el fortalecimiento de la Sociedad Civil y de las organizaciones privadas sin fines de lucro y con fines públicos. Esta política de Estado permitirá desarrollar el «Tercer Sector» en nuestro País, contribuyendo de este modo a modernizar y reforzar las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil Chilena, a través de iniciativas concretas y específicas.

## 1. Reconocimiento por parte del Estado del Rol que cumple la Sociedad Civil y sus organizaciones en la política social:

La base del reforzamiento de la Sociedad Civil radica en que el Estado reconozca la necesidad de desarrollar una explícita y concreta política social en tal sentido. Se postula una política comprensiva e integradora de otras políticas sectoriales, susceptible de coordinar agencias estatales, Gobiernos Regionales, Municipios y Ministerios para homologar criterios de participación, solidaridad, subsidiariedad, equidad, integralidad, sustentabilidad, descentralización, autonomía y eficiencia en la colaboración de lo público-privado.

La existencia de una política de apoyo a la sociedad civil se reconoce y aprecia en la lectura de las metas que cada Ministerio se determina dentro de los respectivos planes de acción gubernativa. El reforzamiento de la sociedad civil no constituye ni forma parte, al menos explícitamente de ningún programa de Gobierno, sin perjuicio de programas sociales específicos y de la existencia de oficinas dedicadas a la coordinación intersectorial y las relaciones con actores de la sociedad civil, que reflejan un esfuerzo estatal real aunque insuficiente.

En consecuencia, se hace necesario abrir un diálogo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil con el objeto de concordar en la necesidad de abordar esta materia, definiendo el marco, los términos y los instrumentos de una política social de reforzamiento de este sector.

Esta coordinación y articulación debe darse en dos dimensiones:

- La operacionalización de una determinada política de Estado que favorezca a la sociedad civil en su conjunto y potencie el desarrollo del «Tercer Sector», proceso completo que comprende el estudio y diseño conceptual, metodológico, operativo, de sus elementos técnicos y políticos, que comprometa el esfuerzo del mas alto nivel gubernamental, y;
- La convicción y voluntad operativa de parte de los diferentes servicios, organismos, divisiones, departamentos, áreas, oficinas, programas y unidades de la administración pública que deben ejecutar los programas y dirigir sus esfuerzos hacia la articulación y coordinación de las acciones que permitan llevar a cabo la política diseñada y decidida en el nivel político.

## 2. Establecimiento de modos específicos de participación de las OSCs en la formulación de políticas públicas:

Es dentro de este contexto en el cual es preciso recoger el imprescindible reconocimiento de la experiencia, las cualidades y las fortalezas específicas que poseen las OSCs como agentes del desarrollo. En este sentido, se valora el potencial democratizador de las organizaciones, como expresiones de la sociedad civil co-responsables en las tareas sociales y su back-ground en tanto exponentes calificados de un «know-how» en materia del desarrollo social del País.

Específicamente, tal reconocimiento debe expresarse en la búsqueda de modos específicos de participación de las organizaciones en las distintas dimensiones de formulación de las políticas públicas, diagnóstico, planeamiento, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control.

## 3. Establecer la participación de las OSCs en programas sectoriales e intersectoriales relativos a sujetos de atención preferente:

En lo que se refiere a programas concretos en los ámbitos sectoriales e intersectoriales, relativos a sujetos de atención preferente u otros en que se requiere la cooperación de organismos privados, es



deseable que las OSCs tengan una real participación en todo el proceso, desde su elaboración hasta su evaluación. Lo anterior significa que las OSCs podrán intervenir con sus opiniones, visiones y criterios en la elaboración de los objetivos y metas de los programas, así como en las pautas de evaluación y supervisión, de modo que dichas opiniones sean debidamente ponderadas por la autoridad del Estado llamada a decidir sobre la materia.

Respecto a la ejecución de los programas sociales, es necesario generar flexibilidades que eviten la existencia de trabas burocráticas y administrativas. A su vez, para avanzar en la seguridad y eficiencia de las organizaciones ejecutoras, es necesario que los servicios estatales uniformen sus pautas normativas y requisitos exigidos a sus contrapartes no gubernamentales en las distintas fases de su interacción recíproca.

La experiencia indica que, más allá de las pautas establecidas en los términos de referencia, es necesario dejar espacio a una intervención más flexible de los ejecutores en lo referido a metodologías y técnicas a emplear.

Respecto de la evaluación, se hace necesario validar metodologías que combinen los intereses cuantitativos así como las dimensiones cualitativas que están involucradas en el trabajo de intervenir socialmente una realidad dada. El desafío consiste en concebir indicadores cualitativos de desarrollo humano que complementen a los convencionales, así como a tender a validar la participación de los propios beneficiarios o usuarios de los programas.

#### 4.- Modificación para el mejoramiento del marco jurídico de las ONGs:

Existe consenso entre los agentes involucrados, en orden a que uno de los principales problemas para un desarrollo sostenido de la Sociedad Civil en nuestro País, es la ausencia de un estatuto jurídico adecuado a la naturaleza, características y modalidades de funcionamiento de alguna de sus organizaciones, como el caso de las ONGs. La agenda de trabajo del Estado con las instituciones, requiere enfrentar y resolver derechamente varios aspectos relacionados con este tema.

Se hace necesaria la creación de una figura legal específica para las ONGs, por cuanto son instituciones privadas pero que cumplen funciones de carácter público, puesto que desarrollan tareas en el campo de la educación, la asistencia pública, el desarrollo comunitario, el desarrollo agrícola, el desarrollo cultural etc.

Cabe considerar además, que las ONGs son organizaciones privadas que no persiguen fines de lucro y por lo mismo no pueden asumir la forma jurídica de ninguna de aquellas que el Código Civil llama sociedades industriales.

En tercer término, por cuanto por expresa disposición de la ley, ni los directores ni los miembros de una Corporación pueden recibir una remuneración de la institución a la que pertenecen por los trabajos o funciones que realicen en ellas.

En cuarto lugar, por cuanto los únicos beneficiarios directos de las ONGs son las organizaciones comunitarias y no los miembros de la institución, como ocurre en las sociedades industriales, cuyo fin último es el beneficio de sus socios.

Esta figura legal debería contemplar los objetivos especiales de las ONGs de promoción social, una transparencia financiera adecuada y pública, una planta que permita contar con eficiencia administrativa, un sistema de control interno de buen uso de los dineros de aportes nacionales e internacionales, un sistema de calificación pública de las ONGs.

## 5. Definición de los principios de una Política Estatal hacia las OSCs:

### a) Libre constitución de las organizaciones de la sociedad civil:

La existencia de la sociedad civil con variados matices es la expresión de la libertad de asociación consagrada en la Constitución Política de la República. La legislación debe facilitar la creación de organizaciones de la sociedad civil, con reglas simples y mecanismos descentralizados y ágiles, de costo accesible y tramitación rápida. Asimismo, esta legislación debiera contemplar el hecho de que la autoridad sólo registre el depósito de los estatutos de la organización y un mecanismo judicial de impugnación.

Sin embargo, al descender del texto constitucional, se encuentran normas que dificultan la constitución de las ONGs, en vez de promoverlas. ello, porque las figuras legales más próximas a su naturaleza son las Corporaciones y Fundaciones regidas por el Código Civil, dentro del título que se refiere a las personas jurídicas sin fines de lucro.

Estas entidades se encuentran sujetas a un sistema de personalidad jurídica mediante Decreto Supremo del Presidente de la República. Así, el procedimiento de adquisición de la personalidad jurídica, permite al Estado conceder o denegar discrecionalmente dicho beneficio, en contradicción con las disposiciones constitucionales sobre el derecho de asociación. Del mismo modo, se debe tener presente que el ejecutivo, tiene del mismo modo, facultades para cancelar una personalidad jurídica ya otorgada,

Es razonable entender que las asociaciones deben contar con reglas claras y seguras sobre sus derechos y obligaciones y el modo de hacerlos valer. Por ende, su existencia y funcionamiento no deberían estar, como cuestión de principio, sujetos a la discrecionalidad administrativa, aunque en la actualidad exista garantía de ecuanimidad. Por lo demás, es importante tener presente que la existencia legal en sí misma, no implica necesariamente ventajas de carácter económico o fiscal que justifique algún tipo de restricciones.

### b) Establecimiento de normas especiales para las ONGs:

Es necesario establecer normas especiales para las ONGs, dentro del mejoramiento legal de las organizaciones de la sociedad civil, reconociendo el rol coadyuvante de la política social del Estado, disponiendo privilegios y mecanismos de control correlativo. Es preciso señalar igualmente, que el fortalecimiento del tercer sector se torna para el Estado en un objetivo claramente deseable, incluso desde un punto de vista instrumental. En efecto, por diversas razones las ONGs suelen ser más eficientes que los organismos gubernamentales en la provisión de ciertos servicios sociales.

Las organizaciones inevitablemente compiten entre sí por donaciones, proyectos y contratos; sus profesionales trabajan más horas por fracción de salario, pues tienen una motivación especial por el trabajo que realizan (se conjugan en cada individuo el carácter de trabajador y de ciudadano); conocen de cerca las necesidades de la población, e identifican con mayor sensibilidad y certeza las demandas de los grupos más débiles o marginados, cuya expresión política y electoral no es suficiente para atraer los cuidados del aparato estatal.

Sería deseable que los estímulos legales se dieran por vías directas, mediante la transferencia neta de recursos públicos, a través de fondos públicos a ser asignados mediante concursos y licitaciones públicas, como indirectas, por medio de incentivos tributarios que implican una renuncia al Fisco a percibir ciertos ingresos esperados.



c) Creación de mecanismos que permitan la remuneración de miembros directivos y socios trabajadores:

La eficiencia y profesionalización de las OSCs requiere ser incluida en un lugar preferente en la agenda de discusión. Todavía resulta de tradiciones profundamente arraigadas la idea de que los miembros y directivos de Corporaciones, Fundaciones y otras entidades de interés público deben ejercer gratuitamente las labores inherentes a la dirección y administración de dichas entidades, las que suelen incluir atribuciones típicamente ejecutivas.

Sin embargo, es importante para favorecer la calidad en el cumplimiento de sus funciones, que los miembros y directores de las OSCs posean calificaciones profesionales compatibles con un óptimo desempeño y que pueden ser remunerados por el trabajo efectivo que realizan en las instituciones. No sería justo que el trabajo en las organizaciones del tercer sector, encontrase impedimentos legales que redundaren en una menor categoría y calidad del quehacer de tales organizaciones en comparación con otras actividades económicas y sociales.

No obstante el carácter no lucrativo de las OSCs, determinado por la imposibilidad legal que se reparta entre sus miembros el producto económico del esfuerzo institucional, es perfectamente lícito que éstos ejerzan dentro de ella una profesión, oficio técnico o actividad especializada, toda vez que las acciones de desarrollo deben ser ejecutadas por profesionales o personal capacitado. De este modo, es posible y legítimo retribuir el trabajo del socio o director que ejerce su profesión o actividad laboral en la misma ONG a través de una justa remuneración.

d) Promoción de la autorregulación de las OSCs, fundada en la obtención y preservación de la confianza pública.

Al igual que en las empresas lucrativas, el quehacer de las OSCs debe someterse a normas generales que les garanticen espacios adecuados de iniciativa. Además, deben tener la libertad de regularse a sí mismas y ser representadas como organismos autónomos. Para ello, los estatutos y una activa vida corporativa son los instrumentos idóneos para regir las relaciones de los miembros entre sí con la organización.

Ante las nuevos y acotados roles del Estado, corresponde una responsabilidad creciente de las organizaciones de la sociedad civil ante la opinión pública y el País. En particular, su credibilidad es decisiva para el desarrollo de la filantropía y para intervenir con éxito en concursos, subvenciones y otros mecanismos de adjudicación de proyectos, en síntesis, de ella depende el éxito en el acopio de los recursos económicos y humanos necesarios para la subsistencia de la organización misma. Para tales efectos, es necesaria la existencia de reglas claras que aseguren la integridad ética, la mantención de un espíritu de interés público, la transparencia y la publicidad de la acción social de las entidades.

De allí que, será importante abordar los siguientes problemas que suelen suscitarse en las OSCs y, en general, en las organizaciones privadas sin fines de lucro:

- Capacidad de establecer una disciplina interna a través de la aplicación eficiente de los estatutos, admisión y exclusión de socios, determinación de infracciones y sanciones, introducción de formas de organización interna autónomas, ejercicio de la democracia interna, funcionamiento de los órganos de revisión y control, responsabilidad económica de los directores.
- Mecanismos de publicidad de las actividades y finanzas de las OSCs, acceso del público a los registros oficiales en que consta la información corporativa.

- Reforzamiento de los mecanismos de control, supervisión y fiscalización de las operaciones de las instituciones relacionadas, que surgen por iniciativa empresarial como un modo de canalizar las donaciones filantrópicas de los agentes productivos.
- Promoción del establecimiento de códigos éticos que sean generalmente reconocidos por el conjunto de las OSCs, que contemplen instancias de resolución de conflictos y de determinación de responsabilidades, en su caso.
- Reconocimiento del derecho de agrupación en organismos de segundo grado (federaciones, redes, asociaciones) sólidos y respetados, capaces de representar los intereses generales del sector no gubernamental y actuar como instancia mediadora o arbitral en su caso.
- Establecimiento de mecanismos de control, supervisión y fiscalización del funcionamiento de las OSCs, en el marco de la Ley y de sus objetivos corporativos.

El Estado necesita que funcionen mecanismos de control, supervisión y fiscalización respecto del funcionamiento de las OSCs dentro del marco de la legalidad por una parte y dentro de sus propios objetivos y propósitos por otra.

Desde el punto de vista jurídico, lo anterior implica establecer las regulaciones adecuadas para operacionalizar los mecanismos de financiamiento, que proporcionan las bases de sustentación del sector no lucrativo a través de fuentes nacionales y de la cooperación internacional a través de incentivos de la filantropía privada.

En la práctica, se trata de uniformar en la medida de lo posible, sistematizar y difundir las alternativas de transferencia de recursos existentes en la institucionalidad estatal, radicadas en diversos organismos (FOSIS, INDAP, SENCE, SENAME, SERNAM, Servicios de Salud, CONADI, CONACE, CONAMA), así como el conjunto de incentivos tributarios establecidos en las leyes. Tales alternativas e incentivos aparecen dispersos, mirados desde el punto de vista de los potenciales postulantes y, por su parte, la información sobre condiciones y plazos, suele ser percibida como de difícil acceso y muchas veces extemporánea, especialmente en el caso de organizaciones de menor envergadura y recursos.

#### e) Establecimiento de adecuados sistemas de financiamiento:

Es evidente que la potenciación de las organizaciones de la Sociedad Civil, caracterizadas por la ausencia de finalidades de lucro, requiere de mecanismos sólidos de sustentación económica que les permitan cumplir las tareas que se les reconoce en una democracia moderna.

De acuerdo con la experiencia comparada, es posible distinguir diversos mecanismos de financiamiento, puestos en práctica, básicamente, por OSCs. Ninguno de estos mecanismos constituye por sí mismo un modelo o una estrategia global de obtención de recursos. Mas bien, la estrategia suele ponerse en marcha a partir de la combinación del uso de distintas fuentes complementarias. Cada mecanismo tiene dimensiones o alcances distintos en cuanto a su capacidad de cubrir total o parcialmente los requerimientos de las entidades que postulan a ellos. Por otra parte, la accesibilidad, complejidad y continuidad de los mecanismos de control son también diversas.

#### 6. Principales principios y normas que deberían consignarse en una Legislación de Amparo a la Sociedad Civil:

Fuera de las ideas ya esbozadas en la presente ponencia, me agradaría reafirmar la necesidad de que una Regulación adecuada de la Sociedad Civil, debiera responder a algunos principios tales como:

- A. Integralidad del tratamiento de la Sociedad Civil; dictación de una Ley de Bases de la Sociedad Civil. La Sociedad Civil, diversa en su esencia, presenta variadas formas organizativas de participación ciudadana. Una legislación debiera recoger esta variedad pero convocar a la totalidad de organizaciones dentro de un mismo marco jurídico “base”. Es lo que hemos denominado, la necesidad de una Ley de Bases de la Sociedad Civil. Es la forma de definir un nuevo trato de la Sociedad Civil con el Estado y el Mercado.
- B. Reconocimiento del Fin Público que moviliza a las organizaciones de la Sociedad Civil, como del Tercer Sector.
- C. Depósito de la Confianza Pública del Estado en algunas organizaciones de la Sociedad Civil, que se traduce en el amparo estatal de su acción pública, decisión que importa transferencia de recursos, de información y de respaldo a las tareas de las mismas.
- D. La calificación de algunas Organizaciones de la Sociedad Civil para la consecución de determinados objetivos públicos, que importe como contraparte la nominación internacional de la OSC como agente de Desarrollo por el Estado Chileno a nivel mundial.
- E. Desarrollo de una Política Internacional de Fomento de la Sociedad Civil Chilena, que en conjunto con el Estado y el Mercado representan al País en el exterior.
- F. Consagración de un Marco Jurídico adecuado para la Investigación en Chile. Es fundamental la inversión en investigación en el País para el logro del Desarrollo Económico, Cultural y Social. Esta investigación debe ser integral cuanto lo requiere la promoción de la persona humana, sin que importe en un momento determinado solo amparar los estudios e investigaciones vinculados a una necesidad económica concreta. Esta tarea que debe ser asumida como País, importa sostenibilidad en el corto, mediano y por sobre todo en el largo plazo.
- G. Participación de las Políticas Públicas en forma integral y transversal, como se ha señalado.
- H. Consagre un Procedimiento Administrativo de reconocimiento de personalidad jurídica de tipo expedito y gratuito, descentralizado y efectivo, con mecanismos de amparo judicial de la potestad autonormativa de las organizaciones.
- I. Establecimiento de un Sistema de Control Público de las Finanzas voluntario, solo aplicable para aquellas OSCs que aspiren a la certificación de instituciones calificadas por el Estado. Podrán también establecerse otros sistemas adicionales de control y fiscalización internos de la administración de los recursos, como de la auditoría de la obtención de resultados y cumplimiento de objetivos.
- J. El establecimiento de la mediación como forma de resolución alternativo primario en la solución de conflictos entre organismos de Sociedad Civil, el Estado y el Mercado.
- K. La adecuada integración de la mujer y de la juventud en la gestión Directiva de las OSCs, mediante las normas de discriminación positiva que competan.
- L. El principio Regionalizador, que fomenta el desarrollo de la Sociedad Civil, principalmente en aquellas localidades y áreas distantes de la capital, como en las denominadas sectores deprimidos. Se fomenta el desarrollo económico, no solamente con instalación de empresas o creación de fuentes de trabajo, también se logra con el fortalecimiento de la Sociedad Civil y las formas organizativas en que ella se estructura y organiza.

- M. La exención legal de todo impuesto por el rol de agente del interés público de una OSCs.
- N. La garantía de amparo del Estado a la estabilidad de las OSCs en el tiempo, mediante los incentivos económicos y sociales ya expresados.
- Ñ. El carácter de consultores permanentes del Congreso Nacional en la formulación de Leyes, como del Ejecutivo en materia de normas de alcance social. Ello importa la necesidad de tomar opinión de alguna o varias OSCs en el proceso de creación de la Ley.
- O. El establecimiento de una norma de discriminación positiva en materia de Medios de Comunicación Social a favor de las OSCs.
- P. Un Sistema de Instituciones Calificadas para fondos concursables de naturaleza pública con el adecuado amparo nacional e internacional. Es fundamental para el desarrollo institucional de una OSC, poder gozar de la fe pública en su funcionamiento y en las relaciones jurídicas que cree con terceros, principalmente con instituciones internacionales. Así, respecto de las instituciones que cumplan efectivamente con los plazos, programas y objetivos planteados, gozarán del amparo del Estado para participar en fondos nacionales e internacionales.
- Q. Establecimiento de un sistema de participación de las OSCs como organismos asesores en materias de inversión social, que podrán ser contratadas por cualquier órgano u organismo de la administración del Estado, central o descentralizado, por el solo ministerio de la Ley. Se entenderán incluidas en todo registro de oferentes o proponentes, sin que se les pueda privar o discriminar en su participación, con la sola presentación del certificado de incorporación en este registro de calificadoros. Todo ello, con el objetivo expreso de reconocer a las OSCs como agentes colaboradores del Estado en materia de desarrollo social en el País.
- R. La constitución de pleno derecho como Organismo Técnico Capacitador y ejecutor del SENCE, FOSIS u otro fondo concursable del Estado, por su solo registro.
- S. La consagración como institución colaboradora del Estado en las materias que señale su giro, y en general en el desarrollo social, para todos los efectos legales, en especial podrán ser objeto de la recepción de fondos públicos de los presupuestos nacionales, regionales, descentralizados o municipales, hasta un monto que señale la Ley.
- T. Implementación de un Sistema Nacional de Instituciones Donantes Públicas. La calidad de donatarios por el solo ministerio de la ley, de parte de toda persona jurídica o privada chilena o extranjera con domicilio en el País, con el solo trámite de información previa del donante al Ministerio de Justicia.
- U. Además, se propone la creación de un Fondo Especial concursable para las Organizaciones OSCs, en el que puedan participar las instituciones que se encuentren inscritas en el Registro Nacional de OSC, que se financiará anualmente con el cargo al presupuesto general de la nación. Creemos que las reglas de concursabilidad, deben ser materia de un Reglamento debidamente publicado en el Diario Oficial, tal como ocurre con otros fondos del Estado.
- V. Reconocimiento de la necesidad de las OSCs para asociarse mediante la fórmula legal tradicional de las Asociaciones Gremiales, bajo su régimen legal, o establecer un sistema especial de Asociación de OSCs de Chile, a cargo de un Secretariado Técnico Administrativo de cargo de las organizaciones representadas. A esta Asociación por el solo ministerio de la Ley, le será impedido realizar o desarrollar alguna de las tareas que ejecutan las organizaciones OSCs que la componen. Podrá esta institución llevar un Registro propio de las instituciones y calificar a las que estime convenientes.

En todo caso, como privilegio de estas instituciones, podrán participar como asesoras a título gratuito del Gobierno Central, del poder ejecutivo o judicial, de los Ministerios, Gobiernos Regionales, locales o municipales, en las materias que se encuentren dentro de su área de competencia.

#### 7. Desarrollo de otros principios:

- A. Definición amplia y comprensiva de OSC: Elaborar un concepto amplio y moderno de las OSC, con base a Tratados Internacionales y Art. 1 de la Constitución Política del Estado.
- B. Reconocimiento de Objetivo de Interés Público: Señalar principio central de interés público de las OSC.
- C. Asegurar Participación Ciudadana en todos los niveles (obligación de Garantía de la Participación Ciudadana, no solo de reconocimiento): Norma que consagre participación ciudadana en todos los status, no solo consultandi (ver Art. 1 CPE) e incorporar obligación estatal de promoción de la participación ciudadana “efectiva”.
- D. Reconocimiento de Autonomía Normativa, Patrimonial y de Gestión: Asegurar la autonomía “plena” de las OSCs, con autonomía normativa, económica y de dirección/gestión. Prohibir la intervención de funcionarios públicos en las decisiones de organismos propios de las OSCs (Vg. Resoluciones electorales).
- E. Grados de formalidad diferenciados (formalidad de base) – OSC natural: El reconocimiento a los grupos intermedios se encuentra en la Constitución Política del Estado que solo exige que organicen y estructuren la sociedad, no requieren grados de formalidad específica. Debe reconocerse la asociatividad natural (estado aristotélico) con efectos jurídicos (posibilidad de que participe un grupo, asociación o alianza sin formalización alguna), y distintos niveles de formalidad partiendo de una formalidad básica general para las organizaciones sin fines de lucro sin tantas limitaciones como la Ley 19.418, y grados de formalización según la confianza pública o el desarrollo de objetivos de interés público. En Bolivia, las OSCs pueden presentar candidaturas a la Presidencia de la República, en Colombia pueden elegir Magistrados, presentar Acciones de Tutela y otras funciones sin formalidad jurídica, ni registros previos, en Suecia y Australia pueden tener derechos por ficción las organizaciones sin personalidad jurídica. La formalización es un control estatal contrario a la autonomía natural reconocida en la CPE.

El Derecho de Asociación rige en Chile sin permiso previo en el No. 15 del Art. 19 de la CPE. En ningún caso el artículo condiciona la participación a la obtención de personalidad jurídica. Señala el artículo que aquellos que quieran obtener personalidad jurídica deben ceñirse a la Ley, pero ¿Qué ocurre con los que se asocien y no deseen obtener personalidad jurídica? ¿Que derechos tiene entonces la asociación sin permiso previo sin personalidad jurídica en Chile?. Este tema debe ser regulado en la Ley de Bases.

Cómo compatibilizamos el hecho de que una persona individual puede tener una Sociedad de Responsabilidad Limitada consigo mismo y desarrollar cualquier actividad económica y lucrativa (las Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, reciente Ley publicada) casi sin límites, pero si quiere realizar acciones de interés público, de beneficio e incluso de beneficencia social, no lo puede hacer en forma individual sin costos, exigencias y formalidades y en forma colectiva tiene restricciones, condicionantes y elevados costos.

No resiste la Legislación Chilena la evidente desigualdad normativa (parece discriminación) entre la libertad de acción en el campo lucrativo (hoy incluso individual) y las restricciones, condicionantes y costos de las acciones en el campo sin fines de lucro, e incluso de beneficencia pública. Solo ruego tener en consideración que la empresa tiene el derecho de desarrollar cualquier actividad económica, franquicias tributarias, constitución en dos semanas de una sociedad anónima que transa sumas elevadas de dinero en la Bolsa, cuenta corriente bancaria en menos de un día, un recurso de amparo económico contra el Estado, por si su actividad se vé limitada y tantos otros. En cambio las OSCs tienen escasísimas franquicias casi desconocidas e inaplicadas, se encuentran supervigiladas por el Estado en casi todos los casos, el proceso de constitución puede alcanzar incluso mas de un año de formación en algunos casos, la presunta gratuidad de una organización comunitaria en su constitución no se compadece con costos en su operación, restricciones legales a la adquisición de bienes inmuebles, imposibilidad de aportar el trabajo y constituir una asociación social productiva, restricciones para la obtención de cuentas corrientes bancarias, dificultad de operar en contratos comerciales, alta clasificación de riesgo en las clasificadoras financieras, restricciones a las donaciones como a la recepción de las mismas, dificultades en la Asociación de Segundo Grado (vs. Facilidad de fusiones, holding, trust, joint ventures y otros en la empresa privada), dificultades estructurales para la recepción de beneficios estatales, e incluso Chile es uno de los escasos Países del mundo en donde la personalidad jurídica “se otorga” (no se reconoce) y en que el Estado tiene la posibilidad de cancelar la personalidad jurídica de una organización social, principio que vulnera la autonomía de las organizaciones de la Sociedad Civil. Lo anterior, para definir temas respecto de los cuales se hace imperativo una nueva regulación moderna y facilitadora.

- F. Ausencia de fin de lucro: La teoría internacionalmente aceptada es aquella que indica que las OSCs pueden desarrollar todos los actos con fines de lucro, pero que digan relación con la consecución del objetivo central que no tiene fines de lucro, pudiendo invertir en bonos, acciones, depósitos a plazo etc., e incluso tener utilidades siempre y cuando se destinen al fin principal que no tiene sentido lucrativo. Lo importante es declararlo expresamente para definir el marco de acción de los organismos tributarios.
- G. Amplitud de OSCs: Debe reconocerse la amplitud e infinidad de OSCs, pudiendo existir tantas y de tantos tipos como la imaginación humana lo posibilite. ¿Puede existir una OSC virtual?: por supuesto, pero en Chile no tiene reconocimiento alguno salvo la norma del Art. 1 de la CPE. El surgimiento de los Diarios Electrónicos, los grupos de chat, las organizaciones de control desde el Internet y tantas otras, plantean desafíos que una legislación moderna y comprensiva debe reconocer y regular garantizando las libertades de información como la protección a la intimidad.
- H. Flexibilidad organizacional: La flexibilidad en las OSCs se deriva de la propia naturaleza de la asociatividad humana, esencialmente múltiple y diversa. Ello importa que una OSC puede nacer en un estatuto jurídico pero mutar a otra regulación, si los asociados lo estiman conveniente (institución no reconocida en Chile, en donde los regímenes jurídicos son estancos, pero las empresas si pueden novar sus estatutos o la participación en los mismos). Este principio trae las más diversas consecuencias que no del caso señalar en esta minuta de temas.
- I. Régimen Privado de organización: Las OSCs en las legislaciones más avanzadas no son públicas ni privadas, son. Pero en la tradición histórica chilena tienen se han regido por las normas del Derecho Privado. Lo importante es reconocer la finalidad pública (política en sentido aristotélico) de su existencia, funcionamiento y operación. Es curioso cuando una



OSC se presenta a una licitación pública financiada con recursos públicos, la normativa de la licitación busca aplicarle los estándares normativos de la Administración del Estado, que en muchos casos desnaturaliza el sentido final de las normas de OSCs, y una OSC termina actuando con las normas del Derecho Público aplicadas por Contrato Civil de Derecho Privado.

Lo importante es coordinar este principio con los de probidad, transparencia y confianza pública en la realización de actos de interés público, pero aplicando el principio de la responsabilidad posterior y no del control previo, en un principio pro-participación y no pro-administración. El control previo o los principios de la auditoría pública han de aplicarse al Estado pero no a organizaciones privadas, menos cuando tienen la condición de con-naturales a la persona humana.

- J. Colaboración con el Estado: Parece interesante establecer la función de colaboración con el Estado, desde la posición en la Sociedad Civil de cada OSC.
- K. Reconocimiento Status especial de las ONGs: En los Tratados Internacionales suscritos por Chile, y en la práctica internacional existen normas especiales para las ONGs (sentido amplio). Parece interesante estipular derechos y obligaciones especiales por la tarea de interés público que realizan. En todo caso las relaciones jurídicas que realizan las ONGs no se encuentran bien reguladas por la Legislación Nacional y una aplicación estricta de las normas vigentes, puede significar un entorpecimiento grave al funcionamiento de las mismas. El propio estatuto de las ONGs (sentido estricto) Chilenas es pétreo, rígido y con normas discutibles a la luz de los principios reseñados.
- L. Transparencia: Resulta vital la incorporación de los principios de Transparencia en la relación de las OSCs con el Estado, pero no mirando a la transparencia de la Sociedad Civil sino a la Transparencia del Estado. Por ello el establecimiento de códigos de ética, acuerdos de integridad, comisiones de monitoreo o vigilancia de políticas públicas y otros son medidas efectivas que aseguran la participación en el logro efectivo de los objetivos de una política pública. A veces pareciera que lo que se pretende es aplicar los principios de transparencia estatal a las OSCs, cuando son por naturaleza diversos: uno se financia con dineros de todos los chilenos y todos somos parte del Estado, las OSCs se financian con fondos provenientes de su propio funcionamiento y gestión. Debe transparentarse el proceso de entrega de fondos públicos y el cumplimiento del objetivo y/o resultado del proyecto o programa. A propósito del Registro de OSCs, se ha planteado la necesidad de establecer una especie de “sello de confianza” a las OSCs que cumplan exitosamente un programa de interés público.
- M. No discriminación: Una norma de discriminación es fundamental tanto para el Estado, la Sociedad Civil como para la relación de estos con el mundo de las empresas.
- N. Comunicación del Derecho: Interesante es la función central del Estado de “habilitar” ciudadanos. Es inseparable la participación ciudadana con la conciencia efectiva de cada ciudadano de que su rol, de sus derechos y obligaciones y de que tenga conciencia efectiva de que “puede” participar, con una política permanente y sistemática del Estado de habilitar para participar a quienes no conocen siquiera sus derechos y obligaciones.

En Europa se habla de una nueva teoría de la “Comunicabilidad del Derecho”, que se traduce en la idea de que la norma es legítima cuando pasa por un proceso de educación ciudadana para su efectiva comprensión, que es trámite obligatorio en la dictación de toda Ley. Claramente la publicación de una Ley en el Diario Oficial no asegura que los chilenos la

conozcan. Debe establecerse una obligación de “garantía” del Estado en la promoción del conocimiento del Derecho, sin la cual toda participación será solamente nominal, o alcanzable a sectores que tienen la formación para comprenderlos. La jurisprudencia internacional reconoce efectivamente este principio, incluso en una interesante resolución, organismos internacionales han recomendado la nulidad de una Ley o norma por no haber sido consultada previamente en su tramitación a las organizaciones que tuvieron algo que decir en el tema.

De no establecerse de esta norma, estaríamos aplicando un criterio de igualdad que no existe en la naturaleza de las cosas, pues una persona sin conocimiento de sus derechos y obligaciones en el rol comunitario, social o político, no puede participar porque no tiene conciencia de que puede hacerlo, no ha sido educado para hacerlo, no tiene entrenamiento en formas de participación, ni cree que puede lograr resultados de interés social participando.

Por ello no puede una norma sobre participación de las OSCs, encontrarse desvinculada de una conducta positiva del Estado de educar para la participación, estableciendo políticas, destinando recursos y estableciendo obligaciones de “igualación” normativa para ello (en el caso de minorías y otros).

- Ñ. Constitucionalidad directa del texto normativo: La vinculación entre el Art. 1 CPE y el texto normativo es fundamental, sin que la Ley de Bases pueda restringir o condicionar el reconocimiento de amparo y promoción establecida en la CPE.
- O. Status de Tratados Internacionales, incorporando principios del Soft Law: La idea central es formular un modelo de tipología de las OSCs con base en los Tratados como Declaraciones de Principios de Organismos Internacionales.
- P. Aptitud Internacional: En un mundo globalizado, la Sociedad Civil y sus organizaciones deben tener garantías normativas de constitución, asociación y acción internacional, proyectando su acción al campo regional, continental e internacional. De otra forma no pueden existir procesos de participación ciudadana en Tratados de Integración Regional, Acuerdos Comerciales o Acuerdos en Organismos Internacionales.
- Q. Receptibilidad de Donaciones: Cualquier persona puede donar al Estado sin cumplir las formalidades legales de la insinuación judicial y el pago de los impuestos (altísimos). El mundo de las empresas tiene una historia tradicional de donaciones “en especie” desde el Siglo XIX imputándolas como gastos, donando a sindicatos, campamentos, iglesias y otros, que en definitiva estructuran una práctica de libertad en la decisión como en la recepción. Este principio de libre recepción de las donaciones debe establecerse para las OSCs, estableciendo la ausencia de formalidades para la recepción de las donaciones de parte de ONGs calificadas dentro del sistema de beneficios de las mismas. En la práctica, los particulares que donan especies o dineros a las iglesias, fundaciones, empresas y otros, al margen de la Ley, exigen un cambio en este campo. Resulta fundamental establecer la ausencia del pago de impuestos a la donación dirigida hacia una OSC calificada por el Sistema. En Europa y USA existe la donación por Internet y la redistribución particular de los impuestos. En Chile en la práctica se realiza igualmente, pero al margen e incluso vulnerando disposiciones tributarias.
- R. Cobertura en la Acción: Las OSCs deben tener la posibilidad de lograr objetivos de carácter social que estimen necesarios para el bien común, sin limitaciones de territorio de acción, como ocurre en el caso de las organizaciones comunitarias, o condicionantes de materia,



como ocurre en las cooperativas. La legislación debe potenciar la actuación de OSCs de diversa naturaleza con las restricciones generales de los derechos constitucionales, sin que ninguna norma restrinja el contenido específico del derecho de acción asociativa, ya que las limitantes solo contribuyen a negar la acción de las OSCs.

- S. Nivelación de Desigualdades Naturales: Incorporación de la visión de género. Con ello el favorecimiento de composición estructural de las OSCs con una visión de igualdad de los géneros, como de participación de minorías: normas de equilibrio de los Directorios, incorporación de pueblos originarios, normas de exclusión de discriminación política o racial
- T. Incorporación de la Biodiversidad Normativa: Incorporar modelos de gestión flexibles y humanos.
- U. Derecho a la Información: Naturalmente no puede haber participación ciudadana sin información. No es posible desarrollar estándares, observación de tratados, vigilancia de lo público, ejercicio de derechos sin derecho efectivo a la información pública como privada de interés público.
- V. Defensa del Interés Público: Ombudsman, veedurías, observatorios, audiencias: Interesantes iniciativas de control del interés público se han desarrollado en otros Países, tales como la posibilidad de establecer ombudsman ciudadanos, que no pertenecen al Estado ni sus organismos.

### **Observaciones a la Propuesta del Gobierno en Materia de Participación Ciudadana**

- a) Restringe actuación de OSCs a la Gestión del Estado, no incorpora la relación con el mundo de la empresa. El Proyecto solo aborda la gestión, y el Estado puede encontrarse en estado pasivo. Incluso existen diversos Instrumentos Internacionales que hacen efectiva la responsabilidad del Estado por omisión, falta de adopción de medidas o desregulación de una materia que requiere actuación positiva. En este sentido debe establecerse la actuación de las OSCs en el caso de omisión del Estado, por ejemplo en la ausencia de medidas de garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En tal sentido es relevante igualmente la posibilidad de acción de la Sociedad Civil frente a la omisión de la empresa. Desde esta perspectiva, el Proyecto en su formulación es restrictivo. Incluso establece estándares más reducidos que los consagrados en la propia CPE y los Tratados Internacionales de DDHH.
- b) Dentro de los principios “facilita” la participación, que es una obligación en sentido negativo, ya que solo comprende dejar que la participación ocurra. La expresión “promover” que utiliza la propia CPE es más amplia, ya que importa una obligación en sentido positivo, es decir, el Estado debe crear todas las condiciones materiales y morales para asegurar la participación. En este principio el Proyecto vulnera la Constitución y contradice las obligaciones internacionales del Estado Chileno.
- c) Más que declarar el Derecho a la Participación, debe asegurar el goce, ejercicio, garantía, exigibilidad y efectividad del mismo, como derecho ya se encuentra en la CPE.
- d) La participación es voluntaria como el ejercicio de todo derecho, pero el Estado tiene la obligación de “provocar” la participación en instancias específicas. En tal sentido, no es un derecho del mismo nivel de parte del Estado.

- e) La reciprocidad se aplica a derechos del mismo nivel, y en caso alguno el derecho de participación se encuentra al mismo nivel que el del Estado. No es obligación conmutativa o equivalente, sino entre partes que se encuentran en posición de clara desigualdad natural (recursos, entidad y otros).
- f) Igualmente subsiste el problema en el señalamiento del principio de no discriminación, ya que el derecho no es idéntico por igual para todos los ciudadanos (ni todas las ciudadanías). No se encuentran todos los ciudadanos en la misma condición de participar. Tiene que ir acompañado de un principio igualador desde la Justicia Distributiva. La igualdad que promueve el Proyecto es una igualdad de equivalencias, no se encuentran los ciudadanos habilitados para participar por razones educacionales, organizacionales etc. Por ello debe existir un proceso de “ciudadanización” o habilitación para la participación ciudadana de cargo del Estado, como obligación positiva.
- g) El pluralismo es una acción de respecto y protección de la diversidad, no tiene relación directa con el deber de escuchar del Estado.
- h) Respecto a la Transparencia, se señala el deber de entregar información sobre la gestión de los órganos, lo que plantea dos graves problemas:
  - I. Insiste el Proyecto en un deber pasivo de entregar información si se le pide. Si no va acompañado con la obligación de garantizar la recepción de información como de hacer todo lo necesario para el efectivo goce del derecho. No ha de limitarse solo a entregar (que supone alguien que pide) sin una política expresa de promoción de la información.
  - II. El término gestión de la Administración del Estado es demasiado restrictiva, ya que incluso desmejora la posición normativa consagrada en la CPE. Ello porque el acceso a la información es un derecho exigible a todo el Estado y no solo a la Administración Pública, pero también es exigible respecto de información privada en poder del Estado, información de interés público en poder de empresas, información de multinacionales etc.
- i) Sobre los Instrumentos, parece adecuada una formulación expresa del Derecho a la Información (sin perjuicio de que Fallos Internacionales han señalado la existencia de este Derecho vinculándolo a la Libertad de Expresión, mediante el razonamiento de que si alguien tiene la Libertad de Expresar información, ha de existir necesariamente otro con el derecho de recibir la información), y por supuesto el Derecho de Acceso a la Información Pública, pero en todas sus fases: Derechos de Conciencia, Derechos de crear, buscar, investigar, recibir, difundir, registrar información (no solamente pública, ya que el Estado es el mayor concentrador de información privada de las personas: información civil, tributaria, de aduanas, judicial etc.), esta información se traduce en el establecimiento del registro y uso de información privilegiada, tema necesario de regular adecuadamente en normas legales. De todas formas ya señalamos la necesidad de incorporar mecanismos de democracia directa: revocatoria, rendición de cuentas, regulación del silencio administrativo positivo, tutela colectiva y tantos otros principios, que no solo debe asegurar la participación ciudadana en el campo de la Administración central o municipal, sino que en el Poder Judicial, en el proceso de generación de Leyes y Normas en el Congreso Nacional, en el campo de las negociaciones internacionales, ya que las reformas deben alcanzar a todos los poderes del Estado y no solo a parte del ejecutivo. En este campo parece fundamental abolir el secreto administrativo reemplazándolo por la reserva administrativa en materias específicas

sin discrecionalidad del funcionario a la hora de decidir que información entrega y cual no. Esta forma se compadece con los estándares internacionales del Derecho a la Información, en este campo nuestro País ha sido reiteradamente observado a nivel internacional.

- j) Debe incorporarse todo el enorme desarrollo del Derecho a la Información en América Latina, Europa y el Mundo, aspecto vital de una sociedad moderna, que sería lato de desarrollar en esta minuta.
- k) La consulta ciudadana es solo una forma de participación, tal vez la mas primaria. Ya señalé que existe sentada jurisprudencia internacional en América, Europa y África sobre que una norma requiere de la participación de aquellos que probablemente afecte, so pena de falta de legitimidad, e incluso de nulidad en su génesis. Una norma, decisión o medida inconsulta es ilegítima a la luz de la doctrina jurídica de varios siglos. De esta forma su materialización es solo una reforma aparente, pues la necesidad de la consulta ciudadana fluye de los textos constitucionales y diversos tratados internacionales suscritos por Chile y que se encuentran vigentes. Claramente se necesita avanzar en participación in concurrendi (en donde las OSCs se encuentran en un pié de igualdad con el Estado), decidendi (donde las OSCs deciden asuntos y el Estado acata la decisión) y resolutive (las OSCs deciden asuntos de interés público en donde incluso participa el Estado). Existen expresas normas en la totalidad de Países de América reconociendo todos o algunos de estos niveles de participación, participando las OSCs en la formulación de políticas en forma obligatoria para el Estado, decidiendo el nombramiento de autoridades, jueces y otros (Colombia, USA, Perú, Argentina, Bolivia, Brasil etc.) La Historia de Chile reconoce sendos casos de decisión ciudadana vinculante (obligatoria) para el Estado. Tal vez el tema de fondo es el que el Estado no reconoce que la Ciudadanía forma parte esencial del mismo y la participación ciudadana “efectiva” es el sentido de la Democracia.
- l) La formulación de observaciones y propuestas: Esto es solo una reforma nominal en la medida que no se establezca la vinculación de las mismas para el Estado. La formulación de observaciones, propuestas (se olvida control, fiscalización, watch incluso crítica) es solo una emanación del Derecho de Petición consagrado en el No. 14 del artículo 19 (El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes). Incluso el proyecto señala que estas observaciones deben ser “por escrito” ello ya pone un requisito a un Derecho Humano que la Constitución no señaló, que a mi juicio vulnera el texto de la Constitución como Tratados Internacionales suscritos por Chile, el señalamiento de la necesidad de fundamentación viola en esencia el derecho constitucional. Claramente en este punto un abierto retroceso. En el campo de la presunta obligación del Estado de recibir, ponderar y dar respuesta a observaciones, cabe indicar que en los Estatutos Administrativos Central y Municipal, como en la LGBAE (18.575) y fallos de la Excma. Corte Suprema, en concordancia con la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, la dilación en la respuesta de consultas o la actitud permanente de no dar respuesta a cartas o comunicaciones de la ciudadanía, o solo a parte de ella constituye una infracción administrativa que posibilita la aplicación de sanciones administrativas. Deben traerse las best practices internacionales sobre silencio administrativo, plazos breves, y procedimientos claros de exigibilidad y sanción de responsables para regular adecuadamente el punto (ver legislación colombiana y sudafricana).

- m) Acuerdos entre Sociedad Civil y Autoridad Pública: No se comprende en que innovaría la normativa, ya que no existe impedimento para el Estado de celebrar acuerdos, convenios o contratos para el cumplimiento de sus fines propios, por aplicación de las normas actualmente vigentes. Las restricciones para celebrar convenios o pactos con el Estado estableciendo derechos y obligaciones para ambas partes parecen encontrarse en la definición de quién tiene el mandato de la Sociedad Civil, si este convenio se regularía por el Derecho Público sería una extensión de normas desde el Estado, motivo por el cual si la norma avanza en la formulación de Planes Nacionales con la Sociedad Civil (Brasil) o Acuerdos Globales (España) pero con obligaciones expresas del Estado parece una importante oportunidad, pero si es para seguir con el régimen actual no se justifica una innovación en tal sentido.
- n) Actuación coordinada. Insiste el Proyecto en una terminología de “concesiones” y no de “reconocimiento”, como de “prestaciones” y no de “derechos” de la Sociedad Civil. La coordinación para el logro de los objetivos públicos existe actualmente en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado. Mas que coordinar se requieren normas efectivas que consagren: procedimientos de audiencias ciudadanas obligatorias en los trámites de toda ley (Perú), comisiones permanentes de OSCs temáticas en cada Ministerio (Australia) con sistemas de elección, participación de OSCs elegidas en el nombramiento de toda autoridad pública que tenga como función la supervigilancia de servicios ciudadanos o funciones de defensa del interés público (Colombia-Bolivia), establecimiento legal de comités de propuesta (vigilancia) de OSCs en los programas estatales, e incluso en cada Municipio, Servicio Público o Empresa Mixta entre tantas otras medidas actuales en el mundo. El Estado no solo debe coordinar con las OSCs el logro de sus objetivos, debe promover la participación ciudadana en todos sus niveles (Art. 1 CPE) y ello importa el reconocimiento de temas, áreas y espacios de decisión de la propia ciudadanía como el concurso ciudadano en una decisión pública o el veto/revocatoria ciudadana a una decisión de autoridad. ¿Cuál sería la diferencia sustantiva entonces entre formular una propuesta como persona individual en virtud del Derecho de Petición, y hacerlo en representación de una Asociación Nacional de Consumidores? Si la Ley no registra la vinculatoriedad del mandato ciudadano no tiene mayor sentido.
- ñ) Asesoría Técnica (asistencia técnica): Si se refiere este concepto a la obligación del Estado de destinar recursos, políticas, programas, medidas y acciones en todas sus reparticiones y niveles, para habilitar a los ciudadanos de forma de que puedan ejercer una participación ciudadana consciente y efectiva, o a la obligación del Estado de proporcionar todos los indicadores técnicos que permitan el ejercicio de la participación, creo mejor señalarlo así. Además esta última ha sido la forma en que ha sido reconocida en otras legislaciones e incluso por sentada jurisprudencia interamericana e internacional dictada en virtud de Convenios ratificados por Chile.
- o) Dictación de Normas Reglamentarias: En este campo ha sido la respuesta internacional sobre la materia hacer auto-ejecutable las normas constitucionales y legales, más que dictar reglamentaciones. A mi juicio, la dictación de una norma reglamentaria que establezca procesos de participación ciudadana es inconstitucional, sobre todo que señale “actos” de participación, tal como ha ocurrido con las Ordenanzas de Participación Ciudadana que se dictaron solo en algunos Municipios a partir de la Reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley 18.695, y que en muchos casos establecieron requisitos y condiciones para la participación, vulnerando el mandato legal.

- p) Sobre la defensa del interés colectivo del “defensor ciudadano”, cabe señalar que en Chile debe reconocerse la figura del Ombudsman con toda su naturaleza, entidad y atribuciones de acuerdo a los estándares internacionales y aún en este caso, el derecho primario de defensa del interés de la Sociedad Civil son las propias OSCs, solo en subsidio opera la Defensoría.
- q) Sobre las infracciones, revisando la jurisprudencia de la Contraloría General de la República y los Fallos de los Tribunales de Justicia, el proyecto no añade ninguna norma ni infracción que hoy no sea motivo de la aplicabilidad de sanciones de parte de los órganos administrativos y judiciales. De esta forma el proyecto no innova. El tema es de voluntad pública y del establecimiento de normas de responsabilidad objetiva funcionarias. Existe una buena cantidad de fallos y normas internacionales sobre la materia.



## **2 CONSTRUYENDO LA EXIGIBILIDAD DESDE UNA CIUDADANÍA E INTERÉS PÚBLICO<sup>144</sup>**

### **La Fuerza de la Exigibilidad**

En 1998, un conjunto muy representativo de organizaciones y redes regionales y de defensores de derechos humanos se reunió en Quito para discutir sobre la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y proponer iniciativas que pudieran servir para viabilizar esta exigibilidad. Sin duda, este evento fue un hito en la historia de los derechos humanos en América latina, como quiera que abrió un amplio campo para la reflexión y la acción por la dignificación de la existencia de nuestros pueblos, y constituyó la culminación de una serie de esfuerzos que sobre el tema de la pobreza, el desarrollo y los derechos humanos se venían haciendo desde distintos ámbitos de nuestras sociedades civiles. La nueva etapa que se abría se caracterizaba por la acción concertada de un conjunto de iniciativas que se surtían de manera aislada y significaba su maduración como desarrollos particulares. Este documento sería preparado, complementado y elaborado con la participación activa de FORJA.

La comprensión de la exigibilidad plasmada en la Declaración de Quito (24 de julio de 1998) es rigurosa en lo jurídico pero elude quedarse en la exclusiva consideración de lo normativo. Por ello subraya con gruesos trazos la dimensión social y política de la exigibilidad. Por ello, llama a las sociedades latinoamericanas y en particular a los movimientos y organizaciones sociales para que asuman su promoción, pues “los DESC no pueden ser realizados sin la participación activa de la sociedad en general” (79).

Para viabilizar esta actuación de la sociedad en procura de la plena realización de los derechos humanos, el Encuentro de Quito propuso multiplicar “los programas de formación acerca de los conceptos, estrategias y metodologías de exigibilidad jurídica y política de los DESC, dirigidos a los distintos liderazgos de la sociedad civil y las organizaciones que la representan, de modo que se amplíe su capacidad de actuar e incidir en la formulación y aplicación de las políticas públicas relacionadas con estos” (84).

A lo largo del siglo XX se afianzó una concepción evolucionista del progreso en derechos humanos que mostraba un ascenso en escalones o generaciones y que llevaba a la falsa conclusión de que existían unos derechos más fundamentales que otros, unos inmediatamente realizables y exigibles como que eran el núcleo duro de los derechos y otros cuya realización se aplazaba sine die. La división de los tipos de derechos era evidente. Los derechos económicos sociales y culturales (DESC) eran de esos derechos proclamados de manera declamativa, pero apenas una

<sup>144</sup> Por Diego F. Carrasco C., Abogado, Coordinador del Área de Derecho y Acciones Ciudadanas de Interés Público de la Corporación ONG FORJA, Secretario Técnico Capítulo Chile Ciudadanía de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo..

aspiración moral que no era posible exigir. Tal concepción se hizo norma en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El disfrute de los DESC, obedeciendo a un supuesto realismo, depende de la disponibilidad de recursos con que cuenten los Estados y las sociedades por lo que está ligado al concepto de la progresividad y por tanto, la exigibilidad es indeterminada y sin filo.

Si bien esta fue la interpretación dominante, era posible hacer una lectura diferente de piezas fundamentales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, para la cual el desafío de la humanidad es construirse liberada del temor y la miseria. La misma Declaración no establece diferencia alguna entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales en la búsqueda de la libertad. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) retomó con firmeza este planteamiento y proclamó la necesidad superar estas diferencias carentes de fundamento. Uno de los mejores legados del siglo que acaba de terminar es la noción integral de derechos humanos.

Por ella, a todos los derechos debe dárseles el mismo tratamiento. Y quizá porque en ello está la principal diferencia práctica, todos deben ser igualmente exigibles. En consecuencia, una manera de avanzar en la integralidad de los derechos humanos y en la superación de las falsas distinciones, es construir estrategias de exigibilidad de todos ellos.

Una estrategia es una previsión del camino que ha de recorrerse para alcanzar un objetivo. La estrategia define los medios necesarios para la conquista del fin propuesto, como establece también los momentos o fases de este proceso. Pero sobre todo precisa quiénes son los sujetos de la estrategia, las circunstancias favorables, los amigos y de quién o quienes ha de procurarse el bien que se busca.

Cualquier estrategia de incidencia política es una construcción social. Intervienen en ella las personas, los grupos y las comunidades directamente afectados. Su intervención no se da una vez sino muchas, acertando una veces, equivocándose muchas. De modo que aprendiendo de los errores pasados se triunfa en ocasiones. Pero también intervienen quienes están dedicados a la investigación social con sus revelaciones de realidades que se ocultan al espectador desprevenido y el que nos descubre la lógica de las conductas, las relaciones y los procesos y quien difunde las denuncias y los argumentos y razones. Cuando decimos que una estrategia es una construcción social queremos decir que es un camino que se ha configurado por los pasos repetidos, no siempre haciendo camino deliberadamente.

Mientras contamos con una sistematización de las experiencias que permitan generalizar los recursos más efectivos, los procedimientos más apropiados y los mejores argumentos, mientras contamos con unos rasgos generales de estrategias de exigibilidad apenas dispondremos de elementos para avanzar en la exigencia de estos derechos fundamentales.

A más de ser la realización de un ideal universal, los derechos humanos son el resultado de una contienda de siglos por la dignidad del ser humano. Una consideración abstracta, puede llevar al resultado paradójico de tornar privilegio lo que es una conquista general o disimular la real privación de sus derechos fundamentales a que son sometidas muchas personas. Por ello, Ignacio Ellacuría consideraba necesario historizar los derechos humanos, que no es otra cosa sino considerarlos desde la perspectiva de la defensa del débil contra el fuerte.

En el punto de partida hay una situación de agravio para un grupo social. Tal circunstancia puede definirse esencialmente como una situación negativa, de debilidad, esclavitud u opresión, que impide (niega) al grupo social que la vive la posibilidad de ser lo que es o de llegar a ser lo



que podría y debería ser. A esta realidad negada, corresponde una realidad negadora, que es la que impide la realización de la primera.

Esta situación negativa no sería relevante para la historia de los derechos humanos, si el grupo que la padece no llegara a la conciencia del agravio. Subraya Ellacuría que el agravio es comparativo y con ello quiere decir que se presenta en el cuadro de una relación asimétrica entre seres humanos iguales, concreta en hechos de opresión y dominación, en formas de explotación. La crítica de la situación negativa (juicio de la situación) parte de la constatación efectiva de que tal circunstancia es una privación, disminución o violación. Agrega que a esta conciencia sólo se llega en contrapunto con alguna positividad: el presupuesto de la igualdad en general o más particularmente del derecho deseable, posible y exigible. Este contrapunto entre la situación negativa y la positividad es lo que posibilita la conciencia de que algo puede ser superado, pero que no se convierte en impulso transformador sin el sentimiento y la noción del agravio.

Partiendo del sentimiento y la noción del agravio, el grupo social que padece la situación, se compromete en la negación superadora de esta a través de la objetivación de su protesta, que apunta precisamente a “anular” la realidad negadora, que no es otra cosa que la realización de la positividad ideal. Y que bien puede entenderse como la concreción de la justicia y la verdad negadas en la situación inicial.

Al disfrute de la situación superadora, se sigue la justificación del proceso y de su desenlace. Justificación que es la consolidación de la conquista mediante la apelación a razones morales, jurídicas o políticas y que llevan a “normalizar” la nueva situación. Lo que bien puede significar lo normal, esto es lo aceptado por generalizado, esto es, el uso, la costumbre, lo ético. Como también puede entenderse como lo normado, esto es lo prescrito, lo ordenado por la norma, el derecho.

En el fondo es la misma argumentación de Javier Muguerza cuando ubica en el corazón de la fundamentación de los derechos humanos el imperativo de la disidencia<sup>145</sup>. Por disidencia entiende la posibilidad de decir “no” a situaciones en la que prevalecen la indignidad, la falta de libertad o la desigualdad. Plantea Muguerza que “la fenomenología histórica de la lucha política por la conquista de los derechos humanos, bajo cualquiera de las modalidades conocidas, parece haber tenido algo que ver con el disenso de individuos o grupos de individuos respecto de un consenso antecedente —de ordinario plasmado en la legislación vigente que les negaba de un modo u otro su pretendida condición de sujetos de tales derechos”.

No significa esto que solo puedan luchar por la plena realización de los derechos humanos aquellos a quienes se los han negado. Por el contrario, coincidimos con Javier Muguerza cuando afirma que “incumbe a todo hombre en cuanto hombre (y no tan solo a los juristas, sean o no jusfilósofos) luchar por conseguir que se realicen jurídicamente aquellas exigencias de dignidad, libertad e igualdad que hacen de cada hombre un hombre. Como incumbe a cada hombre luchar por preservar y proteger las convertidas ya en derechos, impidiendo su vaciamiento de sentido y degeneración en mera retórica tras de haber sido incorporadas a los correspondientes textos legales”.

Aceptemos que, excepcionalmente, pueda ejercerse el imperativo de la disidencia en nombre de los que no pueden expresarse en cuanto sujetos debido a las condiciones de

<sup>145</sup> Javier Muguerza, *La alternativa del disenso*. En: Javier Muguerza y otros, *El fundamento de los derechos humanos*, Editorial Debate, Madrid, 1989, pp. 19-56.

vejación a que están sometidos. Con todo, la realización de los derechos humanos es esencialmente la constitución en sujetos de derechos de aquellos a quienes les han sido negados, y la búsqueda de la cabal realización de los DESC, bien puede significar el proceso de su constitución en sujetos de derechos. Por ello, cualquier esfuerzo que tienda a exigir y realizar los derechos humanos debe colocar al centro a quienes han sido privados total o parcialmente de su ejercicio y disfrute y debe asumirse que son ellos quienes, en último término, construyen las estrategias a partir de su propia experiencia.

De otra parte, como todo lo social, tanto la conciencia de la privación y de ser sujetos de derechos, como el esfuerzo por conquistarlos como el disfrute de los mismos, son al tiempo que vivencias individuales, procesos colectivos. Igual que nadie puede pensar por otro, nadie puede luchar por los demás y menos todavía sustituirlos en el goce de los derechos. Pero es igualmente cierto que estas vivencias no pueden comprenderse sino como parte de dinámicas colectivas que las explican y las determinan. Esta dimensión colectiva es mucho más significativa en el caso de los derechos de interés público por su naturaleza, por su génesis histórica y por el carácter de las obligaciones que de ellos se derivan. Tal carácter determina el tipo de movilización necesaria para lograr su cabal realización. Por estas razones se ha considerado imprescindible incluir el componente de los movimientos sociales, su lógica y su perspectiva.

Sin duda, la realización de los derechos de interés público es una tarea de la sociedad en su conjunto. Esto supone que los comprometidos en la realización integral de los derechos humanos ganen la opinión pública para su causa. Cualquier demanda por los derechos resulta más viable si se impone el consenso de que no es admisible que se prive a alguien del mínimo de bienes que le aseguren una existencia conforme a la dignidad del ser humano, y que menos admisible es que los privados sean la mayor parte de la población.

Por lo expuesto confirmamos el señalamiento inicial de que la exigibilidad es un complejo proceso de acciones sociales, políticas y legales y que carece de sentido escindirlas. Buena parte del aprendizaje futuro será el hallazgo de su mejor articulación según las circunstancias y el dominio de las particularidades de cada uno de estos órdenes, pues cada uno tiene actores particulares, procedimientos propios y lógicas diferenciadas.

## **Justicia, Pobreza y Comunidad**

La más oportuna, eficiente y accesible asistencia jurídica y el conocimiento y ejercicio de sus derechos por la ciudadanía, especialmente por los sectores más pobres de la población, son condiciones y requisitos esenciales para el cumplimiento de las garantías constitucionales y el respeto de los derechos humanos esenciales a toda persona. La “desjudicialización” de los problemas y de los procedimientos; la “ciudadanización” de los derechos, de las leyes y de su aplicación; el mayor “protagonismo” del conjunto de personas e instituciones que conforman cada comunidad son – entre otras – tendencias positivas e innovadoras de que dan muestra las interesantes experiencias y propuestas que en este Capítulo se avanzan.

*“La sociedad civil debe recuperar la capacidad de asumir el conocimiento y tratamiento de los conflictos. Esto tiene especial validez en el campo de la información y ejercicio de los derechos de las personas pobres...”*

*“La acción de la sociedad civil no invalida ni puede justificar la inacción del Estado*

*y de los entes públicos especializados; debe sustentarse y expresarse en una concepción valórica (igualdad, convivencia, equidad y solidaridad) y en una plataforma de cambios culturales y programas de acción; debe considerar el vínculo existente entre desarrollo social y políticas jurídicas. El 'acceso a la justicia' es el modo de asegurar a las personas pobres la satisfacción de sus derechos humanos básicos, tanto individuales como sociales. Es en el ámbito territorial comunal donde se hace más factible desarrollar una acción eficaz.*"<sup>146</sup>

## **La Justicia es la Base de la Convivencia Social y el Ejercicio de la Ciudadanía**

La Sociedad, para alcanzar la Justicia y la Equidad, no sólo debe reconocer formalmente los derechos humanos básicos, tanto individuales como sociales, sino que debe desarrollar mecanismos que garanticen un efectivo conocimiento y ejercicio de esos derechos por parte de todos y cada uno de sus integrantes. El ejercicio de la ciudadanía pasa a ser ilusorio o meramente formal si estos mecanismos no existen o funcionan inadecuadamente, con el consiguiente debilitamiento del sistema democrático.

La ausencia o ineficacia de estos mecanismos debilita también la confianza de las personas en la estructura de la Sociedad, frustra sus expectativas y fomenta el desarrollo de fuertes tendencias disociadoras, tales como el resentimiento, la marginalidad, la apatía e indiferencia de vastos grupos.

Estas tendencias disolventes pueden traducirse tanto en aumento de la conflictividad social como en el debilitamiento de la participación y vida ciudadana, llegando, potencialmente, a poner en peligro la existencia misma de la estructura social, ya sea por la vía de su violento derrumbe o de su progresivo agotamiento.

Por otro lado, las insuficiencias en el ejercicio de los derechos contribuyen directamente al empobrecimiento de las personas. Situaciones cotidianas tales como la transmisión de la propiedad, el ejercicio de derechos sucesorios o laborales y los pequeños conflictos de vecindad o del barrio se transforman, al no existir mecanismos eficaces o al alcance de las personas para solucionarlos, en problemas mayores que bloquean el acceso de los más pobres a programas sociales u oportunidades de mejoramiento de su situación.

Hay una directa y mutua relación entre un acceso deficiente a la Justicia y la generación de pobreza y es hacia los más pobres donde los mecanismos de acceso a la Justicia se revelan más deficientes en cantidad, calidad y cercanía.

### **Antecedentes Relevantes:**

La desinformación y la falta de cultura ciudadana, primeras barreras que obstruyen el acceso a la Justicia. Las deficiencias de acceso a la Justicia en nuestro país no radican única ni principalmente en los órganos de administración de Justicia. De los problemas jurídicos que más frecuentemente afectan a las personas, sólo el 36,1% es denunciado a órganos policiales y

<sup>146</sup> La Pobreza en Chile: Un Desafío de Equidad e Integración Social. Informe del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, Agosto de 1996.

sólo el 18,4% llega a conocimiento de los tribunales<sup>147</sup>. Por tanto, en la actualidad, la abrumadora mayoría de los problemas se resuelven o dejan de resolver fuera del ámbito de acción judicial.

Muchos de estos problemas no llegan a tribunales por las dificultades que los más pobres tienen para obtener representación legal adecuada y por la percepción existente del sistema judicial como algo lejano, lento y de difícil acceso<sup>148</sup>. Sin embargo, los propios afectados perciben que los problemas de naturaleza civil, laboral y familiar, que representan el 53,2% del total<sup>149</sup>, no se resuelven necesariamente con la creación de nuevos tribunales. Distinto es lo que ocurre con los problemas de tipo penal que son mencionados por el 64,2 % de los afectados como los que debieran ser de conocimiento preferente de nuevos tribunales<sup>150</sup>.

Hay pues, una amplia gama de situaciones y conflictos jurídicos cotidianos no corresponde resolver al sistema de administración de justicia, pero que su existencia y la falta de mecanismos adecuados de resolución al alcance de las personas y, en particular, de los más pobres, influye negativamente en la percepción que se tiene de la Justicia y del acceso a ella.

Esta percepción es ferozmente negativa en la actualidad: expresiones tales como “la justicia se divide en una para los ricos y otra para los pobres”, “en la justicia chilena todo se arregla con plata”, “abogados ayudan en la medida en que uno les pague no más”, recogen el sentir de más del 85% de las personas en condición de pobreza<sup>151</sup>.

Tras esta imagen tan negativa de la Justicia en Chile se esconden también problemas generalizados que es necesario develar y afrontar. El 87,8% de las personas en condición de pobreza manifiesta no conocer o conocer muy poco sus derechos y el 55,1% no cree poder conseguir asistencia jurídica gratuita<sup>152</sup>. Estas cifras reflejan el grave estado de desinformación ciudadana que afecta a la población y que incide desfavorablemente tanto en su percepción de la Justicia, como en la generación y agudización de los conflictos jurídicos cotidianos.

Por otro lado, es posible apreciar la existencia de marcados rasgos en nuestra cultura ciudadana que conspiran contra el efectivo ejercicio de los derechos individuales y sociales básicos.

La figura de la “autoridad” (juez, funcionario policial, alcalde, funcionario público, etc.) es percibida por la comunidad con una connotación de poder jerárquico que la ubica en un plano de desigualdad. Se recurre a la autoridad para solicitar su “gracia” y no para ejercer un derecho ciudadano para el cual está mandatada por su función pública. La actitud de los recurrentes, por tanto, es más bien temerosa y sumisa, llegando incluso a no requerir la información o las acciones necesarias para el ejercicio de sus derechos. A su vez, en el funcionario se desarrolla una pauta cultural complementaria en que se ve a sí mismo en una posición superior de poder y la ejerce con mayor o menor despotismo, aplicando además un criterio innecesariamente autorre restrictivo de sus facultades, en perjuicio de quienes recurren a él y se encuentran carentes de alternativas. Estos rasgos, inherentes a nuestra formación ciudadana, dificultan aún más un adecuado acceso a la Justicia.

<sup>147</sup> Análisis de los datos entregados por el estudio de Correa y Barros “Justicia y Marginalidad, Percepción de los Pobres”. CPU, 1993.

<sup>148</sup> Informe final de la Investigación “Justicia Eficaz y sin Discriminaciones”, Carlos Cerda Fernández.

<sup>149</sup> Datos extrapolados de los estudios citados.

<sup>150</sup> Datos extrapolados de los estudios citados.

<sup>151</sup> Datos extrapolados de los estudios citados.

<sup>152</sup> Datos extrapolados de los estudios citados.

Las instituciones y organismos indispensables para un adecuado acceso a la Justicia tienen una cobertura y cercanía de la comunidad insuficiente.

Es a nivel territorial comunal donde se generan y expresan la absoluta mayoría de los problemas socio-jurídicos de las personas, en especial los de los más pobres, por lo que es en el nivel local donde deben centrarse los esfuerzos de prevención y orientación que se requieren para disminuir la conflictividad de ellos, como asimismo, la implementación de mecanismos y procedimientos más eficaces para la solución de los conflictos generados.

A pesar de los avances experimentados en el último decenio con la creación de nuevos juzgados de letras, juzgados de policía local, inspecciones del trabajo, consultorios de asistencia judicial, oficinas de servicios públicos, etc., la cobertura de estos organismos sigue siendo deficitaria, sobre todo en las comunas rurales, donde las distancias dificultan aún más el acceso a ellos.

Aún hoy en día ciento cuarenta municipios rurales carecen de juez letrado de policía local y sus funciones y competencias recaen parcialmente en los alcaldes y, en la práctica, en funcionarios municipales, los que, en ambos casos, no han recibido preparación alguna para ello, limitando seriamente su rol y capacidad para resolver los problemas de las personas<sup>153</sup>.

En la mayoría de las comunas rurales no existe oficina de Notario Conservador de Bienes Raíces y todavía existen comunas donde no hay asistencia jurídica gratuita de la Corporación de Asistencia Judicial u otro organismo<sup>154</sup>.

En general, el sistema de asistencia jurídica gratuita tiene una cobertura desigual e insuficiente en las comunas rurales, con reducidos horarios de atención de un par de horas a la semana o quincenalmente, implementado con irregularidad por sólo un abogado, sin el apoyo de prácticas jurídicas, asistentes sociales, psicólogos o personal administrativo. El costo de esta cobertura recae sobre las municipalidades correspondientes, las que normalmente carecen de recursos suficientes para implementar o ampliar la atención<sup>155</sup>.

La lejanía de los órganos de administración de justicia y las instituciones auxiliares, anexas o conexas, se constituye pues en una limitación importante del acceso a la Justicia para la población rural.

En muchas áreas aún predomina la tendencia a “judicializar” los problemas, haciendo más engorrosa, lenta y cara la solución de los mismos.

Por una parte, la administración de justicia de policía local ha ido asumiendo más y más competencias (protección del consumidor, protección del medio ambiente, condominios, etc.) con procedimientos disímiles o que están fuera del conocimiento de quienes acuden a ella sin el patrocinio de un abogado. Esta recarga no ha ido aparejada a un mejoramiento de su cobertura territorial letrada o de la capacitación sistemática de los funcionarios que la integran ni de los medios de que dispone. Por el contrario, en el último tiempo se ha levantado la iniciativa de quitar a Carabineros la función de realizar las notificaciones judiciales, sin arbitrar los medios

<sup>153</sup> Datos extraídos de estudio realizado por Jorge Frei, Ministerio de Justicia. 1998

<sup>154</sup> Esto sucede no sólo en regiones de extremo aislamiento como la de Aysén sino que también en regiones tan centrales como las del Maule y del Libertador B. O'Higgins. Fuente: Encuesta sobre Acceso a la Justicia realizada por profesionales del Programa Servicio País en comunas rurales donde radican su acción. 1999

<sup>155</sup> Encuesta sobre Acceso a la Justicia. Programa Servicio País, 1999.

para que esa función sea gratuitamente cumplida por otros actores, lo que tendría un gravísimo impacto en la administración de justicia de policía local en perjuicio de los más pobres.

Esta situación debilita a estos—órganos que por sus características y ubicación son los que tienen un acceso más fácil y directo de la comunidad.

En otras materias, tales como determinación de las sucesiones y la partición de los bienes de la herencia, nuestro ordenamiento jurídico impone una innecesaria, “judicialización” del problema, lo que exige patrocinio de abogado, encarece el procedimiento, llegando a ser éste más costoso que los bienes en juego. Esto desalienta y aleja a los sectores más pobres de las posibilidades de ejercer sus derechos, fomenta la irregularidad de la propiedad privándolos del acceso a programas sociales de vivienda o fomento productivo, limita sus facultades de disponer adecuadamente de los inmuebles que constituyen su capital y constituye un factor de empobrecimiento y generación de conflictos entre familiares y vecinos.

El sistema de asistencia jurídica gratuita, herramienta clave del acceso a la Justicia de los más pobres, adolece de fuertes deficiencias.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, la capacidad del Estado de proporcionar asistencia jurídica gratuita a los más pobres, en cumplimiento de su obligación constitucional, es insuficiente tanto en cobertura como en calidad. La creación del Programa de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia, la entrega de mayores recursos para el funcionamiento de las corporaciones de asistencia judicial y la implementación de las primeras experiencias interdisciplinarias de mediación y de atención de víctimas, son ejemplos destacados de estos esfuerzos. Sin embargo, la cuantía y profundidad del problema y la escasa relevancia que ha tenido dentro de la agenda pública, hacen que estos esfuerzos resulten insuficientes para responder al conjunto de necesidades.

Hoy, el sistema de asistencia jurídica gratuita, estructurado sobre las corporaciones de asistencia judicial y el Programa de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia tiene una cobertura territorial amplia pero no completa ni suficiente. Además, se limita fundamentalmente a la asistencia judicial y, salvo escasas excepciones, no tiene capacidad suficiente para desarrollar una labor sistemática de información jurídica, prevención y resolución extrajudicial de conflictos, indispensable para reducir la demanda de asistencia con la colaboración activa de la propia comunidad.

Las mismas limitaciones en los medios con que cuenta y las restricciones auto impuestas, hacen que el sistema de asistencia jurídica gratuita no asuma problemas importantes de los más pobres: la materias de policía local, las de menor cuantía, las particiones, las escrituraciones, la defensa de la contraparte también acreedora de privilegio de pobreza y la asistencia a organizaciones sociales y comunitarias, quedan fuera de su ámbito de acción, lo que constituye, en buena medida, un incumplimiento de la obligación constitucional del Estado que repercute negativamente en el acceso a la Justicia y en la percepción de ella en la comunidad.

El sistema de asistencia jurídica gratuita utiliza profusamente en las capitales regionales y en los grandes centros urbanos próximos a las escuelas y facultades derecho, el trabajo de egresados quienes, en el marco de su práctica jurídica obligatoria y gratuita, asumen buena parte de la carga de trabajo del sistema en condiciones muy precarias y con una rotación muy alta.

Este anacrónico sistema hace traspasar injustamente costos de la asistencia jurídica del Estado a los egresados, sin compensación alguna. Esta situación, unida a la débil preparación y supervisión

técnica que se les otorga a los egresados de derecho, produce una fuerte desmotivación y afecta seriamente la calidad de su trabajo, repercutiendo en última instancia en la adecuada asesoría o defensa que el sistema otorga a los más pobres.

Estas limitaciones estructurales influyen en que la imagen que la comunidad tiene del sistema de asistencia jurídica sea profundamente negativa, a pesar de los abnegados esfuerzos que cientos de profesionales y hacen diariamente para cumplir su misión en precarias condiciones<sup>156</sup>.

El acceso a la Justicia no ha ocupado un lugar importante en la agenda pública nacional ni en las preocupaciones los gobiernos comunales.

Los problemas de la Justicia y del acceso a ella a nivel local, no han ocupado un lugar en la agenda pública del último decenio, concentrándose los esfuerzos, debido a la urgencia y magnitud de las insuficiencias arrastradas, en la implementación de la reforma procesal penal y el mejoramiento de la infraestructura carcelaria y de tribunales. Ello se ha visto también graficado en los escasos recursos destinados a mejorar la justicia de policía local, el sistema de asistencia jurídica gratuito y la información de la comunidad respecto a sus derechos y cómo ejercerlos.

Tampoco ha estado generalmente presente en los planes de desarrollo, políticas y programas que las municipalidades implementan en la actualidad. Salvo excepciones, los municipios se han limitado al tema en comunas urbanas de la lucha contra la delincuencia y los fenómenos ligados, reduciendo a ello el tema de la seguridad ciudadana. Es posible encontrar aún municipalidades que no han considerado importante o necesario contar con sistema de asistencia jurídica gratuita en sus comunas.

Los cambios en la Ley Orgánica de Municipalidades debieran concitar a los gobiernos locales y al gobierno central para unir y destinar esfuerzos a abordar con seriedad e integralmente este tema.

La comunidad y la sociedad civil han sido actores poco presentes pero de gran potencial en el perfeccionamiento del acceso a la Justicia.

No ha existido una política pública de promoción ni instancias adecuadas de participación de la comunidad en el mejoramiento del acceso a la justicia a nivel local, salvo experiencias aisladas, de escasa cobertura territorial y sin articulación entre sí, provenientes, ya sea de la sociedad civil o del Estado.

Esta falencia reviste mayor importancia en cuanto los otros pilares en que se sustenta el acceso a la Justicia adolecen de serias debilidades muy costosas de superar, dada la magnitud de los recursos y tiempo requeridos para ello.

La comunidad y la sociedad civil tienen un gran potencial de acción en materia de difusión de derechos, ejercicio de ciudadanía y prevención de conflictos que no está siendo utilizado plenamente y que demandaría una cantidad de recursos mucho menor que otros ámbitos del acceso a la Justicia.

<sup>156</sup> Encuesta sobre Acceso a la Justicia. Programa Servicio País, 1999. – Anexo 3



A pesar de ello, cabe destacar múltiples iniciativas que demuestran la existencia de este potencial y ejemplifican formas concretas de canalizarlo:

- Las clínicas y consultorios jurídicos implementados por las escuelas y facultades de derecho de diversas universidades e instituciones tales como el Hogar de Cristo.
- Los comités de seguridad ciudadana impulsados por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno y diversas municipalidades que agrupan y canalizan la acción de dirigentes comunitarios vecinales.
- La Red de Abogados País, impulsada por el Colegio de Abogados de Chile, la Corporación Forja y la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, que agrupa a abogados dispuestos a apoyar gratuitamente la difusión y capacitación jurídica a nivel comunitario y a patrocinar acciones administrativas o judiciales en defensa del interés público comunitario.
- Las asociaciones de extensionistas jurídicos y consultorios jurídicos vecinales, existentes en 33 comunas del país<sup>157</sup> e impulsados por la Corporación Forja, y la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y las respectivas municipalidades. A través de ellos dirigentes comunitarios son capacitados en profundidad durante un año en 7 materias básicas (Familia. Bienes. Herencia. Trabajo. Ciudadanía y Justicia Comunitaria. Políticas Sociales. Seguridad Social) y en todas aquellas materias específicas de relevancia local o regional. Luego, con apoyo municipal mantienen un horario de atención socio-jurídica para los habitantes de la comunidad respectiva.

Aquellos problemas que no pueden ser solucionados solamente con la orientación o mediación proporcionada, son derivados con la adecuada información y control a las instituciones correspondientes, para lo cual se establecen previamente articulaciones. La Asociación de Extensionistas Jurídicos realiza, además, en coordinación con la Municipalidad, programas de difusión de derechos y programas sociales entre las organizaciones sociales, escuelas y en la comunidad en general.

## **El Extensionismo Jurídico**

### **La Acción de la Ciudadanía por la Justicia Local: Una Propuesta**

La Corporación FORJA ha elaborado y desarrollado, por casi una década, una propuesta de acción ciudadana innovadora tendiente al mejoramiento del acceso a la Justicia, en especial, por parte de los sectores de más escasos recursos, y al amparo de la ley, fortalecer la Democracia para todos. La Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza ha asumido esta propuesta desde el año 1994 y la ha insertado dentro del Programa Servicio País participando activamente

<sup>157</sup> Actualmente hay asociaciones de extensionistas jurídicos constituidas en las regiones de Valparaíso (comunas de Valparaíso, Limache, Los Andes, Putaendo, San Esteban e Hijuelas), del Libertador Bernardo O'Higgins (comunas de Mostazal, Placilla, Nancagua, Chépica, Marchigüe y Pumanque), de Los Lagos (comuna de Queilen), de Magallanes (comuna de Natales) y Región Metropolitana (comunas de La Pintana, El Bosque, Cerro Navia, Curacaví, María Pinto y Melipilla), Monte Patria de la región de Coquimbo, Litueche de la región del Libertador Bernardo O'Higgins, Maule de la región del Maule y Curanilahue de la región de Bío Bío, como Queilen de la Región de Los Lagos, y Puerto Natales de la Región de Magallanes, entre otras.



en su implementación. En la actualidad ambas instituciones de la sociedad civil impulsan asociadamente esta iniciativa.

Esta propuesta se basa en diversos estudios y constataciones empíricas que demuestran que la mayoría de los problemas legales que afectan a las personas de menores recursos son solucionables mediante una adecuada, oportuna y certera información, orientación y asesoría prejudiciales; que las instancias de información y asesoría jurídica gratuitas corresponden a un universo más amplio del que tradicionalmente se ha considerado; que la cercanía y accesibilidad de estas instancias así como la calidad en el trato de los usuarios son importantes indicadores para determinar el mayor o menor grado de satisfacción que los ciudadanos tiene con la idea de Justicia, y que es posible advertir la existencia de un variado conjunto de funcionarios municipales como de servicios especializados que trabajan con sectores pobres, en el ámbito de las políticas sociales.

Por otra parte, esta propuesta expresa la convicción que nos anima de que el Estado de Derecho sólo será una realidad en la medida que todos los ciudadanos se perciban como miembros integrantes del sistema legal democrático. Cuestión que, a nuestro juicio, dista bastante de serlo en la medida que las percepciones de los ciudadanos pobres hacia la justicia son más bien de desconsideración, discriminación y desconfianza. Por lo tanto, las menguadas posibilidades existentes de acceso a la justicia se constituyen objetivamente es un factor debilitante de la democracia.

De la misma forma sostenemos que la democracia como sistema de convivencia pacífica se verá más fortalecida en la medida que la ciudadanía organizada participe activamente. Sea un agente protagónico en los canales de participación social articuladamente con la institucionalidad pública y con los agentes privados que se hacen cargo de asuntos de interés público.

Para estos propósitos el espacio comunal ofrece un escenario favorable dada la cercanía entre los actores; el marco legal existente, que incluso últimamente se ha visto incrementado con nuevas disposiciones y mecanismos para facilitar aún más la participación ciudadana, y la voluntad de los líderes sociales para emprender acciones ciudadanas de servicio público. Son estos factores, en lo principal, lo que se han tomado en consideración para la conceptualización de la propuesta.

## **Dimensiones del Extensionismo Jurídico**

Dos son las dimensiones estratégicas del extensionismo jurídico: la primera, en el ámbito de la difusión y promoción de los derechos y deberes ciudadanos y la segunda, en la exigibilidad de éstos ante los agentes de lo público.

La primera se implementa mediante un servicio gratuito de información y orientación acerca de los derechos que a la ciudadanía le corresponden de acuerdo a la normativa vigente. Esto se realiza a través de las siguientes modalidades: atención individual en los Consultorios Jurídicos Vecinales, charlas a organizaciones vecinales, y trabajo en terreno colaborando con programas municipales.

Si el problema expuesto por el usuario requiere de trámites ante una institución, sea administrativa o judicial, se le deriva con la información acerca de la documentación requerida. Por último, el extensionismo jurídico también realiza un servicio de mediación en aquellos conflictos en los cuales este medio de resolución extrajudicial sea factible de implementar.

La segunda, mediante la activación de la Asociación en la identificación de los asuntos de interés público más relevantes de la comuna, en la sensibilización y concertación con otras organizaciones u organismos locales para impulsar una estrategia de implementación de una acción ciudadana de interés público sea de carácter judicial o extrajudicial. Esta dimensión del extensionismo representa una posibilidad de representación ciudadana de exigibilidad de derechos colectivos o difusos ante el Estado o ante particulares, sea mediante mecanismos administrativos o judiciales. En este último caso se trata de activar recursos de ilegalidad o de protección ante los Tribunales de Justicia.

## **El Extensionismo Jurídico: Una Acción Ciudadana de Interés Público**

Consecuente con lo anterior, la propuesta denominada extensionismo jurídico consiste en la activación de la ciudadanía comunal a través de la formación sociojurídica de líderes sociales comunitarios, seleccionados y validados en sus comunidades para que presten la asesoría jurídica en su propio entorno.

Una de las ideas básicas es que los líderes sociales de las comunidades locales tienen las potencialidades para actuar como colaboradores de la justicia, y que debidamente capacitados y relacionados pueden efectivamente extender entre sus vecinos el conocimiento de los derechos que les asisten y de la forma como ejercerlos.

No se trata, por lo tanto, de reemplazar ni asumir roles que competen al Estado y sus instituciones en la administración de justicia y en la asistencia jurídica sino de contribuir a ampliar la cobertura de los servicios públicos de asistencia jurídica, de preveer y solucionar amigablemente conflictos de la convivencia familiar y vecinal, de ofrecer un trato digno y adecuado en lenguaje y tiempo a las personas de menores recursos.

Se desprende de lo anterior que es un esfuerzo complementario, de colaboración entre la sociedad civil y la institucionalidad en el contexto de un territorio comunal marcado por la insuficiencia de recursos tanto humanos como materiales. De allí que la primera fase de implementación de la propuesta sea precisamente la búsqueda de la concertación indispensable entre los principales actores: Municipio, instituciones de apoyo (FORJA y FNSP) y ciudadanía organizada.

La suscripción pública de un acuerdo explícito, expresado en un Acta de Compromiso, simboliza el comienzo del Programa Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia en una comuna determinada.

La segunda fase la constituye el proceso de formación de los líderes sociales voluntarios y seleccionados. Para llevarlo a cabo se cuenta con los materiales educativos pertinentes y que consisten en una Guía Metodológica para el capacitador y 7 Cuadernos Educativos. Metodológicamente la formación se compone de momentos de instrucción teórico práctica de cada Unidad Educativa en sesiones de una periodicidad semanal y al término de éste, se consulta un período de práctica supervisado por el capacitador. En la actualidad esta labor la están desempeñando los profesionales Servicio País supervisados por el equipo de coordinación nacional de ambas instituciones.

En términos de contenidos, la formación sociojurídica abarca las situaciones que mayoritariamente corresponden a los problemas jurídicos de la población de menores recursos: familia, bienes, herencia, trabajo, seguridad social y políticas sociales. A estas temáticas se le suman la conceptualización de los derechos y deberes ciudadanos, la resolución extrajudicial de conflictos y los roles del extensionista jurídico.

Finalizado este proceso educativo, cuya duración está estimada en aproximadamente diez meses se constituye una organización comunitaria funcional denominada Asociación de Extensionistas Jurídicos, que obtiene su personalidad jurídica en virtud de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, Ley N° 19.418, y su principal objetivo es prestar orientación jurídica a la comunidad, principalmente a las personas de más escasos recursos.

La ley actualmente vigente sobre organizaciones comunitarias reconoce su autonomía plena y distingue a las organizaciones funcionales como aquellas que tienen por objeto o naturaleza representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva (art.2 letra d.) La autonomía de estas organizaciones se encuentra en la potestad normativa de dictarse sus propias normas que la ley les permite mediante la elaboración y aprobación de sus Estatutos, como expresamente lo señala el art.1° de la citada ley.

Es entonces, la propia ley y por mandato de ella, los estatutos de la organización, los que definen sus fines y objetivos. La propia ley 19.418 señala como función de la Junta de Vecinos «promover la creación y el desarrollo de las organizaciones comunitarias funcionales y de las demás instancias contempladas en esta Ley» y agrega «para una amplia participación de los vecinos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.»

Con la finalidad de mejorar la calidad del trabajo que realizan los extensionistas jurídicos, y otros colaboradores de la Justicia a nivel local, la Corporación FORJA y el Ministerio de Justicia han elaborado el Set de Guías de Acción para la Justicia. Este Set contiene las situaciones de consulta de mayor recurrencia por parte de la población urbana, rural e indígena, en especial de los sectores de menores recursos. El Set consta de seis volúmenes.

El primero está referido a las situaciones de Familia y Derechos de Sectores Vulnerables; el segundo a Propiedad y Trabajo - Organización y Solidaridad Social; el tercero a Acciones Penales - Leyes y Procedimientos especiales; el cuarto a Temas Rurales; Aguas, Tierras y Bosques, el quinto a Pueblos Indígenas; Temas y Legislación, y el sexto a Medio Ambiente : Ciudadanía y Protección Legal.

Estas situaciones están tratadas en forma de fichas como Tema - Problema y a través de descriptores uniformes se presentan aspectos como; descripción, regulación legal, requisitos, tramitación, documentación, costos.

El Set está destinado a ser utilizado como material de consulta tanto por los extensionistas jurídicos como por todo aquel funcionario público o miembro de ONG que en su función cotidiana debe cumplir con informar y orientar a la población. Para esto se realiza un curso taller de capacitación sobre el uso de las guías en el marco de la red de colaboradores de la Justicia.

Además, FORJA y el Ministerio de Justicia han elaborado el Catastro Regional de Colaboradores de la Justicia. La finalidad de esta publicación es disponer de un directorio a nivel nacional, comuna por comuna, para facilitar el relacionamiento entre los diferentes colaboradores de Justicia así como para la eficiente derivación de las personas que requieren de la atención de un servicio público determinado.

Hoy en día el extensionismo jurídico es una realidad en 24 comunas de las regiones IV, V, VI, VII, VIII, X, XII y Metropolitana. En 20 de ellas ya se han constituido jurídicamente y realizan su acción de servicio comunitario las Asociaciones de Extensionistas Jurídicos mediante la instalación de consultorios Jurídicos Vecinales, con un total de 198 extensionistas jurídicos graduados. En las 4 comunas restantes, los procesos de formación jurídica de grupos de líderes sociales seleccionados se encuentran en diversas etapas de su desarrollo, con un total de 102 participantes

en las sesiones de capacitación. En suma, son trescientos líderes sociales que participan de este movimiento ciudadano.

Las comunas donde existen concreciones de la propuesta se pueden caracterizar genéricamente como de pobreza y, en algunos casos, de extrema pobreza. La mayoría son de territorios rurales o semirurales, en los que es aún más notoria la cobertura deficitaria de los servicios públicos destinados a la asistencia jurídica. Son los casos de Monte Patria en la IV Región; Limache, Hijuelas, Putaendo, San Esteban en la V Región; María Pinto y Curacaví en la Región Metropolitana; Placilla, Pumanque, Marchigüe, Litueche, Chépica, Nancagua, San Francisco de Mostazal, en la VI Región; Maule en la VII Región, Queilen en la X Región. Otras, urbanas: Valparaíso y Los Andes en la V; El Bosque, Cerro Navia, La Pintana, Melipilla, en la Región Metropolitana; Curanilahue, en la VIII, y Puerto Natales, en la XII Región.

### **El Extensionismo Jurídico: Protagonistas Ciudadanos y Colaboradores de la Justicia**

Sin dudas, una de las mayores fortalezas del movimiento ciudadano del extensionismo jurídico la constituye la voluntad de servicio solidario demostrada por los líderes sociales participantes del Programa y que, en su mayoría, son mujeres.

Son ellas las que sostienen la tarea cotidiana de informar y orientar a sus comunidades acerca de los derechos que les asisten, las que registran las atenciones y derivan informadamente a las personas, las que se preocupan e interesan por actualizar sus conocimientos, las que se ofrecen para dar charlas en colegios, organizaciones vecinales sobre temas como la nueva ley de filiación, detención por sospecha, violencia intrafamiliar y derechos laborales.

Una segunda fortaleza la representa la integración en una organización, la Asociación de Extensionistas Jurídicos, porque posibilita el encuentro cotidiano, el apoyo mutuo entre pares, en suma la vida asociativa que significa control social de la membrecía, preocupación por el comportamiento ético de sus integrantes, y el desarrollo de iniciativas tendientes a potenciar el extensionismo jurídico a través de convocatorias a nuevos colaboradores, ampliación de las modalidades de atención ya sea mediante espacios radiales, actividades en eventos públicos, o desplazamientos a terreno.

Otro elemento positivo lo constituye la existencia legal de las Asociaciones ya que este estatuto posibilita un relacionamiento corporativo con la institucionalidad local, sectorial, parlamentaria o ministerial regional; el reconocimiento societario de la comunidad local y el acceso a fondos públicos concursables y a subvenciones municipales.

Una última fortaleza que se puede mencionar es la labor permanente de seguimiento y apoyo de las instituciones comprometidas - FNSP, FORJA,- con todas las Asociaciones que se traduce en fortalecimiento organizacional mediante talleres de actualizaciones temáticas, colaboración en planes de trabajo, elaboración de proyectos sociales y técnicas de difusión audiovisual.

Dentro de las debilidades observadas está en primer lugar la ausencia de un sistema de justicia local dentro del cual ocupe un rol determinado el trabajo solidario del extensionismo jurídico. Al no existir éste, el relacionamiento entre la Asociación, el Municipio, el servicio de asistencia jurídica gratuita y los servicios públicos sectoriales se produce sin la fluidez debida, con un sesgo de discrecionalidad que atenta contra la eficacia de los esfuerzos parciales.

Lo anterior se traduce en un factor altamente negativo ya que la energía invertida por el voluntariado por el mejoramiento del acceso a la justicia y la equidad se ve contrarrestada por las trabas puestas por la institucionalidad. En efecto, la atención gratuita y expedita que ofrecen los extensionistas constituye un primer nivel de asesoría jurídica que puede traducirse en la solución del problema cuando el requerimiento es de sola información u orientación. Sin embargo, también existen situaciones que ameritan de tramitación administrativa o judicial, en ambos casos se realiza la derivación del usuario hacia la institución pertinente. Aquí se produce el problema antes enunciado al desconocerse, en algunos casos, la idoneidad del extensionismo para derivar; en otros, la lentitud de los procedimientos y/o la lejanía de la institución concernida originan el desistimiento del usuario; en otros, en fin, los costos de la tramitación resultan un factor prohibitivo.

De allí que este esfuerzo de la ciudadanía organizada compartido entre organizaciones sociales y ONGs sin fines de lucro para mejorar la justicia local se vea disminuido y atente contra la iniciativa del extensionismo jurídico.

Otra debilidad presente en el extensionismo jurídico es su precaria sustentabilidad económica. Este problema se origina básicamente en los factores anteriormente expuestos. Sin embargo, cabe aún otra consideración ya que a diferencia de otras organizaciones comunitarias las Asociaciones justifican su existencia en la medida que desarrollan el servicio de asesoría jurídica abierto a la comunidad. Esta es la verdadera razón de su existencia pero para que este servicio público se realice en toda su plenitud no sólo es suficiente la energía del voluntariado sino que también la consideración y reconocimiento de la institucionalidad.

A modo ejemplar entregamos algunos datos de los apoyos financieros para la gestión de las Asociaciones: subvenciones anuales de un monto aproximado de \$ 300.000, aportes en especie, (fotocopias, material de oficina), disponibilidad de uso de locales municipales, facilidades para movilización, etc.

### **Extensionismo Jurídico: por la Justicia Local y la Seguridad Ciudadana**

Los antecedentes entregados nos permiten afirmar que esta propuesta construida y ejercida por y desde la sociedad civil en cada Comuna constituye una expresión innovadora del protagonismo comunitario. Que la comunidad local dispone del capital social indispensable para ponerlo al servicio del bienestar común haciendo cargo de tareas del interés público, como es el mejoramiento del acceso a la Justicia Local y de la resolución de los problemas de convivencia pacífica superando la percepción de inseguridad ciudadana.

Los líderes sociales comunitarios, debidamente capacitados en las materias sociojurídicas especializadas constituyen actores insustituibles para el trabajo articulado con las instituciones públicas, aportando el conocimiento de las particularidades locales, la cultura y comportamientos consuetudinarios de las poblaciones.

Su inclusión como Colaboradores de la Justicia y su consideración por parte de las instituciones públicas, pueden ser signos reveladores de una profundización de la democracia, con la participación efectiva y eficaz de la ciudadanía, ejerciendo derechos y cumpliendo sus deberes ciudadanos.

### **Justicia, Municipio y Seguridad Ciudadana**

Somos testigos cotidianos de cambios y de la aparición de nuevos actores y nuevas realidades. Para nuestra sociedad y el proyecto País, existe la necesidad de darle cabida y tratamiento

adecuado a esas nuevas expresiones sociales, económicas y culturales. Para nuestro Estado de Derecho y su legitimidad, se hacen también necesarios y se imponen, cambios: en las instituciones; en el comportamiento de los funcionarios, en las leyes y en la ejecución de políticas y programas. La convivencia pacífica, la gobernabilidad democrática y la efectiva igualdad de oportunidades en el trato, acceso, ejercicio y beneficio a los bienes y derechos de todas y de todos los ciudadanos, son metas y condiciones posibles y además, necesarias a lograr. El acercamiento y las cotidianas colaboraciones a nivel local y en el marco del respeto y de la recíproca valoración – entre gobierno municipal, la justicia local, la comunidad organizada - se constituye así en la principal y mas trascendente estrategia y alianza a lograr para el mejoramiento de la justicia y la seguridad.

## Antecedentes

La globalización de las comunicaciones ha sido un vehículo que, al trasladar realidades de las grandes metrópolis, ha contagiado al televidente y al lector, con sucesos negativos y violentos trayendo a nuestro medio influencias que van desviando fuerzas sociales hacia zonas marginales de nuestro acervo cultural.

El conflicto fluye del contraste entre el orden industrial y la sociedad del tercer mundo, creando una subcultura avalórica consumidora de hábitos y actitudes ajenos a nuestra formación y costumbres. No hace mucho tiempo la policía uniformada y la civil, se encargaban de reprimir el delito y asegurar el desarrollo normal de la vida ciudadana. Hoy, ante la realidad descrita, los municipios han debido ejecutar programas de seguridad ciudadana, en forma subsidiaria y coadyuvante a las respectivas políticas nacionales.

En los últimos años, la policía no ha ido a la zaga del crecimiento delictual. Por ser la Municipalidad la parte más pequeña del Estado, es también la más cercana a la gente y actúa al nivel de la acción inmediata.

El escaso acceso a la justicia es un sentimiento generalizado en la población, que reclama su lejanía y dificultad para tener la indispensable cobertura judicial ante delitos que quedan en la impunidad y los hechos en el anonimato. La ciudadanía, de modo creciente, ha impuesto a los Municipios la seguridad ciudadana como una de sus tareas prioritarias, ante la carencia de una fuerza policial proyectiva y no solamente reactiva. Es un hecho que esta nueva realidad ha requerido de los Gobiernos Comunales un esfuerzo adicional a sus Planes y Programas habituales, al mancomunar sus recursos con los de la Policía de Carabineros e Investigaciones.

La actuación conjunta de la Comunidad con la Policía, es ya del dominio común y cuenta con el amplio respaldo ciudadano, ello conlleva un serio compromiso de adecuar la legislación vigente a esta nueva realidad.

En las comunas pobres, la delincuencia aumenta en proporción inversa al precario equipamiento comunal; no existen teléfonos públicos o su número es escaso, así, los pobladores no son cifra o dato para las encuestas telefónicas, ni pueden llamar a Carabineros; aumenta entonces la necesidad de programas de prevención y control del delito que agrede a los más pobres.

La victimización en las comunas de más altos ingresos tiene más bajos índices, porque los delitos son denunciados y la seguridad ciudadana cuenta con dotaciones especiales para la vigilancia. Las encuestas han detectado que sufren agresiones en mayor grado las mujeres y los niños, ya sea en sus casas, en la vía pública, o camino al trabajo. Las políticas antidelictivas



deben diseñarse confiriendo prioridad a estos puntos donde se focaliza el temor ciudadano.

La institucionalidad municipal requiere con urgencia del apoyo estatal y de la ciudadanía, pues los Alcaldes enfrentan, simultáneamente, el crecimiento de la cesantía, a lo que se suma una deficiente infraestructura, junto a problemas de inadecuados diseños urbanos, campamentos, y sus consiguientes secuelas sociales, de promiscuidad, prostitución juvenil, drogadicción, etc.

La justicia local actúa en el marco del sistema judicial, saturado de causas y bajo el agobio de nuevos delitos generados por el desarrollo de la sociedad industrial, que dispone de más medios y los invierte en un consumo expansivo de bienes y servicios, que presionan la estructura de la juridicidad hasta límites que amenazan la capacidad del Poder Judicial, para su debido proceso y sometimiento al marco disciplinario, propio de un Estado de Derechos.

La comunidad ha solicitado como una necesidad urgente, de que el municipio tomara un rol preponderante en el tema de la seguridad ciudadana, y al producirse un explosivo aumento de la delincuencia en diferentes comunas del país, las personas se sentían absolutamente desamparadas, ya que la policía no tenía capacidad operativa para reaccionar con inmediatez al acto delictual ocasionando un gran sentimiento de inseguridad en la población.<sup>158</sup>

## Situación Actual

Frente a este oscuro panorama y al carecer de una respuesta eficaz por parte de la autoridad central, algunos municipios, actuando de motu propio, han creado un incipiente sistema de seguridad ciudadana, como una manera de paliar el desamparo en que se encontraba la ciudadanía. Si bien es cierto que la ley 18.695 del año 1992, no consideraba en forma explícita, la Seguridad Ciudadana dentro de las funciones y atribuciones – artículos 3º y 4º – de ese texto legal, no es menos cierto que el Municipio comenzó actuando de hecho en este plano, adoptando una serie de medidas, como la creación de un cuerpo de inspectores, fiscalías de antidelincuencia que actúa a nombre de las víctimas, asumiendo su representación durante el proceso penal, teniendo que crear todo un aparato logístico, para enfrentar esta nueva tarea que le obligó a asumir la comunidad.

Todo ello se ejecutó a pesar del vacío legal existente dando muestras de un claro ejemplo de rapidez en la respuesta del Municipio ante el desamparo de la comunidad frente a los actos delictuales de que era víctima.

De situaciones como éstas, se puede colegir la concepción moderna de lo que debe ser una Municipalidad como corporación autónoma de derecho público, según lo define el Artículo 1º de la ley 18.695. Ya que si analizamos su estructura nos percatamos de manera fehaciente que los problemas que tenga la persona como individuo, o la comunidad vista como colectividad, es en este núcleo orgánico descentralizado, donde está la respuesta a sus necesidades más elementales, como son educación, salud, asistencia social y jurídica, medio ambiente, etc.

Ya no es la autoridad central, la que debe dar solución a estos requerimientos básicos lo que es lógico, analizando desde el punto de vista dinámico y de eficiencia.

El Municipio al afrontar la tarea de la seguridad ciudadana como una especie de tercero

<sup>158</sup> Fuente: Fundación Paz Ciudadana.



coadyuvante activo y cooperador de la fuerza policial, reprimiendo la delincuencia, logró formar un vínculo de confianza mutua con la comunidad, que se encuentra dentro de su territorio jurisdiccional, entendiendo con ello la ciudadanía que su interlocutor válido para solucionar sus problemas integrales era la Municipalidad. Tal realidad también la comprendió de manera pragmática la autoridad central, lo cual se plasmó en la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de marzo de 1999.

Precisamente la ley 19.602, incorporó un nuevo Artículo 4º derogando el anterior, el cual dispone en la letra J) textual *“El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política”*. Como ejemplo tenemos la asistencia judicial como nueva atribución municipal.

Esta es una muestra de como el legislador sintiendo el clamor de la ciudadanía y al ver que las municipalidades actuaban con rapidez y eficacia frente los acontecimientos, la Ley se quedaba a la zaga de los hechos. Por lo que adopta la decisión de modificar la Ley Orgánica Constitucional de municipalidades, incorporando a su articulado nuevos conceptos como Prevención y Seguridad Ciudadana.

Pero lo importante que se debe destacar es que tanto la autoridad central como el legislador han percibido la visión moderna que se tiene del Municipio actual, y que las políticas centrales, para que lleguen a la base deben pasar por esa correa transportadora que es la Municipalidad quien finalmente deberá ejecutarlas, para que con eficiencia y rapidez beneficie a los más necesitados dentro de la Comuna, y no se pierda en la maraña burocrática del centralismo, como ha ocurrido en otras oportunidades.

Podemos comentar con cierta propiedad que se han ido asimilando de manera más efectiva los conceptos de descentralización de los organismos del estado y desconcentración del poder, teniendo como ejemplo precisamente a los municipios.

El dinamismo que en la actualidad le imprime el municipio a sus políticas, hace que éstas lleguen con mayor rapidez a la comunidad satisfaciendo con eficacia las necesidades y carencias de los más desposeídos, ya que los recursos son escasos y los requerimientos múltiples, por lo que el Municipio puede detectar de manera más eficaz cuales son las prioridades que se deben satisfacer con mayor urgencia, eso si, contando con los recursos necesarios para lograr los objetivos planificados.

Por eso al disponer de los elementos necesarios, el Municipio podrá atender rápidamente cualquier situación emergente que se produzca en materia de seguridad ciudadana que afecte a la comunidad, todo ello enmarcado dentro de una política coherente que responda a una planificación diseñada previamente para que la respuesta sea eficaz y contundente frente a la delincuencia.

## Justicia Local

En cuanto a la Justicia Local, a la que ya nos hemos referido, se puede señalar que en forma más asidua la comunidad recurre a los Juzgados de Policía Local para buscar una solución a sus problemas, aún cuando la legislación de Policía Local es bastante miscelánea e insuficiente en cuanto a su competencia, ya que con el transcurso del tiempo los Juzgados de Policía Local han ido ocupando un lugar de mayor protagonismo dentro de la comunidad, siendo cada vez más

relevante su actuación para dar solución a los conflictos que se produzcan entre miembros de la sociedad. Tal es así que se han otorgado nuevas competencias, como ejemplo:

- Ley N° 19.496, de los Delitos de los Consumidores
- Ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria
- D.F.L. 458, llamada también Ley General de Urbanismo y Construcción

Es por ello que se necesita en esta materia una mayor claridad en cuanto a su competencia, así como también dotarla de los medios necesarios para que cumpla de manera eficaz su labor de intermediación en los conflictos judiciales en los que tenga que intervenir.

Según las últimas estadísticas, la ciudadanía recurrió con mucho mayor frecuencia a la Justicia de Policía Local que a la Justicia Ordinaria, lo que demuestra como se ha dado esta relación Comunidad Municipio, la que se ha hecho mucho más expedita y ágil.<sup>159</sup>

Con el tiempo va ser inevitable que la competencia de estos tribunales de carácter vecinal va tener que ampliarse y definirse en ciertas áreas, que ahora no están plenamente definidas.

## Reflexiones y Propuestas de la Asociación Chilena de Municipalidades

La Asociación Chilena de Municipalidades estima que a la luz de la realidad de los hechos y tomando en consideración que las Municipalidades son Corporaciones Autónomas de Derecho Público, como ya lo dijimos, lo dispone la Ley Orgánica Constitucional, esta Asociación puede sugerir a sus miembros ciertas líneas de acción a seguir sobre el tema en comento.

Independiente de las propuestas que pueda hacer la Asociación Chilena de Municipalidades sobre la Justicia Local y la Seguridad Ciudadana, es imprescindible que el gobierno adopte una postura clara y concluyente sobre el tema, respecto de qué herramientas podrán disponer los Municipios para efectuar una labor eficiente, la cual como sabemos en materia penal está entregada a los tribunales ordinarios de justicia.

Es decir, se debe legislar necesariamente porque sobre lo que es la justicia local, hay que determinar cual será su ámbito de competencia. Esto es mirado como una concepción moderna y ágil de acercar la justicia a los que más la necesitan, que son los vecinos como víctimas de alguna reacción que puede tener consecuencias en la esfera judicial.

Sí es necesario destacar como un gran paso, el que la Ley 18.695, en su modificación de marzo de 1999, artículo 4° letras c) e i) respectivamente, haya normado todo lo que se refiere a la Seguridad Ciudadana, y a la Asistencia Social y Jurídica, otorgando a las Municipalidades las herramientas indispensables para impetrar las medidas conducentes tendientes a dar una respuesta eficaz a la ciudadanía cuando lo requiera.

Para la Asociación Chilena de Municipalidades, es un gran aliciente el trabajar de manera conjunta con los distintos actores que conforman este equipo que incorpora a todos los entes que están relacionados desde diferentes ángulos con el gran tema que es la Justicia Local, ya que han aportado cada uno su análisis y diagnóstico de esta realidad, para efectuar propuestas concretas,

<sup>159</sup> Fuente: Ministerio de Justicia.

que sean un aporte efectivo a todos los estamentos involucrados en la elaboración de este documento, para lograr el objetivo final hacer de la Justicia Local una herramienta eficaz y moderna para la Sociedad colaborando de esta forma en su desarrollo armónico. Es a partir de este documento, que se deben ir desarrollando las propuestas y cursos de acción a seguir, mediante su reflexión, análisis, discusión y comentarios.

Lo que si es inmediato, clarificar y delimitar es la jurisdicción, competencia y atribuciones de los Juzgados de Policía Local en relación con este concepto moderno de lo que es la Justicia Local, en este campo de aplicación, tanto en lo penal como en lo civil, referente a la seguridad ciudadana.

Ahora se ha modificado la Ley N° 15.231 que otorga a las Municipalidades facultad para crear en todas las comunas Juzgados de Policía Local y en aquellas que ya existen, crear nuevos tribunales.

La Asociación realizará todo lo que esté de su parte para cristalizar este gran proyecto, sabemos que se requiere de recursos adicionales, para que los Municipios dispongan de la infraestructura adecuada, para sus tribunales así como la capacitación del personal de Juzgados, formar equipos multidisciplinarios para una labor eficaz en la aplicación de justicia, para que la comunidad se sienta protegida, cuando requiera de los actores que la componen.

El esfuerzo mancomunado debe arrojar como resultado una efectiva valorización de la Justicia de Policía Local y su vital papel que debe jugar en beneficio de la ciudadanía, porque sabemos la importancia que cada día han ido ganando estos Tribunales en el tejido social de la comuna, lo que se traduce cada vez más en una ampliación de su competencia, siendo prácticamente miscelánea, sin existir una coherencia u ordenamiento orgánico en la misma y sobre todo con muy pocos recursos.

Es por ello, que es tarea de la Asociación y de cada Municipalidad el poner en acción todos los instrumentos necesarios para hacer de la Justicia Local, una realidad, porque es urgente.

## **Experiencia de Asistencia Judicial Local**

Las Unidades de Atención a Víctimas de Delitos Violentos (UAVDV) constituyen un proyecto comunalizado de atención integral gratuita para las personas de escasos recursos que han sido víctimas de delitos violentos y sus familias. Estas unidades se insertan dentro del Programa de Asistencia Jurídica: "Acceso a la Justicia" (P.A.J.), del Ministerio de Justicia. Incorporan al servicio prestado por los Consultorios de Asistencia Jurídica del P.A.J., atención primaria en salud mental, conjuntamente con asesoría jurídica en materia penal, lo que constituye una modalidad de atención única en el campo de la asistencia jurídica.

Funcionan en 5 comunas de la Región Metropolitana: La Pintana, donde a partir del interés expresado por la Municipalidad se inicia el proyecto en Diciembre de 1994. Luego se replica en cuatro nuevas comunas: El Bosque (1996), Cerro Navia (1997), Peñalolén (1998) y La Granja (1999).

Las unidades responden a la problemática del desamparo y desprotección de las víctimas de ciertos delitos graves, catalogados como violentos, por la indefensión en que ellas regularmente se encuentran, en la medida que no existía, hasta el momento de su creación, ningún organismo que les otorgara asistencia integral.

En efecto, las víctimas de estos delitos sufren un proceso de doble victimización: por una parte el trauma psicológico que el delito y la violencia que lo acompaña provoca, y por la otra, las dificultades para acceder expeditamente a un servicio de asistencia jurídica, y los efectos muchas veces retraumatizantes del proceso judicial.

El tema de la seguridad o inseguridad ciudadana se ha instalado como un importante tema en la opinión pública y como un problema de la cotidianeidad. Sin embargo esto no ha revertido la tradicional invisibilidad de la víctima. De esta forma el debate generado se ha centrado preferentemente en los mecanismos para prevenir la ocurrencia de delitos, sancionarlos y recuperar al infractor. El proyecto de las unidades de atención a víctimas delitos violentos amplía esta mirada e incorpora la consideración de la víctima y sus necesidades particulares, derivadas de su condición.

Se transforman así en una alternativa al modelo de las fiscalías antidelincuencia, pues no se pone el acento en castigar al culpable del delito, sino que se persigue la reparación del daño causado por el hecho de haber sido víctima. Daño caracterizado por un profundo impacto en lo psicológico, y ante el cual la respuesta judicial tiene sólo un rol que cumplir, siendo insuficiente en sí misma para repararlo.

Se entiende además el acceso a la justicia y la protección de los derechos de forma más completa. Al incorporar el abordaje psicológico se diversifica el servicio de asistencia jurídica y se incorpora activamente a la persona en la construcción de su propia seguridad. Ya no sólo son los mecanismos sociales los que, punitivamente se hacen cargo de reparar la inseguridad producida en quien ha sufrido un delito, sino que es la misma víctima y su entorno inmediato quienes descubren y movilizan sus propios recursos, poniéndolos al servicio de esta reparación.

- Contexto en el que surgen las Unidades:
- a) La invisibilidad de la víctima en el sistema jurídico:

El sistema penal tradicionalmente ha centrado la atención en la represión de los delitos y en cómo tratar a los infractores, olvidando por completo el interés concreto de las víctimas, siendo reemplazado por un interés social difuso. Sólo en la última década se ha revalorizado a la víctima como objeto de preocupación del sistema penal.

Por ello no asombra que la percepción mayoritaria de las personas de sectores populares sea, que el sistema de justicia criminal no brinda adecuada respuesta frente a la comisión de los delitos en los que resultan víctimas. (Riego, 1993)

Es reconocida la lentitud y latitud de los procesos judiciales, que hacen extemporánea su respuesta frente al daño sufrido por las personas que han sido víctimas, restándole eficiencia y eficacia en aquello que busca reparar. Además, el proceso penal aún vigente resulta ser retraumatizante para las víctimas por cuanto las expone inadecuadamente a situaciones difíciles de asimilar: como careos con los agresores, reconstituciones de escena, relato de los hechos en público, etc., situación que exige un debido acompañamiento a éstas.

Una persona que es víctima de un delito, sufre un repentino e inesperado cambio en su condición habitual de vida. Ser objeto de una agresión o de un delito, impacta profundamente en lo psicológico, se configura en la mayoría de los casos una

situación denominada de *crisis*. Una crisis es un estado temporal de trastorno y desorganización, caracterizado principalmente, por la incapacidad del individuo para abordar situaciones particulares utilizando los métodos acostumbrados para la solución de problemas, y por el potencial para obtener un resultado radicalmente positivo o negativo. (Slaikau, 1988)

Esta desorganización de los modos habituales dura aproximadamente 6 a 8 semanas, después de lo cual la persona, en forma natural, asume algún tipo de nueva organización, ésta puede representar crecimiento o deterioro, es decir la persona puede seguir adelante con su vida sin mayores dificultades o desarrollar alguna patología como depresión, estrés post traumático, u otras.

Una crisis es un período de cambio, es una posibilidad abierta. De muchos factores depende que este cambio se traduzca en conductas saludables o enfermas, en crecimiento o en deterioro. La severidad del suceso precipitante de la crisis, los recursos personales, y los recursos sociales presentes en el momento de la crisis son las claves en torno a las cuales se moldean las consecuencias beneficiosas o desastrosas que una crisis tendrá en la vida de las personas que la experimentan. La desorganización vivida implica que la persona está mucho más receptiva a las señales del ambiente para reestructurarse en un modo de funcionamiento más adaptativo, el colapso en la capacidad para resolver problemas hace que la ayuda externa sea vital para definir las decisiones que serán tomadas. “La asistencia de ayudantes ajenos al problema será decisivo al determinar la resolución última de la crisis” (Slaikau, 1988, pág. 8)

Es en este estado de fragilidad psicológica, como un intento por entender y asimilar lo vivido que la persona recurre a la justicia para enfrentar su problema.

Lo que la justicia puede ofrecer resulta limitado, por cuanto no acoge las necesidades psicológicas de una víctima, sino sólo se hace cargo de castigar a quien resulte culpable.

Por las limitaciones prácticas del sistema de administración de justicia, los procesos penales vigentes tardan en general más de un año, y contemplan diligencias que hacen sentir a las personas que se duda de la veracidad de su testimonio, y que niega o no toma el dolor por ellas sentido. También es frecuente que quien ha sufrido un delito tenga que relatar la violencia sufrida más de una vez, a más de una persona y en condiciones de poca intimidad, o que sea enfrentada a su agresor, sin ninguna posibilidad de acoger a lo que va sintiendo ni de elaborar los significados que se atribuyen a la experiencia.

Por ello se ha señalado que los procesos judiciales, al no incorporar criterios del estado psicológico de la víctima, resultan ser retraumatizantes, o doblemente victimizantes. Al trauma producido como consecuencia directa de la agresión sufrida, se agrega la resignificación negativa de la experiencia, sentirse nuevamente víctima. No escuchada, que no se cree en ella, que no se hará nada por castigar al culpable, que lo que vivió a nadie le importa o que a la “sociedad” no le importa, etc.

Es necesario desarrollar sistemas específicos destinados a dar respuesta a las demandas de las víctimas de los delitos, coordinadas entre sí. Para evitar el sufrimiento adicional que produce el sistema penal, para disminuir los efectos dañinos del delito, y para dar respuesta las demandas de las víctimas, se hace necesario complementar la persecución penal, con elementos asistenciales, de

apoyo psicológico, y medidas que den seguridad la denunciante. (Riego, 1993)

- b) Las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ), por diversas razones tampoco recogían las necesidades de quienes habían sufrido un delito:

Salvo contadas excepciones las CAJ no prestaban asistencia a ambas partes en un conflicto judicial. En materia penal, se daba patrocinio preferentemente a quien se encontraba preso, dado el imperativo de otorgarle asistencia para su debida defensa (arts. 278 y 430 del CPP) y en parte por la presunción legal de pobreza (artículo 593 del COT). Lo que privaba en los hechos, a las víctimas carentes de recursos, de contar con asistencia judicial para ser representadas en el juicio. En la Región Metropolitana, la CAJ, para asuntos de la justicia del crimen, atiende preferentemente en recintos carcelarios, lo que dificulta aún más el acceso para estas víctimas. Luego de la experiencia de las UAVDV, las CAJ han comenzado a defender comunalmente a víctimas, aunque sólo desde la perspectiva jurídica.

- c) Necesidad social de seguridad ciudadana:

En Chile, y a partir de los datos entregados por el informe de Desarrollo Humano en 1998, se constata que existe una enorme brecha o asintonía entre los logros objetivos y la percepción subjetiva de seguridad de las personas. Los índices de seguridad objetiva, referido a circunstancias concretas de disposición o no de mecanismos de seguridad son mayores que los índices subjetivos, representados por la opinión evaluativa de las personas respecto de su seguridad general. (PNUD, 1998)

El temor a ser víctima de un delito es una sensación que en parte se produce por experiencias que la población tiene, directa o indirectamente, con la delincuencia. Al respecto el gobierno de Chile, en el diseño de una política pública de seguridad ciudadana, ha señalado que ésta percepción de riesgo se debería a “la acción de la delincuencia, a la ineficacia del sistema de administración de justicia y a la insuficiencia de los sistemas de apoyo a las víctimas”. (Troncoso, 1999, pág. 10).

Coincidente con ello, en Europa se ha planteado que las nuevas demandas a la administración de justicia señalan que su función debiera ser “algo más que la corrección punitiva de las transgresiones: debe contribuir a restablecer la relación social distorsionada por el delito o la transgresión” (Lahosa, 1998, pág. 31)

En Latinoamérica los esfuerzos se han focalizado en mejorar la acción y efectividad policial o en la modernización de los sistemas de administración de justicia. Con éste último objetivo se ha tendido a favorecer el acceso a la justicia y a desburocratizar la atención legal de víctimas, “pero a pesar de este esfuerzo, estas medidas no incorporan elementos que evitan la revictimización. Ello especialmente, debido a que sus diseños no incorporan la atención psicológica y social de las víctimas con fines reparativos” (Cannobio, 1999, pág.26). Esta omisión dificulta seriamente la capacidad de las personas para superar las consecuencias traumáticas de los delitos.

Desde la perspectiva de la resolución psicológica de la crisis, cuando ésta se ha realizado inadecuadamente puede conducir a la persona a un deterioro psíquico a largo plazo, limitando las posibilidades de las personas a futuras adaptaciones, e impactando negativamente en su entorno familiar y social. Lo que explica, en parte la creciente sensación subjetiva de inseguridad que da cuenta el Informe de Desarrollo Humano.

## Modelo de Intervención

La idea a la base es que cuando una persona busca atención jurídica y ha sido víctima de un delito violento, no sólo está buscando una reparación legal, sino que también está tratando de comprender, asimilar y superar una situación, que para ella, ha resultado traumática.

Las unidades otorgan gratuitamente un servicio que combina en forma complementaria la asistencia jurídica, la atención en salud mental y el trabajo comunitario.

La atención busca ayudar a la persona a superar la situación traumática, restablecer su funcionamiento habitual e integrar la experiencia vivida, de manera que le sirva para su vida futura; paralelamente se protegen sus derechos, haciendo efectiva la responsabilidad de agresor y la reparación del daño y perjuicio causado.

De esta forma entrega, orientación e información jurídica, patrocinio, representación judicial y representación extrajudicial y/o en situaciones de solución alternativa de conflictos.

Además brinda acogida y apoyo psicológico, tanto a la víctima como a su familia básicamente a través de un modelo terapéutico de intervención en crisis, durante todo el período por el cual se extienda el proceso judicial o según las necesidades psicológicas específicas de la situación. Realizando además, terapia breve de apoyo, elaboración de informes psicológicos, derivación en casos en que sea necesaria una atención más larga y/o especializada, asesoría y preparación al grupo de apoyo más próximo a la víctima (familia, vecinos, amigos, etc.), refuerzo de las redes de apoyo o creación de las mismas cuando no las hay, asistencia y asesoría en las diferentes instancias del procedimiento judicial.

Otro aspecto fundamental del modelo de intervención tiene por objetivo crear y mantener redes de apoyo a la víctima, participar de iniciativas de prevención primaria y secundaria, sensibilizar y capacitar a diversas instancias de la comunidad en temas de interés. Para lo cual se planifican y ejecutan actividades de educación y difusión de derechos, deberes, leyes nuevas atinentes a grupos específicos, procedimientos en casos de delitos, etc. Además se estimula la creación y participación en redes comunitarias relacionadas con temas relevantes en el área de la victimología (violencia intrafamiliar, maltrato infantil, seguridad ciudadana, etc.), el trabajo con grupos que puedan actuar como soporte social, la capacitación para el apoyo inmediato de personas víctimas y las acciones preventivas con grupos de riesgo de convertirse en víctimas.

- Características del Modelo:

Las unidades incorporan un modelo psicojurídico, en que se integra la perspectiva psicológica y jurídica, no como una sumatoria de componentes sino como un todo integrado. En este sentido, no sólo es teóricamente interdisciplinario sino que fundamentalmente lo es en la práctica.

Se combina la perspectiva amplia de la asistencia jurídica desarrollada por el PAJ, con la teoría psicológica de la crisis. Dando lugar a una atención en que los criterios psicológicos y jurídicos se combinan al diseñar las estrategias de intervención.

La intervención se diseña personalmente, buscando la mayor profundidad e intensidad, estructurando una atención secuenciada que coordina acciones tendientes tanto a la reparación psicológica como jurídica, que tiene como punto de partida una entrevista de ingreso en que participan abogado y psicóloga. De este modo es posible en ciertas situaciones que la presentación de querellas sea retardada o pospuesta en atención a la condición psicológica de la víctima, o que el manejo de información jurídica forme parte de los procesos terapéuticos desarrollados.



Otro aspecto del modelo tiene relación con la incorporación de las redes primarias. Los efectos traumáticos de un delito no sólo afectan a la persona directamente agredida, por tanto y para lograr la adecuada superación de la situación, la intervención se estructura siempre considerando al núcleo familiar y algunas veces interviniendo directamente sobre las otras redes (amigos, vecinos). De hecho, en muchas corrientes de la victimología se distingue entre víctima directa, quien sufre las consecuencias directas de la agresión, e indirecta quienes también sufren sin haber sido ellos objeto del delito.

La inserción en las redes de apoyo, permite agregar otros servicios, de forma continua e integrada a la atención otorgada por las unidades. Básicamente lo que se pretende es potenciar el trabajo colaborativo entre las instituciones y organizaciones que trabajan a nivel local, y que de algún modo representan recursos de apoyo para las víctimas. En este sentido ha resultado interesante y fructífera la relación que cada equipo comunal ha mantenida con la policía de investigaciones y Carabineros, con quienes ha sido posible establecer una coordinación operativa resolver situaciones puntuales derivadas de la atención de casos, así como también se los ha incorporado a las redes locales, o se han generado espacios para la capacitación en los elementos psicojurídicos implicados en la atención de víctimas.

Todos estos elementos se traducen, en la práctica, en una capacidad de acogida personalizada tanto a quienes han resultado víctimas de delitos violentos como a sus familias, lo que impacta positivamente en la sensación de las personas de que se está haciendo justicia en torno a aquello de lo que fueron víctimas, facilitando de esta forma el crecimiento y no el deterioro de su calidad de vida, objetivo central de la intervención desarrollada por las Unidades.



### **3 Documentos y Artículos Anexos**

#### **Anexo Primero**

#### **Resumen de Informe Alternativo 1999 sobre Derechos de Niños y Niñas** Red Nacional de ONG's de Infancia - Chile

Santiago de Chile, Marzo de 2001

#### **Comité de Derechos del Niño** **ONG - Ginebra**

#### **Presente**

De nuestra consideración:

El Comité de Iniciativa por los Derechos de Niños y Niñas se abocó la elaboración del Informe alternativo al del Gobierno de Chile, informando el período correspondiente a los años 1992 a 1997.

El informe que adjuntamos está elaborado de acuerdo a las oreintaciones dadas por el Comité de Derechos del Niño, y responde a un proceso de análisis del informe enviado por el Gobierno de Chile y entregado a Uds. en febrero de 1999.

Del análisis hecho del informe del Estado de Chile y de nuestras propias fuentes de información sobre el respeto de los derechos a los niños y niñas de Chile, aparecen evidentes ciertas constataciones y recomendaciones

#### **Constataciones:**

1. El Estado de Chile no ha generado las condiciones legislativas ni las instituciones que le permitan hacer efectivas las recomendaciones hechas al primer informe del Estdo de Chile, durante el sexto período de sesiones del 22 de abril de 1994.
2. El involucramiento de los actores políticos (parlamentarios, directivas de partidos políticos) ha bajado ostensiblemente en los últimos años, lo que redundada en una falta de preocupación, conocimiento y compromiso cuando se tratan materias relativas al respecto y ejercico de derechos por parte de niños y niñas. Posterior a las elecciones parlamentarias de 1997 desapareció el grupo de parlamentarios por la infancia, quienes habían jugado un importante rol en mantener en la agenda pública la temática infanto-adolescente.

3. No existe una coordinación sólida de organismo de la sociedad civil que trabajen por la infancia, capaz de poner el tema frente al Gobierno y la sociedad y que presione a favor de los derechos de éste grupo étnico.

### **Recomendaciones:**

- a) Insistir y exigir cumplimiento a todas y cada una de las recomendaciones hechas al primer informe, con especial énfasis en la generación de un mecanismo nacional general con el mandato de garantizar la supervisión y evaluación constante en todo el país de la aplicación de la Convención...(punto 15 de las recomendaciones).
- b) Recomendar que los informes que el Estado de Chile elabore para el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, sea discutido y aprobado en el Congreso, de manera que todas las bancadas políticas estén obligadas a conocer la realidad de niños y niñas, en cuanto al respeto de sus derechos y asumir compromisos públicos e internacionales en la materia.
- c) Reiterar la importancia que los informes sean resultado de un amplio debate sobre la situación de la infancia y el respeto y ejercicio de derechos por parte de los niños, debate en los cuales la presencia y participación de niños y niñas debe estar garantizada y cautelada.

Es todo lo que podemos informar en tanto Comité de Iniciativa por los Derechos de Niños y Niñas, que convocó a 25 ONGs que trabajan por la infancia y la adolescencia en Chile, para la elaboración de este informe, deseamos asistir a la reunión del grupo de trabajo del Comité cuando se discuta el informe de Chile y esperamos ser invitados por Uds, para ello.

A continuación las ONGs miembros del Comité de Iniciativa por los Derechos de Niños y Niñas:

PIDEE • ACHNU • OPCION • SEPADE • La Caleta Norte • SERPAJ  
 FUNCASE • Aldeas SOS • Amnistía Internacional • ASPAUT • CEPPAC  
 FORJA • Casa de la Juventud Carlos Casanueva • Fundación DEM • GENESIS  
 Hogar de Cristo KAIROS • MOANI • SEDEJ SERPAJ • Vicaría Pastoral Social  
 Fundación Tierra de Esperanza • CEMURI • CERSON • ONG-CEC

## **Anexo Segundo**

# **Propuesta Política de las Mujeres para el Tercer Milenio grupo de Iniciativa Mujer (GIM) 2000**

## **Nueva agenda, nuestra agenda Propuesta política de las mujeres para el tercer milenio**

### **Presentación**

Este documento es una propuesta política elaborada por el **GRUPO INICIATIVA MUJERES**, integrado por once instituciones<sup>160</sup>, entre organismos no gubernamentales (ONG) y centros privados de estudio, que han puesto en común su trabajo y experiencia para impulsar cambios tendientes a superar todas las formas de discriminación en contra de las mujeres.

Suscribieron e hicieron aportes a esta propuesta la Agrupación de Mujeres Democráticas, la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI), la Coordinación Chile “Marcha Mundial de Mujeres 2000”, la Corporación de la Mujer Trabajadora del Cobre de Chuquicamata (CORMUTRAC), el Departamento de Mujeres de la Central Autónoma de Trabajadores, el Foro Abierto de Salud, Derechos Sexuales y Reproductivos, el Movimiento de Mujeres (MODEMU), la Red de Organizaciones Sociales de Mujeres (REMOS), la Red de Mujeres Rurales e Indígenas de la III Región, la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, el Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP) y distintos ONG que trabajan con mujeres<sup>161</sup>.

En conjunto, todas estas organizaciones e instituciones ofrecen al debate los temas y propuestas que consideran prioritarios para la elaboración de una agenda pública que recoja las necesidades y demandas de las mujeres chilenas.

Los contenidos de esta propuesta son el resultado de un proceso de discusión interna y de definición de prioridades impulsada por el Grupo Iniciativa Mujeres. Constituye una herramienta política para la ciudadanía, especialmente para las mujeres; así como para los representantes y autoridades políticas que formarán parte del próximo gobierno de nuestro país.

A través de este instrumento queremos visibilizar y promover compromisos básicos de la sociedad con las necesidades y demandas estratégicas de las mujeres. A partir de ello, esperamos contribuir a potenciar el papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia, sobre la base del impulso de los derechos ciudadanos de las mujeres, de forma tal que ejerzan control y fiscalización a las autoridades políticas y representantes, en un marco de aplicación del derecho nacional e internacional.

<sup>160</sup> Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Corporación DOMOS, Corporación La Morada, Corporación PROSAM, FEMPRESS, FLACSO, Fundación IDEAS, Fundación Instituto de la Mujer, ISIS Internacional y MEMCH.

<sup>161</sup> Casa de la Mujer de Huamachuco, Casa de la Mujer de Valparaíso, Centro de Apoyo y Desarrollo de Organizaciones Comunitarias (CADOC), Centro de Estudios Ciudadanos, Centro Ecuménico Diego de Medellín, Colectivo El Telar, Colectivo Raíces, Cordillera, Escuela Ciudadanas del Siglo XXI, Instituto de la Mujer de Concepción, Kairos, Norte Mujer de Arica, SOL, Tierra Nuestra y Visión Mundial.

## **Introducción**

El fin de siglo configura un tiempo de cambio para las mujeres chilenas. Durante las últimas décadas las prácticas y percepciones de las mujeres y los hombres se han transformado y se han abierto posibilidades institucionales para encarar las desigualdades y las discriminaciones que han vivido históricamente las mujeres en distintas esferas de la vida privada, laboral, social, cultural y política.

Esta apertura ha sido el resultado de la acción sostenida del movimiento de mujeres a nivel nacional y mundial, de la acción del Estado<sup>162</sup> y de los sistemas de representación política, a lo que se suman los diferentes instrumentos emanados de las Convenciones y Conferencias internacionales, sobre la mujer<sup>163</sup>. A lo largo de este proceso se ha ido demandando el reconocimiento de nuevos derechos para las mujeres, en el entendido que la noción de ciudadanía implica siempre un proceso social y político de construcción y de cambio.

La ciudadanía, entendida como el derecho a tener derechos<sup>164</sup>, constituye más que un estatuto de derechos y deberes. Es una práctica de participación civil y social a partir de la cual se construye sujetos políticos que instalan sus preocupaciones en la agenda pública<sup>165</sup>.

Desde el punto de vista de las mujeres, la noción de ciudadanía lleva implícito el principio de la igualdad y el respeto a la diferencia. Esto quiere decir que es preciso reclamar derechos universales y tratamiento igualitario entre hombres y mujeres, y tratamientos diferenciados para las mujeres de acuerdo a su clase social, etapa del ciclo de vida, orientación sexual, etnia, etc. Igualdad y diferencia apuntan a terminar con la discriminación de género y a actuar con criterios de justicia social respectivamente<sup>166</sup>.

Sin embargo, los avances en materia de derechos de las mujeres se han visto frenados por el sistema económico de mercado y la institucionalidad política vigente, así como por el poder de sectores conservadores que actúan para salvaguardar valores tradicionales que no se corresponden con los problemas de la vida cotidiana de mujeres y hombres en la sociedad contemporánea. Asimismo, las tensiones de la vida cotidiana, resultantes de la división sexual del trabajo, la deficiente calidad de vida de algunos sectores sociales, tales como las responsabilidades domésticas de la mujer que implican una doble jornada, y la pobreza, etc. Llegan a limitar e impedir el ejercicio de la ciudadanía.

La atención preferencial a la democracia formal ha significado la ausencia de un proceso cabal de constitución de ciudadanas y ciudadanos que se construyen a sí mismos como sujetos y

<sup>162</sup> Nos referimos, básicamente a la creación por Ley de la República N° 19.023 del SERNAM (1991) y la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999 (1994) y las Propuestas de Políticas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales (1997).

<sup>163</sup> Chile ratificó en 1989 la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en 1996 la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará) y se ha suscrito los documentos emanados de las Conferencias Internacionales de la década de los noventa.

<sup>164</sup> Ver Jelin, E. "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", en Jelin, E. y E. Herschberg (1996) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

<sup>165</sup> Marques-Pereira, Bérengère (1997) "Los derechos reproductivos como derechos ciudadanos" en *Ediciones de las Mujeres* N° 25. ISIS Internacional. Chile.

<sup>166</sup> Fraser, Nancy (1997) *Iustitia Interrupta. reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de Los Andes. Colombia.

sujetas de derecho. Por ello, la noción de participación ciudadana no ha estado encarnada en los procedimientos institucionales de los gobiernos de la Concertación. Ello se traduce en grandes barreras para hacer realidad una ciudadanía plena.

Al llegar al tercer milenio, es preciso mirar de manera reflexiva, crítica y propositiva los avances y las barreras a las iniciativas, propuestas y acciones encaminadas a generar una sociedad más democrática, equitativa, tolerante y no discriminatoria para las mujeres. Ello supone visibilizar y potenciar el aporte social de las mujeres.

Para avanzar en ello se precisa de una autonomía de pensamiento y de acción que permita elaborar la agenda de temas y problemas pendientes. Sólo a partir de ello se puede establecer un nuevo campo de acción política donde las demandas pendientes de las mujeres se coloquen en la agenda pública y su cumplimiento pueda ser fiscalizado.

Una ciudadanía de este tipo plantea que el ejercicio de los derechos se sustenta en la información, la capacidad de presión y crítica, de participación e influencia sobre los agentes públicos, sociales y políticos. De esta manera se construye una nueva relación con el Estado, donde se instalan las nociones de responsabilidad recíproca y de control ciudadano.

Presentamos hoy día esta *Nueva agenda, nuestra agenda*, porque entendemos que la construcción de la institucionalidad democrática no es sólo tarea de las autoridades electas y políticas, sino también un desafío a la capacidad de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil para promover la transformación social y de la institucionalidad del Estado. Entendemos esto en el marco de una noción de responsabilidad pública del movimiento de mujeres. Pretendemos así fortalecer una cultura de la ciudadanía democrática sustentada en la tensión entre igualdad y diferencia<sup>167</sup>.

## Objetivos estratégicos globales

**Como organizaciones de mujeres hemos definido un conjunto de objetivos estratégicos globales. Queremos que en Chile:**

1. Desde el Estado de Chile se promueva y dé cumplimiento a los acuerdos y compromisos internacionales y nacionales suscritos relativos a los Derechos Humanos, la no discriminación, el empoderamiento e igualdad de oportunidades y que los divulgue al conjunto de la población. Ello implica vincular lo nacional con lo internacional, adecuando la legislación, las políticas y los programas nacionales a los lineamientos internacionales.
2. Existan condiciones y garantías para que todas las mujeres puedan ejercer sus derechos. Esto significa decidir en forma autónoma sobre sus propios cuerpos, vida reproductiva y de pareja, trayectoria laboral, proyectos de vida y en los asuntos de interés público.
3. Se elimine toda discriminación en contra de las niñas y las mujeres en los espacios educacionales, laborales, y de participación socio-política. Esto significa favorecer el trato igualitario a mujeres y hombres.

<sup>167</sup> Jelin, Elizabeth (1996) "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad" en Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina. (Coord) Elizabeth Jelin y Eric Herschberg. Editorial Nueva sociedad. Venezuela.



4. Se avance hacia niveles crecientes de justicia social. Esto requiere que las diferencias de clase, etnia, raza, generación, orientación sexual y religión entre las mujeres no den lugar a desigualdades.
5. Se logre la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, tanto en el acceso a bienes y servicios, al mercado laboral, a la representación política y social y a los puestos de decisión, como en los beneficios de las políticas públicas. Ello supone medidas específicas y de acción afirmativa, así como la evaluación permanente de la situación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social.
6. Se modifiquen las relaciones de poder entre mujeres y hombres, tanto en los ámbitos públicos como privados. Esto implica que la acción del Estado apunte a terminar con los mecanismos de reproducción de las desigualdades y discriminaciones.
7. Se favorezca un cambio cultural que permita a las personas desarrollarse en plenitud. Esto implica que los roles e imágenes de lo femenino y lo masculino resultantes de la división sexual del trabajo no atenten contra las oportunidades y libertades de las mujeres.
8. Se reconozca a las organizaciones de mujeres como interlocutoras válidas y actoras relevantes en la construcción del proyecto político de nuestro país y en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Ello requiere de espacios formales de interlocución y seguimiento de políticas, programas y medidas.
9. Se legitime el rol social de los ONG y de las organizaciones sociales de base y se fortalezca su acción en el control ciudadano. Una sociedad civil participativa requiere tanto de organizaciones sociales fuertes, como de ONG que garanticen las condiciones necesarias para construir diálogos ciudadanos en los distintos ámbitos sociales. Esto implica considerar a los organismos privados con fines públicos en los mecanismos de interlocución y toma de decisiones.
10. Se incorpore y reconozca la noción de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como sustento de la relación del Estado con la sociedad civil. Ello requiere que las políticas públicas tengan como norte mejorar la calidad de vida de todas las mujeres, modificando prácticas y situaciones cotidianas que les impiden desarrollarse plena e íntegramente.

## Propuestas programáticas de las mujeres para el tercer milenio

- I. **Profundización democrática y acceso al poder**
1. **Derecho a la participación sociopolítica**

### Objetivos

1. **Aumento de la representación de mujeres en instancias de toma de decisiones.**
2. **Eliminación de todos los obstáculos para la participación y representación sociopolítica de las mujeres.**
3. **Profundización y fomento de la participación de la sociedad civil, especialmente las organizaciones de mujeres y los ONG, en las distintas esferas de la vida pública.**

- 4. Garantía del Estado de entregar recursos para promover la participación y el liderazgo de las mujeres.**
- 5. Existencia de instancias de interlocución formales y mecanismos de control ciudadano.**

Las mujeres constituyen más de la mitad de la población y son el 53% del electorado nacional. Sin embargo, están subrepresentadas en los espacios de poder y en la toma de decisiones y enfrentan más obstáculos que los hombres para ocupar cargos directivos. Las diversas instituciones públicas contribuyen a reforzar esta situación, puesto que su organización y funcionamiento tiende a reproducir las desigualdades de género.

Las condiciones de vida cotidiana de las mujeres afectan sus posibilidades de participar. Estas dicen relación con la multiplicidad de roles que deben asumir en los planos productivo y reproductivo que implican una sobrecarga de trabajo, así como con los obstáculos que imponen sus propias parejas para realizar actividades sociales. También con el temor a la competencia con los hombres, la inseguridad en las propias capacidades y la internalización de estereotipos sobre el tipo de rol a asumir, entre otros.

La democracia en nuestro país está en deuda con las mujeres. Por una parte, en diez años no ha dado respuesta a las demandas planteadas y por otra, no las acoge e incorpora en igualdad de condiciones en sus aparatos e instituciones.

Las organizaciones de la sociedad civil y los ONG son actores sociales y políticos que han jugado y juegan un rol muy importante en el proceso democrático del país. Representan la diversidad social, política y cultural de la sociedad chilena y han sido decisivas articuladoras de redes y del tejido social. Sin embargo, en estos diez años, los espacios de participación ciudadana han sido escasos o inexistentes, y hay un debilitamiento de las organizaciones de mujeres y ONG, especialmente por dificultades de financiamiento. Por otra parte, el Estado (Gobierno, Poder Legislativo, Poder Judicial) y la clase política no consideran a las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores válidos, aun cuando la gran mayoría de las mujeres y jóvenes buscan con comprometido interés una interlocución dialogante y de participación democrática con respeto a su diversidad, pluralidad y autonomía.

Las políticas del Estado destinadas a la equidad de género cuentan con escasos recursos en comparación con otras áreas. Por ello su impacto es reducido.

#### Propuestas

- Modificar el sistema electoral binominal actualmente vigente y establecer un sistema electoral proporcional.
- Que el ejecutivo patrocine con carácter de urgente el proyecto “Una ley de cuotas para Chile” presentado en marzo de 1997 al Parlamento.
- Legislar para asegurar y regular el financiamiento público de las campañas electorales.
- Que los partidos políticos establezcan, cumplan y amplíen sistemas de cuotas.
- Que los parlamentarios concurren con sus votos a las iniciativas planteadas en esta agenda.
- Que las organizaciones sindicales y gremiales adopten políticas de igualdad de oportunidades.
- Que las próximas autoridades garanticen el nombramiento de mujeres en cargos de decisión y representación a los que se accede a través de designaciones directas en los ámbitos regional, nacional e internacional. Ello significa incorporar no sólo listas propuestas por

los partidos políticos, sino también aquellas elaboradas por las mujeres y sus organizaciones.

- Que el Estado asegure recursos para las organizaciones sociales y ONG a través de la creación y mantención de Fondos Concursables para la sociedad civil focalizados a mujeres, así como de partidas presupuestarias dirigidas a fortalecer las capacidades de organización y liderazgo de las mujeres y sus organizaciones, especialmente de sectores populares, campesinos e indígenas.
- Dar un estatuto legal a los ONG y organizaciones Sociales de Mujeres de carácter nacional que garantice su existencia como organismos privados con fines públicos, asegurando su autonomía y transparencia.
- Hacer transparente todo acto que involucre adjudicación de fondos públicos. Ello significa que el gobierno debe informar sobre la cantidad de recursos asignados y los porcentajes de asignación.
- Que el Estado dé cuenta de sus acciones, teniendo voluntad de diálogo permanente para que las organizaciones sociales y ONG puedan ejercer control ciudadano.
- Abrir instancias formales de control ciudadano a nivel sectorial y local, que sean llenados por organizaciones sociales, ONG e instituciones civiles, para que ejerzan así el rol que les corresponde (por ej. Plan de Igualdad de Oportunidades, Programa de Salud de la Mujer, del Adolescente y Programa de Violencia Intrafamiliar).

## 2 Acceso a la justicia y derechos humanos

### Objetivos:

1. Establecimiento de los recursos legales efectivos que garanticen el derecho de las mujeres a la igualdad y no discriminación y de mecanismos legales ágiles y adecuados de protección de los derechos humanos de las mujeres.
2. **Plena aplicación y difusión de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial los que consagran los derechos humanos de las mujeres: Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer y de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Belem do Pará).**
3. **Promoción y amplia difusión de los derechos humanos de las mujeres.**
4. **Garantía de acceso a la justicia de todas las mujeres, especialmente las de escasos recursos.**
5. Atención jurídica (y de servicios anexos) de calidad, pertinentes y adecuados para las mujeres, asegurando la gratuidad a mujeres de escasos recursos.
6. **Reconocimiento y validación del aporte de las mujeres en la defensa y promoción de los derechos humanos durante la dictadura.**

La recuperación de los derechos humanos es una condición para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y para avanzar en el proceso de democratización de nuestro país. En Chile no existe una política de Estado que promueva, defienda y haga exigibles los derechos humanos y que incorpore entre ellos los derechos sexuales y reproductivos. Estos han sido reconocidos internacionalmente aún no tienen la debida difusión en este país. Muchas mujeres ignoran los avances que se han alcanzado en esta materia.

El desconocimiento y la falta de información de la ciudadanía en general y de la mayoría de las mujeres acerca de sus derechos es una realidad. En efecto, éstos son ignorados o no son considerados por los funcionarios públicos y los propios jueces en sus resoluciones. Por otra

parte, los mecanismos de protección de sus derechos y el acceso de las mujeres a la justicia son reducidos y dificultosos. Las mujeres difícilmente acuden a los Tribunales de Justicia por razones económicas, por lo engorroso de los trámites, porque no comprenden su lenguaje y les resulta ajeno el invocar sus derechos. Esto deviene en una doble victimización de las mujeres.

En cuanto a los derechos fundamentales, durante la dictadura militar las mujeres de distintos sectores de la sociedad chilena fueron activas participantes de los movimientos de derechos humanos y cuentan con una riqueza de experiencias de organización para su promoción y defensa que es pertinente reconocer y validar.

### Propuestas:

- Crear entidades autónomas, como Defensoría de los Derechos de las Mujeres nacional, regionales y locales y/o Comisiones de Derechos Humanos, que promuevan y protejan los derechos de las mujeres, ejecute la política nacional en Derechos Humanos, investigue en la materia y reciba denuncias.
- Ampliar el recurso de protección constitucional para casos de discriminación.
- Incorporar la formación en derechos humanos de las mujeres a la malla curricular de estudios de la policía, gendarmería, y profesionales como abogados, asistentes sociales, médicos, enfermeras y profesores.
- Ampliar la cobertura del Programa acceso a la Justicia y mejorar la atención en la Corporación de Asistencia Judicial y en la fundación de Asistencia legal a la familia, capacitando en derechos humanos de las mujeres y asesoría jurídica con perspectiva de género a los/as profesionales y egresados/as de derecho que ahí se desempeñan.
- Incorporar en el curriculum de los cursos de la Academia judicial los derechos humanos de las mujeres y género y capacitar a todos/as los/as miembros/as personal judicial, incluyendo jueces/as y funcionarios/as.
- Capacitar a funcionarios/as públicos/as de las áreas de salud, educación y justicia y municipal en derechos humanos de las mujeres y género.
- Difundir las recomendaciones que en materias de derechos de las mujeres emiten los distintos Comités de Naciones Unidas en el seguimiento del cumplimiento que realiza el Estado de Chile: CEDAW, Pacto de derechos civiles y políticos.
- Difundir los informes periódicos que realiza el Estado de Chile en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, en particular en relación a derechos de las mujeres.
- A través de los medios de comunicación y de la distribución de material educativo realizar campañas de difusión de los derechos de las mujeres.
- Realizar programas de educación en derecho dirigidos a mujeres de distintos sectores sociales.
- Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Crear una red de atención legal a mujeres entre instituciones gubernamentales y ONG y fortalecer los CIDEM creando oficinas en los niveles locales con equipos profesionales ad-hoc.
- Que el Estado asegure recursos para apoyar a los grupos y asociaciones que desarrollan iniciativas de difusión de los derechos humanos en el nivel locales y regionales, a través de la creación de Fondos especiales.
- Adoptar medidas para hacer efectivo el cobro de las pensiones alimenticias y que el monto de estas satisfaga como mínimo las necesidades básicas de las familias.
- Revisión de la legislación para su adecuación con las Convenciones Internacionales y con el artículo I de la Constitución, creando para tal efecto una Comisión especial en el Congreso.
- Ratificar la Corte Penal Internacional.

- Incorporar en la educación formal la enseñanza de los derechos humanos como materia obligatoria específica, incluyendo los derechos sexuales y reproductivos.
- Implementar la Escuela para la Paz con acciones concretas tendientes a incorporar en los procesos educativos la enseñanza de resolución de conflictos en forma pacífica.
- Instaurar el premio nacional Sola Sierra como un reconocimiento a la lucha de mujeres en materia de justicia y Derechos Humanos.

## II. Autonomía económica, justicia social y eliminación de la pobreza

### 1. Derecho al Trabajo y a sistemas de protección social

#### Objetivos

- 1 Aumento de la participación laboral de las mujeres y que su concurrencia al mercado sea una opción efectivamente libre.
- 2 Corrección de las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres en el trabajo, particularmente las jóvenes, las más pobres, las rurales e indígenas y las adultas mayores.
- 3 Reforzamiento de la autonomía colectiva de los y las trabajadoras y su poder de negociación frente a otros actores sociales.
- 4 Mejoramiento de las condiciones de empleo, particularmente el empleo femenino y la salud de las y trabajadoras.
- 5 Capacitación laboral a las trabajadoras y a las mujeres que quieran integrarse al mercado laboral, asegurando su acceso al empleo.
- 6 Establecimiento de una regulación legal que asegure derechos básicos para las distintas formas de contratación atípica, atendiendo a las particularidades que en cada una se dan.
- 7 Garantía de cuidado infantil sobre la base de la responsabilidad compartida y de apoyo y resguardo de las empresas públicas y privadas donde trabajan las mujeres.
- 8 Introducción de cambios en la cultura, reforzando el valor de la igualdad, la aceptación de la diversidad y rechazando las prácticas discriminatorias.
- 9 Establecimiento de sistemas de protección social en materia previsional, de pensiones y jubilaciones y cesantía, reparando las exclusiones actualmente existentes.

La tasa de participación femenina en la fuerza laboral llega al 35%, en Chile. Constituye una de las más bajas de América Latina y muestra enormes diferencias entre mujeres de distintos grupos sociales, niveles de ingreso, educación, y edad. Las mujeres que tienen menos acceso al mercado son las de menores ingresos, menor nivel educativo y las jóvenes. También las adultas mayores y discapacitadas. Asimismo, la participación laboral disminuye cuando las mujeres tienen más hijos. Esta es una de las barreras más importantes que enfrentan las mujeres para ingresar al mercado de trabajo y para desarrollar actividades por cuenta propia, para emprender carreras laborales y profesionales continuas y ascendentes.

A pesar de las bajas tasas de participación femenina, ésta ha aumentado desde el 20 al 35% en tres décadas. El aumento de la salida de las mujeres a trabajar se ha dado en un contexto de devaluación del trabajo, en la medida que las relaciones laborales se han flexibilizado y precarizado, generando un desmantelamiento de los sistemas de protección social. A esto se

agrega la necesidad de las mujeres por obtener ingresos propios que ayuden a sobrellevar los costos de la reproducción familiar. paralelamente la educación, la salud y el sistema previsional se han privatizado, aumentando sus costos y por ende los requerimientos de mayores ingresos de las mujeres.

Las mujeres en Chile siguen siendo fuertemente discriminadas en cuanto al acceso al trabajo remunerado, a la calidad de los empleos y al reconocimiento de los derechos laborales. La participación en el mercado de trabajo aparte ser muy inferior a la masculina, se concentra en un número muy limitado de ocupaciones, en empleos de mala calidad, en puestos de menor jerarquía y estatus; las trayectorias laborales son más cortas y/o interrumpidas, las tasas de desempleo femenino son siempre mayores que las de los hombres, y los ingresos medios alcanzan sólo al 71% de lo que reciben los varones, lo que se acentúa a mayores niveles educativos.

Las condiciones de trabajo en que laboran grandes sectores de mujeres afectan su salud física y mental: extensas jornadas de trabajo, una distribución horaria que hace imposible conciliar vida laboral con vida privada, manipulación y exposición a productos tóxicos, el pago generalizado por rendimiento o producción, etc, generan enfermedades y agotamiento que no son reconocidas como laborales.

Las contrataciones atípicas de las mujeres han crecido significativamente en los últimos años, casi un tercio de las contrataciones son de este tipo lo que va en desmedro de condiciones dignas de trabajo y seguridad social. Entre estas formas hay dos que afectan cada vez más a mujeres: el trabajo a domicilio para la producción manufacturera, comercio y servicios, y el de temporada en la agricultura. El trabajo a domicilio se encuentra excluido de la legislación laboral y social y aparece hoy día como un empleo propio del mundo del trabajo moderno. El total de trabajadores a domicilio en Chile (INE, período julio-septiembre 1996 a 1997) es de 79.740 personas, de las cuales el 82,3% son mujeres lo que confirma la necesidad de plantear el tema en el marco del empleo femenino. Más de 200.000 mujeres trabajan como temporeras ligadas al sector agroexportador. El principal problema que enfrentan lo constituye la dificultad y a veces la imposibilidad de cotizar el número de meses mínimo requerido para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado. Ello es producto de sus condiciones de trabajo y de la forma como funciona el sistema previsional.

Una de las principales fuentes de empleo para mujeres con bajos niveles educativos es el servicio doméstico. De todas las mujeres ocupadas, la mayor parte se desempeña como “trabajadoras en servicios personales” (27,9%), de las cuales la mayoría son trabajadoras de casa particular. A pesar de que se han logrado derechos como el fuero maternal, persisten problemas urgentes como: las condiciones contractuales irregulares bajo las que trabajan, que de acuerdo a estimaciones alcanza al 50% de todas las trabajadoras de casa particular, y el cuidado de sus hijos pequeños, debido a que las normas actuales sobre cuidado infantil las excluyen de sus beneficios.

Fuera del mercado de trabajo asalariado, es importante destacar la fuerte presencia de las mujeres en el sector microempresarial. Ellas constituyen el 41% del sector, el que concentra el grueso de sus ocupadas –el 59%– en las llamadas microempresas unipersonales. Se trata de actividades no formalizadas, de comercio, producción y servicios que se realizan dentro del hogar, sin la infraestructura adecuada, en ritmos intermitentes y horarios parciales, como consecuencia de la permanente mezcla de la actividad productiva con las responsabilidades familiares y domésticas.

El acceso al trabajo no sólo es importante en cuanto generación de ingresos; lo es en cuanto autonomía económica de los sujetos. Sin ella, las libertades individuales de desarrollo personal, laboral y profesional se aminoran.



En materia de trabajo y acceso a ingresos, es imposible separar la vida laboral de la vida privada. Las exigencias del mercado, las privatizaciones de los servicios públicos, el acceso creciente de las mujeres al empleo, exigen mayores niveles de protección al trabajo para aminorar, de este modo, los riesgos sociales fruto de las transformaciones familiares. La familia tradicional de hombre proveedor y mujer pasiva ha dado paso a un proceso por el cual hombres y mujeres son co-constructores de sus proyectos de vida en los cuales cada individuo, hombre o mujer, joven o niño/a, requieren de un conjunto de políticas sociales que les permitan desarrollarse como sujetos. La carencia de sistemas de protección social coloca en riesgo tanto a los trabajadores de ambos sexos como la vida familiar.

## Propuestas

- Legislar sobre la discriminación laboral: que se defina, tipifique y establezca sanciones para las conductas discriminatorias en el trabajo por sexo u otras causas como VIH/ SIDA, tanto en el sector público como privado, en los procesos de reclutamiento, promoción y desempeño laboral en general.
- Incorporar expresamente a la Constitución Política la procedencia del recurso de protección ante la diferencia salarial discriminatoria entre mujeres y hombres.
- Impulsar desde el gobierno políticas comunicacionales y educativas hacia la sociedad en su conjunto, a la familia y a los educadores, para promover una imagen plural, diversa y no discriminatoria de las mujeres, crear nuevas representaciones de la maternidad, la paternidad y el carácter social de la crianza y el cuidado de los niños, e impulsar en las niñas el desarrollo de proyectos laborales independientes.
- Hacer de los enfoques de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y de generación de competencias, los ejes centrales para el desarrollo curricular, contenidos, objetivos y metodologías en las acciones de capacitación de los programas estatales y en el sistema educativo.
- Desarrollar programas de capacitación laboral y otras formas de apoyo ocupacional que permitan a las mujeres rurales e indígenas y a las jóvenes ingresar a mercados de trabajo competitivos en términos salariales.
- Elaborar un programa de mediano plazo que a través de etapas de mejoramiento y ampliación sucesiva, llegue a asegurar el cuidado de los niños pequeños, cualquiera sea la inserción laboral de la trabajadora.
- Modificar la legislación laboral sobre salas cunas, ampliando su obligatoriedad a un número menor de trabajadores mujeres y hombres.
- Ampliar el número de guarderías y jardines infantiles gratuitos (JUNJI-INTEGRA) y facilitar el acceso a ellas a mujeres y hombres trabajadores, tanto en el ámbito urbano como rural. Ello supone asegurar horarios de atención adecuados.
- Flexibilizar la forma de dar cumplimiento a la Ley de salas cunas y jardines infantiles, de modo que sin modificar las obligaciones del empleador se pueda adoptar otras modalidades que la experiencia ha mostrado exitosas.
- Incorporar expresamente a los trabajadores temporales, eventuales y transitorios (que son en su mayoría mujeres) a la negociación colectiva formal, permitiendo que los sindicatos que los agrupan puedan presentar proyectos de contrato colectivo.
- Establecer sanciones para empresas que no tengan condiciones de seguridad laboral que garanticen la salud de las trabajadoras; ello implica reconocer las enfermedades derivadas de condiciones de trabajo física y psíquicamente desgastadoras, especialmente aquellas generadas por el uso de agrotóxicos y pesticidas.
- Asegurar, mediante una mayor fiscalización, que en los lugares de trabajo se eliminen factores de riesgo para la salud sexual y reproductiva de mujeres y hombres.



- Mejorar mediante un proyecto de ley las condiciones para el otorgamiento de previsión social a las mujeres, especialmente las temporeras, las trabajadoras por faena o tarea, las mujeres contratadas atípicamente o con empleos precarios y las microempresarias.
- Generar estadísticas y diseñar indicadores que otorguen visibilidad al aporte que realizan las mujeres activas e inactivas a la economía nacional.
- Promover la adaptación de los instrumentos de recolección de información (Encuesta de Hogares y Empleo) de modo que permitan captar el universo de mujeres que realizan diversas formas de trabajo independiente y pseudo independiente (domicilio).
- Promover la valoración de las actividades económicas de autoempleo de las mujeres y de su aporte al desarrollo económico local.
- Incorporar el enfoque de igualdad de oportunidades en las políticas de desarrollo productivo.
- Fiscalización eficaz de la legislación laboral, especialmente de las trabajadoras de casa particular.
- Ampliar el acceso de las trabajadoras de casa particular a niveles superiores de educación.
- Mejorar el proyecto de Ley PROTRAC incorporando las indicaciones que ha realizado la Central Unitaria de Trabajadores y abriendo un debate público al respecto, de modo que las trabajadoras cuenten finalmente con un Seguro de Cesantía.
- Desarrollar acciones encaminadas a promover el empleo de adultas mayores y discapacitadas.

## **2. Derecho a condiciones de vida dignas y mayor justicia social: Superación de la pobreza y disminución de la desigualdad social**

### **Objetivos**

- 1 Reducción de los niveles de pobreza a través del acceso universal a servicios que aseguren calidad de atención y prestaciones.**
- 2 Reconocimiento de la condición ciudadana de las usuarias de políticas públicas en materia de vivienda, educación y salud.**
- 3 Perfeccionamiento de los programas y políticas sociales destinados a superar la pobreza de las mujeres, considerando un abordaje integral de los factores que determinan mayor pobreza femenina.**
- 4 Incentivo al acceso de las mujeres jóvenes a mayores y mejores niveles educativos como elemento privilegiado para atacar los patrones de reproducción de la pobreza y discriminación por sexo y edad.**
- 5 Eliminación de los obstáculos para la superación de la pobreza de las mujeres rurales e indígenas.**
- 6 Establecimiento de mínimos garantizados con metas e indicadores en materia de acceso y calidad de los servicios de vivienda, educación y salud.**

Evaluaciones recientes han mostrado que el ritmo de reducción del número de pobres ha bajado en la segunda mitad de la década de los noventa. Esto revela que las medidas adoptadas no son suficientemente eficaces para abordar el problema. Por otra parte, la pobreza emerge no sólo en sectores no integrados formalmente a la economía sino, por el contrario, implica a los asalariados/as, entre los cuales, la mayoría son mujeres. El resultado es la asalarización y feminización de la pobreza. Causa de ello son la fragilidad de los sistemas de protección social, la discriminación salarial y, en términos más generales, la tendencia a la desaparición creciente de los espacios de

igualdad, como las escuelas públicas y liceos que aseguren calidad en la educación, o un sistema de salud no discriminatorio entre ricos y pobres, entre otros.

Es papel del Estado asegurar políticas universales que no pueden ser reemplazadas por medidas focalizadas, puesto que la focalización no basta para lograr la mayor y mejor distribución de los ingresos. Estas sólo permiten otorgar mayores oportunidades a sectores fuertemente discriminados.

En este contexto, se separa el problema de la pobreza de un quinto de los hogares chilenos del problema de la desigualdad social. Situación que permanece inalterada y que es disfrazada por las formas de medir estadísticamente las situaciones de pobreza y riqueza, que no consideran los patrimonios materiales y culturales. Esta separación entre pobreza y desigualdad contribuye a que no se enfrenten las necesidades de reforma tributaria y de destinación de recursos públicos suficientes para que las políticas sociales aseguren acceso y calidad universal de la población a los servicios.

En nuestro país el 23% de los hogares se encuentran bajo la línea de pobreza, de ellos un quinto está encabezado por mujeres. Una de cada 5 mujeres jóvenes vive bajo la línea de pobreza. Del total de hogares a cargo de jóvenes (358 mil), 50 mil están a cargo de mujeres y el 30% de ellas son jefas de hogar pobres e indigentes.

Las mujeres tienen mayores posibilidades de caer en la pobreza debido a su posición subordinada en la sociedad. La sociedad sigue organizada en torno a una división sexual del trabajo que asigna funciones diferentes a mujeres y hombres y les atribuye una distinta valoración, lo que lleva a que las mujeres tengan menor acceso a los recursos materiales y menores oportunidades de generar ingresos.

Las condiciones de pobreza de las mujeres van más allá de las carencias materiales y expresan una desigual distribución del crecimiento económico; hay inequidades en relación con el patrimonio, los ingresos, el conocimiento, la información, las oportunidades y el acceso a puestos de poder.

El menor acceso a recursos materiales y sociales (propiedad del capital productivo, trabajo remunerado, educación y capacitación) deviene en una menor posesión de activos por las mujeres, dejándolas en un mayor riesgo de pobreza.

El desigual acceso a recursos que está en la base de este fenómeno tiene una dimensión política, una social, económica, territorial y las políticas implementadas no han alterado la distribución desigual de la pobreza entre mujeres y hombres, ni han logrado mayor participación laboral de las mujeres pobres.

La proporción de mujeres rurales que tiene acceso a la propiedad de la tierra es sustantivamente menor que la de los hombres rurales. El sector de las pequeñas productoras, agrícolas y no agrícolas, no es depositario de subsidios estatales en igualdad de condiciones que otros rubros productivos del país. En materia de crédito agrícola, los últimos años han visto acrecentarse las desigualdades entre mujeres y hombres.

## Propuestas

- Formular políticas públicas y programas nacionales de formación de recursos humanos calificados, programas de empleo productivo y formación permanente para el trabajo.

- Establecer sistemas de evaluación sistemáticos de los programas para la superación de la pobreza, mejorar la información disponible a través de indicadores sociales, incorporar la percepción de los beneficiarios y hacer públicas estas evaluaciones.
- Mejorar y precisar los instrumentos de medición y clasificación de la pobreza (CASEN, Ficha CAS), identificando la diversidad entre mujeres e incorporar el patrimonio para hacer las mediciones de la desigualdad social.
- Implementar una reforma del sistema municipal que dote efectivamente a esta instancia de los recursos y atribuciones necesarios para el diseño e implementación de programas para la superación de la pobreza.
- Establecer políticas públicas coordinadas dirigidas no sólo a desarrollar programas focalizados a grupos vulnerables de mujeres, sino también a desarrollar políticas universales de acceso a servicios básicos de calidad.
- Que se considere la interlocución con la sociedad civil, en todo el ciclo de planificación de las políticas públicas en torno a la superación de la pobreza y que se considere la representación de las mujeres en ellos.
- Desarrollar mecanismos de acción positiva en el acceso a subsidios productivos especiales para las mujeres rurales e indígenas, las trabajadoras por cuenta propia urbanas y las jefas de hogar.
- Disminuir la burocracia estatal para acceder a beneficios asistenciales en zonas rurales y apartadas.
- Destinar recursos especiales para la implementación de proyectos de desarrollo local en comunidades rurales e indígenas, a cargo de las propias organizaciones (a través de FOSIS u otras instancias).
- Garantizar el acceso de una mayor proporción de mujeres trabajadoras independientes (microempresarias campesinas, recolectoras, crianceras, artesanas, pescadores) al crédito e igualar los montos de crédito que se otorgan a mujeres y hombres.
- Aplicar programas que faciliten a las mujeres empresarias y trabajadoras por cuenta propia el acceso a tecnologías apropiadas de acuerdo a cada rubro productivo, a través de subsidios y asistencia técnica.
- Desarrollar instrumentos y políticas de focalización en casos calificados destinados a aminorar la discriminación social, económica y cultural que viven sectores específicos de la población, como las mujeres pobladoras.
- Garantizar un mayor acceso por parte de las mujeres rurales e indígenas a la propiedad de la tierra y crear los instrumentos legales que les permitan mantener su permanencia en estas tierras.
- Abordar una reforma tributaria, la disminución de los gastos en defensa y políticas redistributivas que contribuyan a una mayor justicia social y una mejor distribución de los ingresos.

### III Vida privada y familia

#### 1. La relación de pareja y la solución de conflictos

##### a) Derecho a una vida sin violencia

###### Objetivos

- 1 Que el Estado chileno asuma de manera concreta y eficaz los compromisos contraídos en los distintos instrumentos internacionales relativos a la violencia en contra de las mujeres y niñas, asegurando recursos para su prevención y tratamiento.
- 2 **Mejoramiento de los procedimientos legales para la aplicación de la Ley de Violencia Intrafamiliar (No. 19.325).**
- 3 **Garantía de acceso expedito de las mujeres agredidas sexualmente a servicios públicos (justicia, policial, de salud, etc.) de calidad.**
- 4 Implementación de campañas masivas de sensibilización respecto de la violencia contra las mujeres presentándola como un problema de derechos humanos y un asunto de políticas públicas.
- 5 Que el acoso sexual sea considerado una forma de violencia contra las mujeres.
- 6 Que la violencia en contra de las mujeres sea considerada un problema de seguridad ciudadana, entendida ésta como el derecho a no temer agresiones violentas físicas y psicológicas y poder disfrutar de la privacidad del hogar, es decir, a llevar una vida digna y humana.

En nuestro país dos de cada tres mujeres viven situaciones de violencia doméstica. Se trata de una realidad en todos los estratos sociales y grupos de mujeres. La dictación de la ley 19.325 (1994) sobre actos de Violencia Intrafamiliar constituyó un avance en visibilizar esta problemática y su carácter público. Sin embargo, la aplicación judicial de ésta ha dejado de manifiesto falencias y su deficiente aplicación.

Los servicios públicos de apoyo a las mujeres agredidas son insuficientes: no más del 10% de los 341 municipios, cuentan con programas especializados para el abordaje de la violencia al interior de la familia.

Por otra parte, en la Región Metropolitana se cometen al año alrededor de 20.000 agresiones sexuales, es decir, una agresión sexual cada 26 minutos. Un 57% de las víctimas son mujeres entre 5 y 15 años, y en cerca del 70% de los casos el agresor es una familiar cercano o un conocido.

Asimismo, muchas mujeres viven situaciones de acoso sexual. Según un estudio del Centro de Estudios de la Mujer (1993), el 20% de las trabajadoras encuestadas en el Gran Santiago declaró haber sido víctima de acoso sexual. El 84% dijo estar convencida de que el asedio sexual en el trabajo existe y un 36% conocía casos concretos. Actualmente existe un proyecto de ley que lo limita al ámbito laboral, dejándolo afuera el acoso que se da en los establecimientos educacionales, carcelarios, hospitalarios, etc.

## Propuestas

- Desarrollar un plan nacional para la prevención de la violencia en contra de las mujeres y niñas, incluida la violencia intrafamiliar (en ámbitos de la educación, salud y trabajo; medios de comunicación; gobiernos regionales e instancias comunales).
- Incorporar en las mallas curriculares de carrera las carreras de Pedagogía a nivel primario y secundario, Derecho, Trabajo social, Medicina, Enfermería, Obstetricia, Sociología, Antropología, Educación e Historia contenidos sobre Derechos Humanos de las mujeres.
- Divulgar masivamente la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994).
- Promover la seguridad ciudadana como creación cultural igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, como ámbito compartido por todas y todos, que recupere los vínculos sociales, el sentimiento de comunidad y la noción misma de orden.
- Desarrollar campañas de prevención de la violencia sexual en la escuela, desde el nivel pre-escolar.
- Desarrollar sistemáticamente programas de capacitación dirigidos a profesionales de salud, ámbitos jurídicos, profesores de escuelas básicas y policía, en el tratamiento y atención de la violencia contra las mujeres y las niñas.
- Realizar en forma periódica, estudios de prevalencia que den cuenta de la realidad de Chile respecto de las distintas manifestaciones de violencia en contra de las mujeres y las niñas, de tal manera de contar con datos que den cuenta de los avances, retrocesos y desafíos respecto de este problema
- Asignar partidas presupuestarias específicas para la aplicación de la Ley de Violencia Intrafamiliar.
- Acelerar la tramitación del proyecto de Ley sobre Tribunales de Familia.
- Eliminar de ese proyecto legislativo la posibilidad de introducir la mediación como mecanismo de resolución de conflictos en casos de Violencia Doméstica.
- Incorporar en los planes de desarrollo comunal el abordaje integral de la violencia al interior de la familia y la violencia contra las mujeres y niñas en la comunidad (centros de atención en violencia doméstica y sexual; campañas de sensibilización; coordinación eficaz entre las distintas instancias que abordan el problema, entre otras.).
- Crear registros adecuados para ser aplicados en todos los hospitales públicos y privados donde recurran las víctimas de violencia sexual según nueva ley de delitos sexuales (19.617) y llevar estadísticas periódicas.
- Legislar en torno al Acoso Sexual en el Código Penal por constituir una forma de violencia contra las mujeres, sancionado por instrumentos internacionales ratificados por Chile.
- Ampliar la red de Centros de Información de los Derechos de la Mujeres (CIDEM) a nivel nacional (provincial y comunal).

## b. Divorcio y regulación de las convivencias

### Objetivos

- 1 Legislación sobre el divorcio vincular.**
- 2 Legislación sobre las convivencias o uniones de hecho.**

Es un hecho indiscutible el alto número de fracasos matrimoniales, separaciones y uniones de hecho en el país. Las familias se constituyen hoy en día de múltiples formas, y la legislación

existente no se hace cargo de los problemas que enfrentan y las consecuencias sociales de los conflictos y crisis al interior de ellas, lo que deja en situación de vulnerabilidad a mujeres y niños.

En Chile no existe una ley de divorcio vincular. La inexistencia de una ley de divorcio que permita la disolución del vínculo matrimonial provoca injustas situaciones discriminatorias para niñas/os, mujeres y parejas que no se benefician de los derechos contemplados en las normas que regulan el matrimonio civil.

Actualmente existe un proyecto de ley sobre Matrimonio Civil que incluye divorcio, aprobado por la Cámara de Diputados. Se encuentra actualmente en una comisión del Senado, y su tramitación no ha recibido prioridad. La ciudadanía no conoce sus contenidos y tampoco ha participado en su discusión.

**Por otra parte, en algunos sectores son frecuentes las uniones de hecho. Estas no se reconocen para efectos previsionales y patrimoniales, ni existen regulaciones que establezcan los derechos y deberes de sus integrantes. Esta situación genera discriminación y deja a las mujeres e hijos/as en situación de desprotección y mayor vulnerabilidad social.**

#### Propuestas:

- Que se dé a conocer la ley sobre Matrimonio Civil actualmente en trámite y que se debata ampliamente con los diferentes sectores sociales.
- **Que el gobierno dé suma urgencia a dicho proyecto de ley.**
- **Acelerar la tramitación del proyecto de Ley sobre Tribunales de Familia.**
- **Que se legisle regulando las uniones de hecho.**

## 1 El derecho a la sexualidad y la salud

### Objetivos

- 1 Legislación que reconozca, garantice y de plena vigencia de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres desde la adolescencia, es decir acceso amplio a información, métodos anticonceptivos seguros y atención en salud reproductiva (control de la fecundidad, embarazo, parto, puerperio, tratamiento de la infertilidad, ETS y SIDA).
- 2 **Modificación de las normativas y reglamentos en torno a la planificación familiar para que respeten los derechos y capacidades de decisión de las mujeres sobre el número y espaciamiento de los/as hijos/as deseados/as.**
- 3 Eliminación de toda discriminación en contra de la mujer en los sistemas de previsión en salud.
- 4 **Garantía estatal de entrega de recursos a los programas de salud dirigidos a las mujeres de distintos sectores y grupos étnicos para atender eficazmente sus necesidades de salud.**

En Chile no existe un reconocimiento formal ni una normativa que regule los derechos sexuales y reproductivos. Basados en una visión positiva de la sexualidad incluyen: el derecho a ejercer la sexualidad sin riesgos de contagio de enfermedades de transmisión sexual y SIDA; el derecho

de decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de los hijos; el derecho a tener información, educación y medios para decidir el número y espaciamiento de los hijos. También el derecho a acceder a una adecuada atención ginecológica durante el embarazo, el parto y el puerperio y el derecho a acceder a la prevención y tratamiento de la infertilidad.

El embarazo adolescente es un fenómeno en aumento en nuestro país: en torno al 15% de los nacidos vivos son hijos de madres menores de 20 años. No obstante, hay comunas como La Pintana con 21,33% y Alhué con 24,36% de nacidos vivos de madres adolescentes. El 21,6% de estos nacidos vivos tienen un padre menor de 20 años.

El inicio de la vida sexual se ha adelantado entre adolescentes y jóvenes y la prevención del embarazo adolescente no ha sido eficaz. Si bien existe una orientación marco para el desarrollo de educación sexual en los colegios y se ha llevado a cabo el Programa de las JOCAS, no hay programas sistemáticos en la educación pública. Además, el abordaje del embarazo adolescente sigue centrándose en las mujeres y no aborda la paternidad adolescente. Existen importantes barreras para el acceso a los servicios de salud de adolescentes y jóvenes.

No existen campañas masivas y sistemáticas de información y educación a las mujeres sobre su sexualidad, anticoncepción y prevención de embarazo y sobre prevención del VIH/SIDA. El sistema público sólo ofrece tres tipos de contraceptivos y se desconoce la existencia de la anticoncepción de emergencia para aquellos casos de relación sexual sin protección.

Existe una normativa que ofrece la esterilización a las mujeres, pero que no las considera como sujetas de derecho con capacidad de decisión. Es muy restrictiva: exige que las mujeres tengan cuatro hijos, cuando el promedio actual es de 2,4 y la autorización escrita del marido o conviviente, siendo sancionada por una comisión médica. Por otra parte, la reglamentación sobre esterilización no considera la vasectomía, que no tiene efectos secundarios y es efectiva. El sistema público no ofrece vasectomías y esta cirugía no se enseña en las Escuelas de Medicina.

Se estima que en Chile, uno de cada tres embarazos termina en aborto. En 1990 hubo 31.930 hospitalizaciones por aborto incompleto y se estima en 159.650 el total de los abortos. Un tercio de las muertes maternas se deben a interrupciones voluntarias del embarazo.

El aborto inducido está penalizado por la ley y en 1989 se derogó el artículo 119 del Código Sanitario que autorizaba el aborto terapéutico. Por otra parte, el artículo 84 del Código de Procedimiento Penal obliga a los profesionales de la salud a denunciar a las mujeres con síntomas de haberse practicado aborto. Los procesos por aborto involucran sólo a las mujeres, habitualmente de escasos recursos.

El modelo médico que opera en los sistemas públicos de salud no incluye el respeto de los conocimientos y derechos de los distintos grupos de mujeres. Los sistemas de previsión de salud discriminan y dejan a las mujeres más desprotegidas que los hombres.

Existen problemas específicos de salud de las mujeres que no son atendidos. Particularmente, aquellos relacionados con salud mental por la multiplicidad de roles y condiciones de vida, y las enfermedades del trabajo. En efecto, la Ley de Accidentes del trabajo y enfermedades ocupacionales (Ley 16.744) no cubre al 39,4% de los trabajadores de ambos sexos, estimándose que la mayoría son mujeres. En el sector agrícola, este porcentaje alcanza al 55,8%.

Por otra parte, las mujeres de sectores rurales y comunidades indígenas tienen menos acceso a los servicios de salud.



Finalmente, hay un fuerte déficit de estadísticas sobre salud de la mujer y de estadísticas generales de salud desagregadas por sexo. Las que existen, no están actualizadas o no están disponibles.

### Propuestas

- **Incorporar la educación sexual integral en la malla curricular de la educación formal para todos los niños/as y adolescentes.**
- **Realizar campañas continuas de educación en sexualidad y cuidado de la salud reproductiva para mujeres y hombres.**
- **Que el derecho de las alumnas embarazadas a permanecer en la escuela, establecido en la circular N° 247 del Ministerio de Educación (1991), sea consagrado en la legislación.**
- **Incorporar espacios confidenciales en los consultorios de salud para la atención de adolescentes.**
- Desarrollar campañas masivas de información sobre métodos anticonceptivos y prevención del embarazo no deseado.
- Ampliar la oferta de métodos anticonceptivos en los servicios públicos de salud, al menos a cinco (anovulatorios combinados, progestinas puras en píldoras, DIU, inyectables y de barrera).
- Desarrollar campañas masivas sobre el uso de la anticoncepción de emergencia para prevenir embarazos no deseados en mujeres que hayan tenido relaciones sexuales desprotegidas por diversas causas, como por ej. violación, uso incorrecto de anticonceptivos o accidentes en el uso del método anticonceptivo habitual.
- Reglamentar la esterilización voluntaria para que se realice siempre que la mujer lo solicite
- Desarrollar campañas de información dirigidas hacia hombres y mujeres sobre la esterilización masculina o vasectomía y desarrollar cursos de especialización de médicos para realizar vasectomías.
- Crear servicios de atención en salud reproductiva para varones.
- Incorporar al sistema público de salud la vasectomía como un método regular de esterilización quirúrgica.
- Incrementar las campañas masivas de prevención del VIH/SIDA para mujeres de grupos de riesgo y mujeres en general.
- Despenalizar la interrupción del embarazo y dejar sin efecto la obligación a los médicos de denunciar su ocurrencia.
- Reponer el aborto terapéutico.
- Asegurar el tratamiento humanitario para los casos de aborto incompleto en los hospitales.
- Instalar programas públicos de prevención y tratamiento de la infertilidad.
- **Incorporar en la curricula de salud en la educación superior, aspectos antropológicos y de diferenciación por sexo así como los enfoques de género.**
- **Capacitar al personal médico y de salud para la atención de las mujeres desde una perspectiva de género mediante programas de especialización continuos que enfatizen la calidad de la atención.**
- **Reformar la legislación referida a la previsión en salud a fin de que ésta no discrimine a las mujeres.**
- **Aumentar el gasto público en salud, especialmente los ítemes dirigidos a calidad de atención y salud sexual y reproductiva.**
- Aumentar la periodicidad de las rondas médicas en zonas rurales y comunidades indígenas.
- Crear programas especiales de atención en salud para mujeres y hombres de la tercera edad en zonas rurales e indígenas.
- Ampliar la atención en salud mental para mujeres.
- Mejorar la legislación sobre salud ocupacional incorporando en la definición de

enfermedades profesionales aquellas afecciones que son potenciadas o producidas indirectamente por el trabajo, muchas de las cuales se manifiestan en el largo plazo. Asimismo, reconocer las diferencias de género en la exposición a factores de riesgo en el trabajo. Ello redundará en una protección efectiva de la salud de las trabajadoras.

- Mejorar los sistemas de estadísticas de salud de las mujeres y la entrega de estadísticas que permitan fiscalizar y evaluar los programas de salud y su calidad, en todos los niveles (nacional, regional y local).
- Asegurar una supervisión permanente del respeto a las normas éticas y técnicas aceptadas en las investigaciones sobre productos de regulación de la fecundidad.

#### IV Derecho a una cultura y educación no discriminatoria

##### Objetivos

- 1 Promoción de una cultura democrática y participativa que respete la diversidad, promueva relaciones de género no discriminatorias y favorezca manifestaciones culturales alternativas.**
- 2 Respeto a la diversidad social, étnica, de orientación sexual, edad y clase y eliminación de cualquier tipo de discriminación.**
- 3 Eliminación de las imágenes estereotipadas y modelos identitarios que refuerzan roles tradicionales de las mujeres y tratamientos discriminatorios, promoviendo alternativas.**
- 4 Mejoramiento del acceso de todas las personas a los diferentes bienes y servicios culturales.**
- 5 Garantía del derecho a la educación de todas las mujeres, especialmente de las de sectores rurales e indígenas.**
- 6 Fomento y ampliación de espacios públicos para el uso del tiempo libre de las mujeres.**
- 7 Garantía estatal de recursos para la promoción, fomento y difusión de la cultura.**

En nuestro país persisten prácticas culturales discriminatorias y sexistas, aun cuando algunas están sancionadas por leyes como el Convenio 169 y la Ley indígena. Culturalmente existe una gran influencia de sectores conservadores que no permiten legitimar definitivamente el respeto a la diferencia, ya sea étnica como de orientación sexual, entre otras. Nuestra sociedad necesita ir ampliando progresivamente sus límites de tolerancia a fin de que se exprese la pluralidad socio-cultural.

El respeto a la diferencia implica también la modificación de roles, imágenes y estereotipos basados en un modelo de división sexual del trabajo y jerarquías genéricas y plantear una redistribución de tareas así como la valorización de todos los grupos y sectores sociales.

En este contexto, por ejemplo el lenguaje verbal y no verbal sigue teñido de contenidos sexistas y homofóbicos, es decir, se ejerce una discriminación que adscribe ciertos comportamientos, psicología y roles a determinadas personas dependiendo de su sexo, limitando de este modo sus posibilidades de desarrollo.

En las escuelas los profesores y profesoras siguen refiriéndose a su alumnado como “alumnos” y “niños”, invisibilizando de este modo la presencia de las niñas. Asimismo se sigue estimulando a las niñas para desarrollar habilidades y trayectorias tradicionalmente femeninas y a los niños para actividades masculinas. De este modo la discriminación comienza en la niñez.

Si bien en términos generales las tasas de alfabetización femenina son elevadas, las mujeres rurales e indígenas tienen menos años de escolaridad y mayores niveles de analfabetismo que las mujeres urbanas, lo que tiene graves consecuencias en términos de su desarrollo y ejercicio de ciudadanía.

Los medios de comunicación siguen empleando imágenes estereotipadas de las mujeres donde el cuerpo y la sexualidad muestran a las mujeres como objeto, donde ellas desarrollan y se responsabilizan de las actividades domésticas y donde las imágenes de mujer son ideales y plantean exigencias estéticas y éticas difíciles de cumplir. A veces llegan a producir incluso desórdenes alimentarios como la anorexia y la bulimia.

A pesar del retorno a la democracia se mantienen normas legales que permiten la censura y constriñen la libertad de expresión, las que han contado con el respaldo de los sectores conservadores.

Junto con todo esto existen grandes dificultades para acceder a bienes, espacios y servicios culturales, puesto que estos generalmente son pagados y no son ampliamente difundidos. El Estado no asegura los fondos suficientes para promover la diversidad cultural y el cambio en las relaciones de género, ni abre espacios suficientes para el uso del tiempo libre.

Para muchas mujeres, la no redistribución de las tareas en la familia y en el hogar se traduce en la inexistencia de tiempo libre para la creatividad y el esparcimiento, con graves consecuencias en su salud mental.

Después del analfabetismo, en los sectores populares urbanos y en las zonas rurales los niveles de deserción escolar son más altos que el promedio.

## Propuestas

- Realizar intervenciones comunicativas destinadas a reconocer las diferencias y promover la tolerancia.
- Eliminar todas las normas legales que limitan la libertad de expresión y permiten la censura.
- Realizar intervenciones comunicativas encaminadas a promover una imagen no discriminatoria de las mujeres, a modificar las representaciones sociales respecto de la mujer en los distintos ámbitos de la vida cotidiana y ofrecer alternativas de proyectos de vida a mujeres y hombres.
- Desarrollar políticas en la educación formal e informal, dirigidas a crear nuevas representaciones sobre la paternidad, la maternidad y el carácter social de la crianza y el cuidado de los niños.
- Realizar campañas continuas dirigidas a los hombres, para que compartan responsabilidades en cuanto a la anticoncepción, crianza de los hijos, labores domésticas y prevención ETS.
- Promover cambios de roles al interior de las familias, mediante la educación, el acceso a servicios sociales que permitan redistribuir las tareas domésticas, etc.
- Impulsar políticas dirigidas a las familias y a los agentes educativos para que desarrollen las capacidades intelectuales y emocionales de las niñas condición necesaria para la constitución de proyecto laboral independiente.
- Incluir entre los objetivos educacionales la formación para el ejercicio ciudadano. Que ello se exprese en los contenidos curriculares referidos al conocimiento de los derechos en la legislación nacional e internacional.
- Incorporar en la curricula de las pedagogías en Universidades contenidos de género y no discriminación.
- Legislar a fin de que se establezcan sanciones a la publicidad y a los medios de comunicación que denigren a las mujeres y su cuerpo.
- Eliminar de los medios de comunicación y en los textos educacionales el lenguaje sexista.

- Ampliar el número de becas de enseñanza básica, media y universitaria para niñas y jóvenes rurales e indígenas y la Beca Presidente de la República para estudios de postgrado
- Poner término al sistema de educación unidocente en las escuelas rurales y ampliar su cobertura a lo menos hasta octavo básico.
- Fomentar la educación intercultural bilingüe desde la infancia en las escuelas rurales y de comunidades indígenas y en las escuelas urbanas con población indígena.
- Aumentar el número de programas de alfabetización y regularización de estudios para personas adultas y establecer sistemas especiales de reforzamiento para aquellas mujeres que por falta de práctica han perdido habilidades de lectura y escritura.
- Crear espacios públicos y democratizar los existentes para el uso del tiempo libre de las mujeres.

## V Derechos Ambientales y calidad de vida

### Objetivos

- 1 Promoción de un desarrollo sustentable con énfasis en la aplicación de criterios de conservación y equidad de género.

Nuestro país experimenta hoy los efectos acumulados de un estilo de desarrollo que históricamente ha carecido de criterios ambientales. Los principales problemas de deterioro medioambiental son: la pérdida de la biodiversidad, la pérdida y el deterioro de la calidad del suelo, la desaparición del bosque nativo, la contaminación de las aguas, la pérdida de los derechos de agua, el aumento de desechos tóxicos, el uso indiscriminado de agrotóxicos y la contaminación ambiental en las ciudades. Todos ellos han traído consecuencias negativas en la salud y las condiciones de supervivencia de las poblaciones rurales y urbanas, traducidas en insuficiencia de alimentos, problemas de salud, malformaciones congénitas, contaminación de los cultivos de autosubsistencia falta de agua, enfermedades respiratorias e infecciosas

La instalación de empresas agroindustriales y forestales ha significado entre otras cosas el cercamiento de los campos, lo que ha dificultado el trabajo de recolección de frutos y plantas silvestres, que constituye una de las estrategias de sobrevivencia de las familias más pobres del mundo rural. A la vez, la falta de fiscalización del uso de pesticidas en los cultivos frutícolas de exportación contribuye al deterioro de la salud laboral y reproductiva de las mujeres que allí trabajan al aumentar sus probabilidades de aborto y malformaciones congénitas.

En las ciudades también hay un fuerte deterioro de la calidad de vida como resultado de la falta de planificación urbana y ordenamiento territorial, prueba de ello son la congestión vehicular, el déficit de áreas verdes. También, hay contaminación ambiental y acústica, por la presencia de industrias, la disposición de la basura y desechos industriales, el estilo de vida urbano, la pobreza, etc. Esto afecta principalmente la salud física y mental de las mujeres, los niños y los adultos mayores.

Por otra parte, como resultado de la división sexual del trabajo los problemas ambientales tienen un impacto diferenciado entre mujeres y hombres. Por ejemplo, la congestión vehicular aumenta el stress de las mujeres que trabajan fuera del hogar puesto que las obliga a coordinar estrictamente horarios laborales con horarios familiares, tales como entrada y salida de los niños del colegio,

etc. Asimismo, los problemas de salud que afectan al grupo familiar como resultado de la contaminación ambiental y los problemas derivados de la recolección de basuras, ordenamiento territorial especialmente en el espacio local, son mayoritariamente asumidos por las mujeres. Esto aumenta su carga de trabajo.

### Propuestas:

- Adoptar medidas ambientales que aseguren la sustentabilidad de los recursos y la equidad entre mujeres y hombres a través de su incorporación en la definición de instrumentos de gestión de recursos, técnicas de producción y desarrollo de infraestructuras en las zonas rurales, orientadas a conservar la biodiversidad y contribuir al desarrollo sostenible.
- Promover un estilo de vida y modalidades de consumo compatibles con la protección del medio ambiente y desarrollo sustentables.
- Reconocer, valorar e incorporar la experiencia y el conocimiento de las mujeres rurales e indígenas en la definición de medidas para lograr un desarrollo sostenible y asegurar que los instrumentos de asistencia al desarrollo refuercen dicho papel.
- Incorporar dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) las actividades agroindustriales y forestales y establecer la obligatoriedad de los Estudios de Impacto ambiental (EIA).
- Fiscalizar la aplicabilidad de medidas correctivas, de mitigación o compensatorias de todas las actividades incorporadas en el SEIA.
- Incorporar dentro de los EIA, el análisis del impacto diferenciado entre mujeres y hombres de modo de evitar desequilibrios que acentúen las desigualdades de género.
- Implementar políticas y campañas de educación ambiental para desarrollar una mayor conciencia ciudadana respecto de los problemas ambientales y su impacto en la vida cotidiana y el futuro del país.
- Incorporar dentro de la currícula universitaria de las carreras de Agronomía, Ingeniería Forestal, e Ingenierías en general, etc. y en todos los estamentos de la educación preescolar, básica y media, la dimensión ambiental y de género, como ejes transversales para una mejor calidad de vida y equidad social.
- Incentivar la participación ciudadana en el planeamiento y diseño de la gestión ambiental y estimular su capacidad para fiscalizar y establecer mecanismos apropiados de denuncia ambiental.
- Destinar recursos para profundizar los estudios y realizar iniciativas para descontaminar las aguas, suelos y/o degradación de los ecosistemas en general, que sirvan de orientación a la implementación de políticas de conservación, tratamiento y reciclaje de los recursos.
- Realizar estudios acuciosos de las especies autóctonas degradadas o en peligro de extinción utilizadas por las mujeres con fines productivos o medicinales, de modo de introducir programas especiales para su cultivo y conservación que aseguren la sustentabilidad de los sistemas productivos.
- Reglamentar la transferencia de especies y recursos genéticos, regular su aprovechamiento y reafirmar los derechos de la población local sobre los mismos, especialmente aquellos donde existe un conocimiento acumulado por parte de las mujeres.
- Evaluar y fiscalizar los programas de descontaminación ambiental así como los instrumentos de gestión ambiental, estableciendo metas y procedimientos eficaces para su logro.
- Legislar para que las organizaciones sociales de base tengan voz y voto en los Municipios e Intendencias para plantear y defender políticas de medio ambiente.
- Investigar las consecuencias del consumo de alimentos transgénicos y legislar en torno a la importación y cultivo de dichos productos.

## Anexo Tercero

# Carta Abierta al Gobierno de Chile “La Discapacidad un Asunto de Derechos Humanos” Movimiento Asociativo Chileno de la Discapacidad Septiembre 2000

## I EL NUEVO ENFOQUE SOBRE LA DISCAPACIDAD

### Discapacidad, Derechos Humanos y Realidad Social

Compartimos y promovemos el nuevo enfoque de «**derechos humanos y de realidad social**», que hoy se impulsa a nivel mundial para definir la situación que, según Naciones Unidas, afecta a más de 600 millones de personas en el planeta. Y en Chile, a más de un millón de ciudadanos como ya indicamos.

Enfoque que reconoce la condición primaria de **persona y ciudadano** del discapacitado, por tanto un sujeto con deberes y derechos que debe ejercerlos a plenitud, por una parte; y, por la otra, exige también que la discapacidad sea entendida y tratada como **realidad social**, por su impacto cuantitativo y cualitativo en la familia, la comunidad y el estado convirtiéndose en tema de interés nacional que reclama responsabilidad social y políticas de estado para atenderla y resolverla con eficacia. Cuestión que alcanza su mayor relevancia cuando cristaliza en el entorno comunitario, el más cercano y determinante, donde nace, vive y muere el discapacitado: **en la comuna**.

Para ello, la **igualdad de oportunidades** se convierte en el instrumento que abre los espacios al ejercicio de la **plena ciudadanía** para que los discapacitados aporten al desarrollo nacional como factor de dicho desarrollo y no como carga social. **Ese es el gran desafío de esta etapa**.

En consecuencia, bienes sociales tan preciados como la salud, educación, trabajo y vivienda deben estar garantizados; las barreras arquitectónicas, urbanas y de transporte, las barreras sociales y culturales que afectan su calidad de vida y limitan su desarrollo personal y social, deben ser eliminadas.

### Discapacidad, Desarrollo Social y Calidad de Vida

Pese a los grandes avances de la última década, en la sociedad chilena persiste un alto grado de paternalismo social y de asistencialismo, que contribuyen a mantener una errada visión ciudadana respecto de las personas con discapacidad y del universo social que éstas representan, reforzando una cultura que por acción u omisión niega al legítimo otro, su derecho a ser diferente y por ende sus oportunidades.

Ello se traduce, por una parte, en conductas que todavía relativizan el grado de responsabilidad política y social de las instituciones públicas y privadas y también de la propia comunidad; y, por la otra, en la mantención de la calidad de mero beneficiario de tan importante colectivo humano, el que por esta vía se aleja o no participa plenamente del proceso de crecimiento y desarrollo del conjunto de la sociedad.

Todavía hay muchas personas e instituciones que siguen considerando que la discapacidad es un problema que tiene que ver sólo con el individuo que la porta y se pretende que esta persona cambie, que se enmiende o sea corregida por la terapia, como si la discapacidad fuera una enfermedad.

En la mayoría de los casos, ésta será de por vida y gran parte de las dificultades y desventajas con las cuales se enfrentan las personas con discapacidad y sus familias a lo largo de su existencia, no tienen que ver con la discapacidad misma sino con la discriminación y la falta de oportunidades de que son objeto.

Por consiguiente, el impacto de la discapacidad se podría reducir mejorando la calidad de vida de la población, con todos los beneficios que esto significa para el conjunto de los habitantes y el desarrollo nacional.

## **Rol del Estado, Sociedad Civil y Políticas Sociales**

### **El Estado: promotor del desarrollo**

Estamos avanzando desde una cultura asistencialista y de un enfoque biomédico a uno de derechos humanos y de realidad social respecto de la discapacidad, a pesar de que no siempre es fácil disponer de los recursos económicos necesarios para hacer más rápido y consistente el proceso integracionista en este campo. Por ello el rol del estado, en tanto **promotor del desarrollo, responsable y solidario**, sigue siendo decisivo en estas materias: **no puede ser subsidiario**; y, aún con todas las restricciones, las crisis y la desigual redistribución del ingreso que genera el modelo de desarrollo económico actual, sostenemos que existen las condiciones y los recursos suficientes para impulsar los nuevos paradigmas traducidos en políticas sociales realistas, integradoras y participativas, entendidas como inversión social y basadas en la decisión política, que puede y debe operar con sabiduría para mejor redistribuir la riqueza y el desarrollo que el país está construyendo.

Desde esta perspectiva el rol y la responsabilidad de las instituciones del estado y del gobierno a nivel nacional, regional y local son ineludibles. En estas materias es donde la voluntad política y las prioridades sociales deben primar por sobre las exigencias del mercado y la libre competencia. Entre otras cosas, porque invertir en políticas sociales y servicios integradores siempre será más rentable económica y socialmente que la pura asistencialidad, pues ello genera ciudadanos, participación, desarrollo... y también consumidores.

Por lo tanto queremos más **políticas sociales integrales, integradoras y participativas**, que no descansen en la simpatía por el tema o en la buena voluntad de las personas, sino en la decisión política, la participación, la cooperación y el trabajo en red de todos los actores involucrados. Ni menos en esa curiosa solidaridad de un día a la que estamos acostumbrados una vez al año, la que junto con teñirse del color del dinero, manipula siempre la discapacidad en el «show-business» de la caridad.

## **II NUESTRO DIAGNÓSTICO BÁSICO DE LA DISCAPACIDAD EN CHILE**

### **1. Los grandes avances**

Reconocemos que en la última década, especialmente con la promulgación de la Ley 19.284, en cuya gestación participamos activamente, en Chile se han desarrollado cambios muy importantes en diversos escenarios claves para la plena integración social de las personas con discapacidad, expresados de diferente forma y con mayores o menores grados de consistencia, impacto y eficacia en la familia, la escuela, la empresa, la ciudad; en la cultura, las artes, los medios de información, las telecomunicaciones; en diversos programas y servicios estatales; en la conducta de la administración pública, del mundo político, los organismos intermedios; y en el propio sector de la discapacidad. Ello marca una tendencia positiva irreversible y crea nuevas expectativas y desafíos para consolidar el proceso integracionista en nuestro país que nos comprometen a todos.



Con el riesgo de no consignar todos los avances, indicamos algunos ejemplos:

### a) En el sector público

Las acciones realizadas por el Ministerio de Planificación y el Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS, en particular; del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, especialmente en el Instituto de Normalización Previsional, INP, que impulsa una política institucional de seguridad social moderna que incluye acciones y programas para los discapacitados y adultos mayores; del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, con la creación de la Comisión Multisectorial «Un nuevo paso de integración»; del Ministerio de Educación, con la promulgación del Reglamento de Integración Educativa; del Ministerio de Salud, en el marco de Programa de Salud Mental y sus acciones en Prevención y Rehabilitación; del Ministerio de Bienes Nacionales, que entrega inmuebles en comodato a las asociaciones.

En 1999 el **Consejo de Ministros del Área Social** aprobó la **Política Nacional** y el **Plan de Acción para la Discapacidad**; y concluyó el trabajo de evaluación y proyección del tema por parte del **Grupo de Trabajo Interministerial** relativo a la discapacidad, creado por la misma instancia ministerial. Aún cuando no tuvimos oportunidad de participar en su elaboración, estos instrumentos debieran constituirse en un gran instrumentos de trabajo que oriente las políticas públicas y los recursos económicos del nuevo gobierno del país en esta materia.

También resaltamos la decisión de la Asociación Chilena de Municipalidades por incorporar el tema dentro de su estructura y agenda de trabajo, aún cuando todavía no constituye sistema ni políticas estables. Al mismo tiempo, las acciones que diversas municipalidades ejecutan a través de sus programas y servicios regulares o específicos; y la institucionalidad que está surgiendo a nivel regional y comunal para atender la demanda del sector.

### b) En el sector privado

En el sector privado, también hay avances importantes. Uno de ellos corresponde a las acciones de la Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA, la que junto con atender orgánicamente el tema desde su máxima dirección, ha impulsado la creación de los **Consejos Comunales de la Discapacidad** (107 en la actualidad), orientados a la inserción laboral de este colectivo. También está ejecutando un catastro de esta población en dichas comunas, con apoyo económico del FONADIS.

### c) El movimiento asociativo chileno de la discapacidad

Finalmente, en este somero recuento, agregamos el interesante proceso de coordinación y trabajo conjunto con perspectiva de unidad orgánica de las grandes asociaciones nacionales de la discapacidad como indicamos al comienzo. Es una expresión del nuevo estadio de desarrollo alcanzado por un movimiento social que, históricamente concebido sólo como receptor de beneficios y subsidios, hoy está ejerciendo nuevos roles y marcando presencia organizada en el país valorado como tal ante el estado y la comunidad nacional.

## 2. Las mayores carencias o insuficiencias

Junto con valorar los grandes avances registrados en la última década, consignaremos las carencias o insuficiencias que a nuestro juicio son las más relevantes. Las que debieran ser resueltas con la más activa participación multisectorial, en una estrategia de corto y mediano plazo.

## a) Legislación e institucionalidad específicas

Se evidencia lentitud y eficacia relativa en el cumplimiento, aplicación, conocimiento y manejo de la Ley 19.284. No todas sus normativas se están cumpliendo a cabalidad; todavía no constituyen sistema orientador de los objetivos, los recursos, la conducta y las acciones de los organismos del estado en todos sus niveles. Todavía hay que recurrir a la presión, al «lobby» y a la buena voluntad o cercanía con el tema de instituciones, funcionarios y personas para darle más ritmo, mayor eficacia y cumplimiento al espíritu y la letra de la ley. Este fenómeno se expresa también en el sector privado, en mayor o menor grado.

Además de lo anterior, la Ley 19.284 está expresando sus limitaciones en cuanto marco legal e institucionalidad específica (FONADIS), para atender una demanda social que los desborda en sus respectivos ámbitos y funciones. Así como la necesidad de que ciertos instrumentos o instituciones deben ser modificados o eliminados simplemente por su bajo impacto, resultados, e incluso burocratización: como los destinados a la clasificación y diagnóstico de las discapacidades, el COMPIN, y el Registro Nacional de la Discapacidad, respectivamente.

## b) Políticas institucionales y participación multisectorial

Evidenciamos insuficiencia en el grado y nivel de involucramiento institucional de los entes estatales y privados en políticas, programas, servicios y en coordinación multisectorial e intersectorial en materia de discapacidad. Al mismo tiempo, sin desconocer los avances y esfuerzos de diversos organismos estatales: **la participación real, permanente y sistemática del propio sector de la discapacidad y otros agentes sociales** en la definición, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas públicas en favor de este colectivo y sus familias es uno de los mayores déficits actuales, a nuestro juicio.

## c) Políticas sectoriales

En el ámbito sectorial todavía es lento y complejo el proceso de integración educativa; en prevención y rehabilitación integral y en el acceso pleno a los sistemas de salud, especialmente en el privado; en trabajo y previsión social; en eliminación de las barreras arquitectónicas, urbanas y de transporte; en programas y servicios para el uso del tiempo libre, la cultura, deportes y recreación; en el acceso a las telecomunicaciones y los nuevos productos tecnológicos de la información y la comunicación; y en el perfeccionamiento del marco legal chileno general, que mantiene conceptos y normativas discriminatorias y excluyentes que limitan gravemente derechos y deberes ciudadanos de las personas con discapacidad y sus familias

En definitiva, el proceso de plena integración social de las personas con discapacidad es lento y complejo, pero sostenido. Presenta avances y dificultades, ciertas inercias y explicables resistencias, porque lo que se está intentando es un cambio radical del tratamiento del tema a nivel del estado y la sociedad civil a partir de la promoción de los nuevos paradigmas y enfoques de la discapacidad.

Asumimos la cuota de responsabilidad que nos corresponde y precisamente por ello es que al calor del proceso integracionista y de nuestros esfuerzos unitarios en la capital y en regiones queremos seguir aportando desde nuestra singularidad social e institucional, de cara a los desafíos que el Tercer Milenio presenta a todos los chilenos. Pero, al mismo tiempo, aspiramos a que el Presidente de Chile y su Gobierno, se comprometan cada vez más a fortalecer dicho proceso y no dar ni un solo paso atrás en el camino de mayor equidad y justicia social alcanzado por y para los chilenos con discapacidad de nuestro país.

### III NUESTRA PROPUESTA DE FUTURO: CONSOLIDAR PARA AVANZAR

A partir de lo avanzado en estos años y para proyectar el futuro, nuestras instituciones, activas protagonistas en la génesis del cambio producido en el país en materia de discapacidad, proponemos las siguientes líneas de acción a desarrollar por el futuro gobierno para consolidar el proceso de plena integración social de las personas con discapacidad y sus familias:

- **Evaluar el impacto del proceso integracionista en su conjunto** para consolidarlo y profundizarlo: políticas públicas, estrategias, programas y servicios, con la participación de los diversos actores públicos y privados involucrados y la debida coordinación multisectorial e intersectorial.
- **Priorizar en políticas sectoriales:** **Salud:** prevención y rehabilitación integral; **Educación:** integración educativa; **Trabajo:** capacitación y ubicación productiva; **Vivienda:** acceso a vivienda digna; **Accesibilidad:** eliminación de barreras arquitectónicas, urbanas y de transporte; **Telecomunicaciones:** acceso a las nuevas tecnologías, medios y productos de la comunicación y la información; **Uso del Tiempo Libre:** más cultura, deportes, y recreación.
- **Establecer el catastro nacional, regional y comunal definitivo de la discapacidad**, para definir con realismo las políticas públicas para esta población y el financiamiento de dichas políticas.
- **Estimular el involucramiento institucional, la cooperación y trabajo en red** del sector público y privado, los profesionales y el Movimiento Asociativo de las Personas con Discapacidad y la base comunitaria. Toda acción pública o privada debe ser parte de una política institucional en esta materia, no de la simpatía o cercanía con el tema, asumiendo los costos y beneficios que ello implica.
- **Desarrollar Políticas Municipales de Atención Integral de las Personas con Discapacidad**, con institucionalidad adecuada, coordinación de programas y servicios y activa participación comunitaria. **La comuna es el escenario natural del cambio y la integración real y plena.**
- **Perfeccionar el marco legal chileno general**, para cambiar añejos preceptos y normativas que lesionan gravemente el ejercicio de la plena ciudadanía de la persona con discapacidad en materia civil, penal y otras. Al mismo tiempo, garantizar la protección y defensa los derechos de la persona con discapacidad contra los abusos, la violencia y los tratos degradantes. Establecer el **Defensor del Pueblo** para los discapacitados
- **Educar para la integración, la tolerancia y la no discriminación.** Impulsar una política comunicacional permanente de promoción del cambio cultural, traducida en conductas sociales que apoyen la integración social de las personas con discapacidad, el respeto a sus derechos y deberes ciudadanos y el mejoramiento de su calidad de vida. Una política de educación y participación ciudadana, especialmente orientada a los niños y jóvenes que se basa en la no discriminación y el respeto a la diversidad.
- **Respetar y aplicar los convenios y recomendaciones internacionales.** Especialmente las «Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad»; el Convenio 159 de la OIT, la Convención de los Derechos del Niño, la Declaración de Cartagena de Indias, la Declaración de Salamanca, la «**Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad**», de la OEA.
- **Apoyar nuestro Movimiento Asociativo.** Invertir en nosotros. Queremos clara decisión política del gobierno en esta materia, traducida en mayor estímulo y apoyos concretos a la creación, desarrollo, fortalecimiento y **financiamiento estable de las organizaciones representativas de la población con discapacidad.**

## IV INVERTIR EN EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO CHILENO DE LA DISCAPACIDAD

Aspiramos a que todas las propuestas indicadas en el capítulo anterior sean satisfechas en lo que denominamos la **segunda fase del proceso integracionista**. Especialmente el último punto, el que a nuestro juicio debiera ser el sello distintivo de la acción del nuevo gobierno en materia de discapacidad vinculado a más derechos, participación y fortalecimiento de la sociedad civil.

Porque no queremos seguir subsistiendo con tantas desventajas para cumplir con nuestros roles y objetivos institucionales, para cooperar con el estado, el sector privado y la comunidad en programas y servicios; para profesionalizar la gestión y el desarrollo orgánico; formar dirigentes, investigar, difundir conocimiento y contribuir a educar a la comunidad en la no discriminación y promover nuevas conductas sociales integradoras y normalizadoras.

Porque después de tantos años y a pesar de todos los avances nos mantenemos en base a una precaria «**economía de subsistencia**», que se sustenta principalmente en la caridad pública o privada y en mecanismos de captación de recursos tradicionales que se agotan en la competencia de un nuevo mercado: el «**mercado de la solidaridad**». Situación que nos limita también fuertemente entre otros aspectos, para competir con éxito en la licitación de fondos públicos, cuestionando la continuidad de nuestros programas de desarrollo y las prestaciones que entregamos a nuestros hijos y hermanos con discapacidad a lo largo del país, en la medida que éstas no existen o son insuficientes para cubrir la demanda por parte del estado o el sector privado.

Porque aspiramos a que el estado asuma una nueva responsabilidad social con los discapacitados, esta vez, y debidamente calificado, en materia de **financiamiento estable de nuestras organizaciones**, para desarrollarlas y fortalecerlas.

Para cumplir mejor, entre otros, los siguientes roles institucionales:

- ***Interlocutores válidos y representativos ante el estado y la comunidad nacional. Agentes sociales del cambio, no sólo beneficiarios y prestadores de servicios con tantas desventajas.***
- ***Actores sociales indispensables e insustituibles en la definición, aplicación y supervisión de las políticas públicas en materia de discapacidad, como lo exigen las Normas Uniformes de Naciones Unidas.***
- ***Recurso que genera rentabilidad social y aporta un valor agregado inestimable, sin grandes costos para el estado, por el carácter de voluntariado de la mayoría de los integrantes de nuestras asociaciones; y integrantes vitales de una vasta red social de apoyos y servicios que bien vale la pena invertir en ella.***

“**Invertir en Nosotros**” es el nuevo lema que estamos acuñando en Chile las asociaciones representativas de las personas con discapacidad, de cara al nuevo siglo en el que la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil debieran ser los signos más distintivos del desarrollo de la democracia y el progreso de nuestro país. Con todas nuestras fortalezas y debilidades pensamos que vale la pena invertir en nosotros, por nuestro aporte histórico y futuro, tanto como articular estrategias y acciones de cooperación, vincular sueños y esperanzas comunes para construir nuevos y mejores escenarios de igualdad y derechos para las personas con discapacidad, sin discriminaciones de ninguna naturaleza.

Para que un día no lejano, junto con el desarrollo y los frutos del progreso entrando a todos los hogares chilenos por igual, **el respeto a la diversidad y el derecho a ser diferente** sean el fundamento de una convivencia más humana en una sociedad más justa y solidaria.

## GRUPO DE TRABAJO POR LA UNIDAD DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO CHILENO DE LA DISCAPACIDAD

**Enrique Norambuena A.**  
**Presidente Nacional UNPADE**  
Unión Nacional de Padres y Amigos  
de Personas con Discapacidad Mental

**Félix Albino Moscoso**  
**Presidente CONALACH**  
Corporación Nacional de  
Larigectomizados de Chile

**Soledad Cisternas**  
**Presidenta COPRADEV**  
Corporación Pro Ayuda

**Exides Valenzuela M.**  
**Presidente**  
Liga Chilena contra el  
Mal de Parkinson

**Andrés Guzmán**  
**Presidente ACHIELS**  
Asociación Chilena de Intérpretes y  
Traductores de Lenguaje de Señas

**Arturo Farías P.**  
**Consejero Fonadis (CUT)**

**Vicente Picó T.**  
**Consejero FONADIS (Disc. Física)**

**Fernando Silva**  
**Presidente UNITCH**  
Unión Nacional de Instituciones  
Tiflológicas de Chile

**Elsa Acuña P.**  
**Vicepresidenta ANAFADIS**  
Agrupación Nacional de Familiares  
de Discapacitados Síquicos

**María Eugenia Humeres**  
**Presidenta**  
CORPORACIÓN DE ALZHEIMER  
Al Débil Visual

**Magdalena Avalos C.**  
**Presidenta ASPAUT**  
Asociación de Padres y Amigos  
de Niños Autistas

**Gustavo Morales M.**  
**Presidente ANDESCHI**  
Asociación Nacional de  
Deportistas Sordos de Chile

**Adelmo Bórquez M.**  
**Consejero FONADIS (Disc. Mental)**

**Patricio Parada**  
**Consejero FONADIS (Disc. Visual)**



## Anexo Cuarto

### **Movimiento Unificado de Minorías Sexuales Centro de Estudios de la Sexualidad Proyecto CES-CONASIDA Módulo Comercio Sexual**

#### **Aproximación a un Diagnóstico de Percepción de Riesgo en Población Travesti de la Región Metropolitana**

Versión resumida

SANTIAGO 1998/99

### **Contextualización de los HSH en Chile**

Para hablar de los HSH en Chile hay que partir por señalar que sólo en 1998 se modificó el artículo del código penal que sancionaba con cárcel las relaciones sexuales entre hombres adultos y con mutuo consentimiento. Sin embargo, en la legislación chilena persisten artículos dentro del Código Penal que son aplicados en forma permanente contra la población homosexual y con mayor frecuencia en la población travesti, nos referimos la Artículo, 373 y sub siguientes, que hacen referencia a las sanciones de quienes ofendan **“la moral y las buenas costumbres”**. En concreto este artículo es aplicado a la población homosexual en general cuando demuestra públicamente su orientación y principalmente su afectividad, en el caso de las travestis, en muchos caso simplemente basta con ser travesti para que esto se considere ofensivo a la moral.

En Chile no existe prohibición o sanción directa por ser travesti, lo que existe es una interpretación de la ley por parte de algunos sectores, fundamentalmente organismos de seguridad que aplican en forma arbitraria sus funciones, incluso en Chile tampoco está sancionado el cambio de sexo, lo cual posibilita que un número importante de personas opte por este cambio gracias a la cirugía y posteriormente inicie las gestiones para cambiar su nombre en el registro civil.

Por otra parte, el panorama en cuanto a la discriminación es igualmente difícil, los estudios realizados indican un alto rechazo a la población homosexual, la investigación realizada por la fundación IDEAS y la U. de Chile en 1997 indicó que el rechazo a los homosexuales alcanzaba grados de peligrosidad graves, un estudio posterior realizado en el año 2000 mostraba que la situación mejoraba pero que seguía siendo preocupante.

Por su parte el Estudio de comportamiento sexual realizado por CONASIDA en 1998 indicaba un alto rechazo a las relaciones entre personas del mismo sexo, tanto entre hombres como entre mujeres, junto a ello se presenta en este estudio una subdeclaración de la orientación sexual homosexual, esto debido a que solo 0,3% de los hombres declara tener esta orientación<sup>168</sup>, lo cual es obviamente contradictorio con estudios internacionales y con la observación que se tiene de prácticas homobisexuales en otros registros como consultas de ETS, Epidemiología del VIH y FONOSIDA por nombrar algunos.

<sup>168</sup> Estudio nacional de Comportamiento Sexual. Primeros análisis. p.126.



*La actual situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población GLBT en Chile se expresa claramente en los trabajos realizados por la Fundación Ideas y Flacso considerando la carga de discriminación e intolerancia. La primera de ellas señala que para la comprensión de los resultados de la encuesta hay que medir con relación a la situación de discriminación que enfrentan otros países. «Existe una franja de referencia que es la siguiente: cuando el índice de discriminación e intolerancia se encuentra sobre el 11 % es preocupante, sobre el 21 % es alarmante, sobre el 31 es riesgoso, sobre el 41 % es peligroso y sobre el 51 es gravísimo» y una vez expuestos los marcos de referencia se expone la realidad nacional donde la homosexualidad tiene una carga de intolerancia y discriminación que se eleva a la cifra de 60.2 % lo que es gravísimo. Estudio Fundación IDEAS (1997)*







