



The Global Initiative
for Economic, Social and Cultural Rights

**Informe Alternativo Conjunto presentado por Global Initiative
for Economic, Social and Cultural Rights y Red de Nuevo Pacto
Social (Chile)**

**Presentación al Comité de Derechos Económicos, Sociales y
Culturales de Naciones Unidas, para la formulación del Listado
de Cuestiones Previas al Informe de Chile – Quinto Informe
Periódico del Estado de Chile**

Febrero de 2020

1. Entre el 9 y 13 de marzo del 2020 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) formulará el Listado de Cuestiones Previas al Reporte para Chile que tendrá lugar durante su 66 pre-sesión del Grupo de Trabajo, como parte del proceso de revisión del quinto informe periódico de Chile sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. El presente informe es presentado como parte de ese proceso, en un esfuerzo conjunto por las siguientes organizaciones de la sociedad civil.

2. Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR)¹ es una organización internacional no-gubernamental de derechos humanos que busca avanzar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales alrededor del mundo, enfrentando los problemas estructurales de desigualdad y pobreza global con un enfoque de derechos humanos. La visión de GI-ESCR es un mundo donde el marco de los derechos humanos refleje las experiencias reales de vida de todas las personas, fomentando la justicia social, la dignidad humana y catalizando cambios desde lo local hacia lo global.

3. Nuevo Pacto Social (NPS) es una red chilena de organizaciones de la sociedad civil que trabaja por los derechos humanos de las comunidades más excluidas de nuestro territorio con el propósito de construir un país más justo, democrático y sostenible. NPS está integrada por 10 redes en las que convergen más de 750 organizaciones de la sociedad civil, desplegadas territorialmente en todas las regiones del país.²

4. Las organizaciones que participaron en la redacción del informe son: Fundación para la Superación de la Pobreza, Techo-Chile, Educación 2020, Observatorio Ciudadano, Colegio Médico de Chile A.G. de Chile, Comunidad de Organizaciones Solidarias y ACCIÓN.

4. El informe también ha recibido los valiosos insumos del Foro por el Derecho a la Educación Pública.

¹ <http://www.globalinitiative-escr.org/>

² Nuevo Pacto Social está compuesto por: ACCIÓN – Asociación Chilena de ONGs ▪ ADIR – Asociación Chilena de Diálogo Interreligioso para el Desarrollo Humano ▪ CHILECOSOC – Asociación de Consejos de la Sociedad Civil ▪ Comunidad de Organizaciones Solidarias ▪ Pacto por la Discapacidad ▪ Red de Gobierno Abierto ▪ Red de Movilidad ▪ Red de Organizaciones Independientes ▪ Red Voluntarios Chile ▪ Sociedad Civil por la Acción Climática.

I- ANTECEDENTES GENERALES Y ANÁLISIS DE CONTEXTO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN CHILE

1.- Contexto Social y Normativo de los DESC en Chile

Chile se encuentra en un momento único en su historia desde el regreso a la democracia. Este momento crítico surge con el estallido social el 18 de octubre de 2019, el cual se produce luego de décadas de profundización de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico, cuyos beneficios no fueron distribuidos equitativamente. El modelo económico neoliberal fue construido durante los 17 años de la dictadura militar, el cual desreguló los mercados y privatizó los servicios de protección social concentrando la riqueza, los ingresos y las oportunidades en manos de los más aventajados.³ De acuerdo a la CEPAL, los ingresos del 10% más rico son 26 veces más altos que los del 10% más pobre, y el 1% de mayores ingresos posee un 26,5% de la riqueza total del país.⁴ Además, Chile tiene un índice de Gini de 49.6 que lo convierte en el país más desigual de la OECD y uno de los 30 países más desiguales del mundo. Esta división social y económica ha sido el resultado manifiesto de políticas sociales diseñadas e implementadas desde 1973. Políticas de vivienda que segregaron a los chilenos en territorios “de ricos” y territorios “para pobres”⁵, donde el acceso a bienes y servicios también quedó distribuido de la misma manera, un sistema de pensiones que tiene como consecuencia un grave empobrecimiento en la vejez, con un impacto desproporcionado en las mujeres⁶, falta de acceso a la salud de manera oportuna y sin estándares adecuados de calidad⁷, y un sistema de educación que ha segregado y otorgado por años oportunidades distintas a ricos y pobres.⁸

La movilización nacional que estamos viviendo ha dejado en evidencia la diferencia en la calidad de vida entre quienes tienen privilegios y quienes no los tienen.⁹ Los sucesivos gobiernos han sostenido que la población y sus logros, están basados en el mérito individual, que solo el esfuerzo de cada cual es garantía de movilidad social. Sin embargo, sin igualdad de oportunidades, participación y respeto de los derechos fundamentales, ello no es posible. Así lo ha señalado el Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, señor Philip Alston, en su misión a Chile entre el 16 al 24 de marzo

³ Ver declaraciones de la Secretaria Ejecutiva de CEPAL el 01/11/2019, Alicia Barcena en: <https://www.elespectador.com/economia/la-cepal-critica-las-privatizaciones-en-chile-que-desataron-las-protestas-articulo-888649>

⁴ Comisión Económica para Latino América y el Caribe (CEPAL), Panorama Social para Latino América 2019. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>

⁵ Ver Declaración final de la misión de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada, Sra. Leilani Farha Santiago de Chile, 28 de abril de 2017, en:

<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21544&LangID=S>

⁶ <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2019/07/Pensiones-bajo-el-minimo-2019-1.pdf>

⁷ Ver “Panorama y Desafíos del Sistema de Salud de Chile” (Resumen) César Gattini. Observatorio Chileno de Salud Pública de la Universidad de Chile, en:

http://www.ochisap.cl/images/ene20/Desafos_Sistema_Salud_Chile_Resumen_CG2612.pdf

⁸ Ver <https://acnudh.org/informe-del-relator-especial-sobre-el-derecho-a-la-educacion-mision-a-chile/>

⁹ La situación de desigualdad de oportunidades se encuentra profusamente desarrollada en “Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile.” PNUD. Ver en particular Capítulo 2 en:

https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza-Libro-DESIGUALES-final.pdf

de 2015. En su informe, se establece: “19. Las desigualdades descritas en el presente informe resultan profundamente problemáticas y tienen como resultado una sociedad muy segregada en que la existencia de zonas residenciales y escuelas segregadas afianza los privilegios e inhibe la movilidad.”¹⁰

Asimismo, los niveles de participación de las personas y comunidades en Chile son de los más bajos del continente, lo que dificulta enormemente el disfrute de los DESC.¹¹ La falta de interés de los partidos políticos por canalizar la participación ciudadana en la gestión pública, lleva a las organizaciones de la sociedad civil a demandar al Estado el desarrollo de una institucionalidad de participación ciudadana en la materia. Pese a algunos avances normativos en la materia, particularmente la dictación de la ley 20.500 en el 2011, no incluyó la participación en el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas en los ámbitos de los derechos sociales, incluyendo vivienda, educación y medio ambiente. En el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se creó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el cual entregó una serie de propuestas, las que, bajo el enfoque de los derechos humanos, abordan cambios normativos, constitucionales y administrativos. Hasta la fecha, dichas propuestas han sido olvidadas por las actuales autoridades. Las diversas propuestas formuladas por el Consejo Participación, mantienen plena validez a la fecha¹² y estas debieran ser incorporadas en el proceso de cambio constitucional que el país comenzará a vivir prontamente.

Por otra parte, además de los niveles de desigualdad descritos y la falta de participación ciudadana, nos preocupa especialmente las numerosas violaciones de los derechos humanos cometidas por parte de agentes de seguridad del Estado desde que comenzaron las movilizaciones sociales el 18 de octubre, las cuales han sido denunciadas por organismos nacionales e internacionales, pero que han sido relativizadas por el Estado.¹³

¹⁰ Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Chile. 08/04/2016. A/HRC/32/31/Add.1 de fecha 8 de abril de 2016.

¹¹ OECD, La participación ciudadana en el proceso constituyente en Chile (2017), en: <https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf>

¹² Ver las propuestas completas en: Informe Final Consejo Nacional De Participación Ciudadana. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Enero de 2017.

¹³ Los informes de Amnistía Internacional y Human Rights Watch dan cuenta de abusos reiterados por parte de fuerzas de orden del Estado, específicamente, Carabineros de Chile Estos informes señalan entre otras cosas “...pruebas consistentes que Carabineros utilizó la fuerza de manera excesiva en respuesta a las protestas e hirió a miles de personas, con independencia de si habían participado en hechos violentos o no. Los servicios de urgencias médicas del país atendieron a 11.564 personas heridas relacionadas a las manifestaciones entre el 18 de octubre y el 22 de noviembre, informó a Human Rights Watch el Ministerio de Salud. De estas, más de 1.100 presentaban lesiones moderadas o graves que se han producido” (Informe HRW). Por otra parte, Los datos del Instituto Nacional de Derechos Humanos indican que en el 48% de los casos observados de detenciones, las personas detenidas se estaban manifestando pacíficamente (más allá de que estuvieran o no ocupando la calzada). Asimismo, se utilizaron gases en forma indiscriminada en el 56% de los casos observados, y en el 60% de los casos observados se apreció falta de gradualidad en el uso de fuerza, que sobrevino sin previo aviso y en ausencia de diálogo. Se registraron en los hospitales 2.727 casos de personas adultas heridas, así como 211 casos de niños, niñas y adolescentes, y 241 personas resultaron con lesiones oculares a causa de disparos de balines de escopeta anti-disturbios por fuerzas especiales de carabineros. También se constató una serie de violaciones de derechos humanos contra las personas detenidas y retenidas en comisariás. La más frecuente de estas fue el uso excesivo de la fuerza durante la detención, con 751 casos. En total, se registraron 190 casos de acoso o violencia sexual, 171 de ellos correspondientes a desnudamientos.

En el contexto descrito, el Estado de Chile debe enfrentar dos grandes desafíos: primero, asumir las responsabilidades de las violaciones a los derechos humanos que se han producido durante todo el proceso de movilización social. Ello implicará investigar todas las violaciones a los derechos humanos, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas. Asimismo, ha de realizar algunas reformas estructurales, tales como modificar la institución de Carabineros de Chile, que ya antes de la crisis social, se encontraba envuelta en una serie de escándalos de corrupción¹⁴ y cuyo actuar, ha estado marcado por un excesivo uso de la fuerza, que ha sido criticado tanto por entidades nacionales como internacionales.¹⁵ En segundo lugar, el Estado de Chile finalmente se enfrenta a realizar un profundo cambio normativo y avanzar hacia la creación de una nueva Constitución.

El proceso constituyente ya está trazado y comenzará con un plebiscito el próximo 26 de abril de 2020. En este referéndum, la ciudadanía deberá decidir si desea o no una nueva constitución y cuál es el mecanismo para su redacción.¹⁶

La actual Carta Fundamental tiene una grave anomalía de origen: fue dictada sin las garantías democráticas mínimas, en el contexto de una dictadura cívico militar de Augusto Pinochet (1973-1990). La evidente imposición de la Constitución de 1980 se advierte en la derogación unilateral de la carta magna predecesora, la de 1925, por la Junta Militar que rigió al país luego del golpe de estado del 11 de septiembre de 1973. Asimismo, dicha Constitución sienta las bases del modelo económico y social imperante, que se ha traducido en las desigualdades estructurales que vive el país.

En efecto, el carácter liberal en materia económica de la Constitución vigente se encuentra dispersa a lo largo de todo el texto constitucional.¹⁷ Por otra parte, el listado de derechos constitucionales contiene mayoritariamente un catálogo de derechos civiles y políticos, en donde el Estado asume un rol secundario, de no intervención más que de promoción activa, entregándole a los privados la tarea de satisfacer, mediante mecanismos de mercado, la provisión de los bienes jurídicos protegidos por los derechos económicos sociales y culturales.

Así, la Constitución no busca una igualdad sustantiva de la población, ni siquiera una real igualdad de oportunidades. Se basa en mecanismos de mercado para la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales, sin que existan garantías mínimas de calidad para

¹⁴ Producto de diversas irregularidades en Carabineros la Cámara de Diputados ha creado una serie de comisiones investigadoras especiales (CEI) en virtud de sus facultades fiscalizadoras contempladas en la Constitución Política de Chile en su artículo 54 N°1. Consultar en:

https://www.camara.cl/trabajamos/comisiones_tipo.aspx?prmT=I

¹⁵ Ver Nota al pie N°9 y el “Informe sobre la Misión a Chile 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019” en https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf

¹⁶ La reforma constitucional está regulada por la Ley 21.200 publicada el día 24 de diciembre de 2019 en el Diario Oficial de Chile.

¹⁷ Parte importante de la doctrina de la subsidiariedad presente en la vida nacional se refleja en el artículo 19 N° 21 en su inciso segundo que dispone que “El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quorum calificado los autoriza. Así, El artículo 66 de la Constitución Política de la República de Chile establece en su inciso 3° “Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.”

su satisfacción. La forma en que se ha (des)regulado el mercado ha hecho que este funcione para la ventaja de los más ricos a costa de todo el resto de la población.

Aquellos que tienen más recursos económicos, pueden recurrir al mercado para satisfacer sus derechos, por ejemplo, de educación, salud y pensiones. El resto, debe buscar en el Estado dichas garantías, las que han resultado muy inferiores a las ofrecidas por el mercado y en muchos casos inexistentes. Adicionalmente, y como parte del modelo aplicado, se ha optado por la adopción de medidas de superación de la pobreza focalizadas en los más pobres, rompiendo así con el principio de universalidad, entendida esta como una “vocación de universalidad”. Estas medidas han desencadenado en servicios y programas de baja calidad en los más pobres.

Los efectos subjetivos del modelo han sido devastadores en la mayoría de la población, percibiéndose una desigualdad en el ejercicio de derechos fundamentales arraigada en privilegios económicos.¹⁸ Por su parte, la focalización del gasto público ha instalado un criterio de mercado: la competencia entre posibles usuarios por beneficios estatales. Esto ha arraigado la idea de aprovechar las oportunidades que se ofrecen, más que ser titulares de derechos garantizados por el mero hecho de ser ciudadano/a y formar parte de una misma comunidad.

El principio de subsidiariedad y el acotado rol del Estado en materia de realización de derechos, queda de manifiesto al observar que los mecanismos de protección ante la afectación de los derechos constitucionales son extremadamente débiles. Así, la Constitución vigente establece en el artículo 20 de la Constitución el llamado genéricamente “Recurso de Protección”. Este recurso consagra la facultad de reclamar la protección de la autoridad judicial, solo en cuanto se atente contra la libertad de optar por algunas de las diversas alternativas disponibles para ejercer un derecho social, pero no cuando el mínimo esencial de un derecho sea vulnerado. Ello es consecuencia lógica de la lectura liberal y restringida que la Constitución hace de los DESC. Ello ocurre con el derecho a la salud y la seguridad social (art. 19 N° 9 y N° 16 de la CPRP).

Por su parte, el derecho a la educación y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, no están sujetos a la protección del artículo 20.¹⁹ Otros derechos, como la vivienda adecuada, simplemente no están consagrados en el texto constitucional.

En el proceso de transición a la democracia, se realizaron diversas reformas al texto constitucional.²⁰ La primera de ellas, aprobada por la Ley N° 18.825 en 1989, resultado de acuerdos entre el Régimen Militar de Augusto Pinochet y la oposición de la época, incorpora

¹⁸ PNUD, *Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, 2015, pág. 195, en: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza-Libro-DESIGUALES-final.pdf

¹⁹ Respecto al derecho de propiedad, el profesor Pablo Ruiz Tagle indica “... la concepción de los derechos fundamentales anterior a 1973 pensaba el derecho de propiedad como un derecho económico y social. La nueva carta fundamental convierte a la propiedad en una libertad. Así, el art. 19 N°23 establece: “La Constitución asegura a todas las personas: La libertad para adquirir toda clase de bienes.” Por su parte, los tradicionales derechos económicos sociales y culturales, como la salud, la educación y el trabajo se reformulan enfatizándose en ellos el aspecto de la libre elección.” Ruiz Tagle, P., “*La República en Chile*”, 2006, Lom Ediciones, Santiago, p 205.

²⁰ Se han realizado en Chile numerosas modificaciones al texto original, específicamente los años 1989, 1991, 1994, 1997, 1999, 2000, 2001, 2003, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

de manera “indirecta” derechos económicos sociales y culturales. Se agregó un inciso segundo al artículo 5 de la Constitución, que establece que los derechos fundamentales limitan la soberanía.²¹ Existen diversas posturas respecto a cuál sería el rango o jerarquización de los tratados a que se refiere este artículo 5° de la Constitución. Existe acuerdo en la doctrina que los derechos reconocidos en los diversos pactos y convenciones sobre derechos humanos (DDHH) ratificados por Chile tendrían rango constitucional. La jerarquía adquiere relevancia cuando existen notorias diferencias en el establecimiento de derechos sin los estándares internacionales en la Constitución; y, aquellos consagrados en los tratados que Chile ha ratificado.

2.- DESC: Justiciabilidad y Reconocimiento Constitucional

La Constitución actual no garantiza los DESC de forma directa ni de conformidad a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Esto ya lo señaló el Informe del Relator Especial de extrema pobreza, ya citado.²² Asimismo, como lo señalara ya el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en sus observaciones a Chile en el 2004, varios derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la vivienda no son justiciables.²³

En el año 2015, el Comité DESC manifestó su satisfacción respecto al proceso de reforma constitucional que estaba por iniciarse en el gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) y recomendó a Chile que, “el nuevo texto constitucional, garantizara los derechos de los pueblos indígenas y el reconocimiento integral y la protección jurídica necesaria de los derechos económicos, sociales y culturales.”²⁴ Sin embargo, como informó el equipo de las Naciones Unidas en el país en marzo de 2018, “el proyecto de ley de reforma constitucional había ingresado al Congreso, pero que no había registrado movimientos legislativos.”²⁵

La falta de reconocimiento constitucional de los DESC, se encuentra en la raíz misma de la falta de protección y garantía de los DESC en el país. Ya en el 2016, el Informe del Relator Especial sobre extrema pobreza exhortaba al Estado chileno a que “todos los derechos económicos, sociales y culturales estén reconocidos en la nueva versión de la Constitución.”²⁶ La exhortación sigue siendo totalmente válida en el marco del nuevo proceso

²¹ Art. 5.2 CPR: “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 encuentren vigentes”.

²² El informe señala “El inciso segundo del citado artículo quinto de la Constitución dice “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 encuentren vigentes” Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Chile. 8 de abril de 2016, A/HRC/32/31/Add.1 para 25.

²³ Comité DESC, Observaciones finales sobre Chile, 1 de diciembre 2004. E/C.12/1/Add.105.

²⁴ Comité DESC, Observaciones finales sobre Chile, 7 de Julio de 2015. E/C.12/CHL/CO/4.

²⁵ Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2018, A/HRC/WG.6/32/CHL/2.

²⁶ Supra (N°20).

de reforma constitucional que el país se apronta a vivir. Como lo recomendara el Comité DESC en 2015, el Estado también debiera ratificar el Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.²⁷ Permanece también pendiente la ratificación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador").²⁸

En relación al marco nacional de los DDHH, cabe señalar que el Plan Nacional de DDHH instaurado en diciembre del año 2017, dictado en el marco de aplicación de la ley 20.885 que creó la Subsecretaría de DDHH e implementado por el Ministerio de Justicia y DDHH para el periodo 2018-2021, contempla 15 temas y solo uno de ellos se refiere a DESC, titulado "Equidad territorial: DESC y desastres naturales."²⁹ Hasta la fecha solo se reportan actividades parciales del Plan Nacional DDHH.³⁰

Preguntas sugeridas al Estado:

- ¿Qué medidas ha tomado el Estado para asegurar que la Constitución reconozca y proteja todos los DESC como derechos fundamentales de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos?
- ¿Qué acciones concretas se han tomado para ratificar el Protocolo Facultativo del PIDESC y ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC?
- ¿Qué acciones se están llevando a cabo asegurar que el Plan Nacional de DDHH contenga un enfoque integral e indivisible de todos los DDHH, dando a los DESC la importancia que corresponde?
- ¿Qué plan tiene el Estado para incorporar un enfoque de género y derechos humanos en las políticas sociales que enfrentan la pobreza y la desigualdad socioeconómica?
- ¿Qué acciones se contemplan realizar para asegurar el derecho a la participación como medio de ejercicio de la soberanía y de los DESC? En particular, ¿Qué acciones se planean llevar a cabo para complementar los mecanismos de democracia representativa con mecanismos de democracia directa, participativa y de iniciativa popular?

²⁷ Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 16/11/2018. A/HRC/WG.6/32/

²⁸ Ver estado actual de tramitación legislativa en:

http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=4087-10

²⁹ Ver <https://planderechoshumanos.gob.cl/>

³⁰ Ver <https://planderechoshumanos.gob.cl/tema/Equidad%20territorial>

II. GRUPOS ESPECÍFICOS Y DISFRUTE DE LOS DESC

1. Mujeres

A. El enfoque de género en el disfrute de los DESC

El enfoque de género clave para analizar, comprender y modificar la desigualdad en el acceso, ejercicio y disfrute de los DESC en Chile y asegurar una igualdad substantiva. Las mujeres en Chile han sido directamente afectadas por el modelo económico imperante y por la privatización de los servicios públicos y las pensiones. Las mujeres en Chile no tienen igualdad en el disfrute de sus derechos, haciéndolas vulnerables a la violencia, la explotación sexual y laboral.

Durante las revueltas sociales que se viven en Chile, se ha hecho evidente la ceguera de género de los grupos dominantes y de la falta de comprensión de amplios sectores políticos sobre las denuncias y demandas de las mujeres. Las mujeres perciben todos los días, una gran brecha entre los discursos de igualdad y su experiencia cotidiana. El sentimiento de impunidad de los actos de violencia económica, social, sexual y/o política contra las mujeres, constituye un malestar que las chilenas sobrellevaron en silencio por muchos años, ante el cual las jóvenes se han rebelado. Se hace necesario develar aquellos aspectos de desigualdad de género que han permanecido invisibilizados.³¹

Asimismo, la demanda de derechos y la visibilización y denuncia de la violencia contra las mujeres que han llevado a cabo los movimientos de mujeres y feministas, se han encontrado con un resurgimiento de discursos conservadores y prácticas que configuran un escenario de retroceso material y simbólico de los derechos de las mujeres. Estos retrocesos afectan especialmente a integrantes de comunidades LGTBI, afrodescendientes, pueblos originarios y migrantes.³²

B. Protesta social y desigualdad estructural

En el actual estallido social de octubre 2019 los movimientos de mujeres se han expresado de manera pacífica, creativa y organizada a través de protestas e instalaciones como la del Colectivo Las Tesis, cuya performance ha recorrido el mundo.

Las demandas de las mujeres en contra de la violencia, por los derechos sexuales y reproductivos y la igualdad y no discriminación ha sido claramente manifestadas durante el estallido social en Chile. Sin embargo, sus demandas han sido recibidas con violencia.

Durante las manifestaciones, las mujeres han sido víctimas de todas las modalidades de las violaciones a los derechos humanos y han estado más expuestas a la violencia sexual³³. Según el Ministerio Público, las mujeres representan el 25% de las denuncias relacionadas con violaciones a los derechos humanos y alrededor de un 17% de las detenciones son niñas.

³¹ Laura Pautassi. La igualdad en espera: el enfoque de género. Lecciones y Ensayos, Nro. 89, 2012.

³² Estos discursos dan cuenta de rasgos misóginos, racistas, homofóbicos o xenófobos. Una expresión visible es la campaña “contra la ideología de género” que pone en cuestión avances en materias legales que garantizan derechos de las mujeres y las personas LGTBI y, al mismo tiempo, cuestionan las políticas públicas que consideran la igualdad de género, los derechos sexuales y reproductivos, el aborto, la educación sexual y el matrimonio igualitario.

³³ Informe ONU sobre la Misión a Chile 30 de octubre al 22 de noviembre 2019. ACDH.

La violencia política- sexual ha sido una práctica que ha caracterizado la actuación de la policía chilena, durante las protestas. El aumento de los casos de violencia sexual contra las mujeres, en particular de la violencia política y sexual de la que han sido objeto las mujeres por el hecho de participar en las protestas, ha sido denunciado en el Informe de la Misión ONU.³⁴

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) reporta que, de un total de 1.140 querellas presentadas, 244 corresponden a mujeres, 197 a niños, niñas y adolescentes y de estas 10 son personas LBTGI, 10 personas con discapacidad, 3 de pueblos originarios y 7 inmigrantes.³⁵

La discriminación estructural contra las mujeres es una situación que ha perdurado durante todos los gobiernos democráticos. Las mujeres chilenas tienen una clara percepción de su discriminación. Los resultados de una reciente encuesta señalan que esta percepción es mayoritaria 86,4%. El 92,5% de las mujeres sostiene que Chile es un país machista, y el 82,5% considera que es un país racista. Las mujeres son discriminadas en el ámbito del trabajo (97,7%), y más del 80% considera que lo son en la política, el acceso a la justicia y en el ejercicio de su libertad sexual.³⁶

Los medidas legales y políticas públicas adoptadas por gobiernos sucesivos, han sido insuficientes para revertir las desigualdades, discriminaciones y violencia de las que son objeto las mujeres. Existen proyectos de ley que avanzan en reconocimiento de derechos, programas y recursos que abordan distintas materias, de modo fragmentario, pero hasta ahora no ha existido una política articulada para erradicar la violencia de género, la desigualdad y discriminación. Un obstáculo central es la comprensión limitada del enfoque de género, como relacionado con asuntos de mujeres, sin hacerse cargo de las dimensiones relacionales, ni de las construcciones culturales que las sustentan.

Las mujeres no se han beneficiado de los avances y el crecimiento económico de la misma proporción que los varones en el país y su aporte a la economía a través de tareas domésticas y de cuidado, sigue siendo invisibilizado.

El estallido social ha abierto un camino para un proceso constituyente que dote al país de una Nueva Constitución y garantice los mecanismos democráticos de consulta popular y participación ciudadana. En este contexto y después de 18 años de tramitación, el Senado de Chile ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el que hasta la fecha no ha sido promulgado.

C. Paridad e igualdad de género

Actualmente existe un proyecto de reforma constitucional de equidad de género presentado por el Ejecutivo (Boletín 11758-07) en julio del 2018. Su principal contenido es incorporar al artículo 19 de la Constitución la garantía de equidad de género y no

³⁴ Ibid.

³⁵ Reporte de Acciones Judiciales 30 de diciembre 2019,

³⁶ La XIII Encuesta Nacional de Corporación Humanas, Percepciones de las Mujeres sobre su Situación y Condiciones de Vida en Chile 2019.

discriminación, el deber del Congreso de tutelar, legislar y promover medidas en favor de las personas que allí se indica e incorpora un numeral que modifica el artículo 78 de la Constitución Política para efectos de incluir el género femenino en las menciones de los altos cargos que allí se indican y establecer la equidad de género en el proceso de selección de dichos altos cargos. La reforma ha sido criticada pues se refiere solo a la igualdad formal.

Asimismo, el tema de la paridad en el contexto de un proceso constituyente ha sido objeto de un intenso debate que, al momento de este informe, aún no se resuelve. La paridad es una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. La paridad tiene por objeto alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de representación social y política y en las relaciones familiares, económicas, políticas, sociales y culturales.³⁷

D. Reconocimiento, redistribución y apoyo a tareas domésticas y de cuidado

Es indispensable el reconocimiento del aporte silencioso que realizan las mujeres a la economía y a la sostenibilidad de la vida humana a través de las labores de cuidado. Los cuidados del ámbito doméstico, como lo demuestran múltiples estudios relativos al trabajo no remunerado, son actividades realizadas principalmente por las mujeres, las cuales ven afectadas gravemente el disfrute de sus derechos humanos sin discriminación. Tal como lo expresó la ex Relatora Especial de Naciones Unidas para la Pobreza y los Derechos Humanos “Las dificultades, la intensidad y la distribución basada en el género del trabajo doméstico no remunerado crean y perpetúan el disfrute desigual de los derechos y la desigualdad entre los géneros, y dan lugar a violaciones de los derechos humanos.”³⁸ Particularmente, la relatora llama la atención que la desigual distribución del trabajo no remunerado, afecta los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, incluyendo el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la seguridad social, entre otros.³⁹

Los gobiernos de la región ya se han comprometido con adoptar iniciativas en este sentido.⁴⁰ La incorporación en la constitución de la organización social del cuidado es un asunto público y una fuente de desigualdades para las mujeres toda vez que recae sobre ellas casi exclusivamente, su reconocimiento es una obligación del Estado.

³⁷ Nelida Archenti La paridad política. CEPAL Serie Mujer y Desarrollo N108. 2011.

³⁸ Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda, A/68/293, de fecha 9 de agosto de 2013.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ En la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, 2007), representantes de los gobiernos de la región debatieron sobre el trabajo no remunerado y la carga de los cuidados como una forma de organización social que perjudica el desarrollo de las mujeres y acordaron: “formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo”. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se hace cargo de esta preocupación por reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social.

E. Violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres en Chile es un fenómeno estructural que está relacionada con fenómenos que viven las mujeres en todos los ámbitos de su vida. La violencia se expresa en: la feminización del trabajo, el impacto de las políticas neoliberales en sus condiciones de trabajo y de vida, las intersecciones (raza, clase, género), la relación entre las construcciones de identidad sexual. El Estado tiene la obligación jurídica de adoptar todas las medidas para erradicar todas las violencias.

Datos disponibles de la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, muestran que la acción del Estado –legislativa, de justicia y de política pública– no ha tenido impacto significativo sobre la prevalencia del problema. Advierten que las estadísticas presentan el sesgo de un Estado que no reconoce la violencia contra las mujeres y, por lo tanto, no genera herramientas apropiadas para su registro, comprensión ni mucho menos para prevenirla y erradicarla. El Estado es uno de los mayores productores y reproductores de la violencia patriarcal a través de todas sus instituciones y aparatos.

La negligencia y desidia con la que se investigan los crímenes contra mujeres, la continua fragmentación de la violencia machista a través de leyes parciales que impiden reconocer el continuo de violencia al cual están expuestas las mujeres durante la vida y los nulos recursos que se destinan a prevenir crímenes como los femicidios, agresiones sexuales y violencia intrafamiliar, son sólo algunas de las situaciones que lo grafican. En una revisión de datos oficiales y de sus propios registros, constata que el número de femicidios y de femicidios frustrados, ocurridos en esta década, no ha bajado sustancialmente. En 2009, la Red registró 55 femicidios; en 2018 fueron 57 (7 de ellas eran migrantes). En 2011, el primer registro de femicidio frustrado reportó 87 casos y en 2018 se contabilizaron 121. El incremento no necesariamente significa mayor número de casos pues, entre otras razones, puede ser atribuible a que hoy la formalización es por femicidio frustrado y no por lesiones, como se acostumbraba anteriormente. Sin perjuicio de lo anterior, es posible afirmar que el número de casos conocidos se ha mantenido en parámetros similares en estos años.⁴¹

En materia de violencia sexual, los casos reportados a Carabineros y la Policía de Investigaciones (PDI) de violaciones, abusos sexuales y otros delitos sexuales –entre 2009 y 2018– se mantienen en el rango de 13.000 a 15.000 anuales. En 2018 se reportaron 15.533; como todos los años, cerca del 90% de las víctimas fueron mujeres y más de 95% de los agresores fueron hombres. Para la Red, el Estado chileno es uno de los mayores productores y reproductores de la violencia patriarcal a través de todas sus instituciones y aparatos. La negligencia y desidia con la que se investigan los crímenes contra mujeres, la continua fragmentación de la violencia machista a través de leyes parciales que impiden reconocer el continuo de violencia al cual estamos expuestas las mujeres durante la vida y los nulos recursos que se destinan a prevenir crímenes como los femicidios, agresiones sexuales y violencia intrafamiliar, son sólo algunas de las situaciones que lo grafican.⁴²

⁴¹ Red Chilena contra la Violencia contra las mujeres, Dossier 2019 en: <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/wp-content/uploads/2019/09/DOSSIER-2019-1.pdf>

⁴² Universidad Diego Portales, Informe anual sobre derechos humanos en Chile, 2019.

F. Violencia contra mujeres rurales e indígenas

En Chile los territorios con bajo grado de urbanización, con bajo tamaño poblacional y con alta proporción de población perteneciente a pueblos originarios, constituyen el perfil predominante en las zonas más rezagadas.⁴³ Así, la desigualdad de género se expresa de distintos modos en distintos territorios y da lugar a una experiencia cualitativamente diferente de discriminación y violencia. Cabe señalar que el Estado no elabora información desagregada por etnicidad y ruralidad, con relación a la violencia contra la mujer. No hay información cuantitativa y cualitativa sobre la magnitud y las características de la violencia que enfrentan este grupo de mujeres.

La situación de pobreza es de 16% en zonas urbanas y 32% en zonas rurales. La pobreza por ingresos también es significativamente mayor para la población indígena, donde las mujeres presentan un 50% más de pobreza que la media de las mujeres a nivel nacional. No obstante, la intersección mujer, joven y rural encierra los mayores de pobreza y desigualdad de género. En el año 2015, 1 de cada 4 mujeres jóvenes rurales se encontraban en situación de pobreza, dos veces más que las mujeres jóvenes urbanas (RIMISP, 2018). Las mujeres rurales presentan una brecha de 2,4 años menos de escolaridad frente a sus pares urbanas, hombres y mujeres indígenas tienen en promedio un año menos de escolaridad que el promedio nacional. La tasa de participación laboral de las mujeres rurales es un 30% menor que la de las mujeres urbanas y un 50% menos que los hombres rurales. Las mujeres indígenas tienen un 11% menos de ingresos que las mujeres a nivel nacional. En 2017 la encuesta Casen señala que la pobreza y la pobreza extrema tiene una incidencia mayor en zonas rurales (16,5% y 4,4% respectivamente) que en zonas urbanas (7,4% y 2,0% respectivamente). La población indígena presenta niveles de pobreza significativamente mayores que la población no indígena (14,5% y 8,0% en 2017. A nivel de zonas, la incidencia de la pobreza multidimensional es mayor en zonas rurales (37,4%) que en zonas urbanas (18,3%).⁴⁴

La Mesa de Mujer Mapuche, en relación al tratamiento de las comunidades indígenas, señala que lo que prima en el Estado es “la negación del otro”, la negación del pueblo mapuche, incluidas las mujeres. “Hay mucha violencia en lo rural y particularmente en las comunidades mapuche y el fenómeno se ha naturalizado y normalizado, ocurriendo en algunos casos en un contexto de alcoholismo”.⁴⁵ Así, La violencia contra la mujer mapuche queda invisibilizada en relación a los problemas de violencia que les afectan como pueblo⁴⁶.

En relación a la violencia de las empresas ubicadas en zonas mapuche, en la comuna de Panguipulli se levantan ocho proyectos hidroeléctricos y existen más de 300 derechos de agua concesionados, ocurrió un hecho de connotación pública: la muerte de Macarena

⁴³ Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad (RIMISP, 2015)

⁴⁴ http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php

⁴⁵ La Mesa de Mujer Mapuche es una instancia que reúne a organizaciones de mujeres mapuche de Temuco, académicas del Observatorio de Género de la Universidad de La Frontera y otras organizaciones de mujeres.

⁴⁶ Observatorio Regional de Equidad en Salud según Género y Pueblo Mapuche, de la Universidad de La Frontera.

Valdés, en agosto de 2016. Según informes médicos, se habría suicidado por ahorcamiento. Ella y su esposo, vocero de la Coordinación Newen Tranguil, se oponían a la construcción de una central de paso a cargo de la empresa hidroeléctrica RP Global Chile. Dos días antes de la muerte de Macarena, la familia recibió amenazas por parte de trabajadores contratistas de RP Global. En 2017, un año después de su muerte la Fiscalía Regional de Los Ríos reabrió la causa y ordenó la exhumación del cuerpo. El médico forense manifestó que en el informe de autopsia no se logró comprobar el suicidio. La investigación aún está en desarrollo.

En el caso de las mujeres aymaras, se repite la carencia de datos cuantitativos relativos a la magnitud de la violencia. La situación que viven las mujeres de Isla de Pascua es más compleja en relación con la Violencia Intrafamiliar por cuanto es delito un delito cuya frecuencia aumenta. La Ley 16.441, de 1966 creó el Departamento de Isla de Pascua, beneficia a responsables de delitos en ese territorio, entre ellos los de carácter sexual, con la rebaja en un grado de la pena (si el autor es natural de la isla) y con la posibilidad de que el condenado cumpla hasta dos tercios de su sanción fuera de la cárcel. Ante esta situación, se ha presentado dos proyectos de ley por dos senadores de la Región de Valparaíso con el fin de derogar los artículos 13 y 14 de la Ley 16.441 (proyectos de ley 10.788-06 proyecto de ley 10.787-06). Ambos proyectos fueron presentados el 2016 y se encuentran en trámite.

El proyecto de ley sobre el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, actualmente en trámite en el Parlamento no da cuenta de la multiculturalidad existente en el país. La homogenización de las realidades de las mujeres y del tratamiento de la violencia, impide el diseño de políticas específicas a las mujeres indígenas y rurales. Las intervenciones del Estado para abordar la violencia están dirigidas a mujeres urbanas y no a mujeres rurales ni indígenas no consideran la especificidad cultural ni territorial.

G. Interrupción voluntaria del embarazo

Con fecha 23 de septiembre de 2017 entró en vigencia la ley N°21.030 de interrupción del embarazo de tres causales

En el 2019, el Ministerio de Salud promulgó el reglamento que regula la objeción de conciencia relativa a esta ley. Este establece una amplia excepción al cumplimiento del derecho establecido en la ley a través de la objeción de conciencia, entendida no solo como una potestad individual de aplicación excepcional y restringida, como debería. Datos publicados, en junio de 2019, por el Ministerio de Salud muestran que uno de cada dos obstetras de hospitales públicos se declaró objetor en la causal violación sexual (50,5%), uno de cada cuatro en caso de inviabilidad fetal (28,6%) y uno de cada cinco en caso de riesgo vital (20,7%). Se constata un incremento del número de objetores en todas las causales y, particularmente, en violación, la cual varió en más de tres puntos (en 2018 eran un 47,2% los objetores por causal de violación). Respecto de la objeción de conciencia en la causal riesgo vital, la situación es alarmante, pues se verifica una regresión en la protección del derecho a la vida de las mujeres.⁴⁷ La Mesa de Acción por el Aborto en Chile en julio de 2019, dio a

⁴⁷ Supra (N°41).

conocer los resultados de un monitoreo social a la implementación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) en la red pública de atención, en siete territorios del país. Se constata en dicho monitoreo que “existen falencias en la atención a las mujeres que se convierten, para ellas, en obstáculos para la toma de decisión sobre sus embarazos y el acceso expedito a la interrupción, si esa es su opción”.

Cabe señalar, que los derechos sexuales y reproductivos son cuestionados por sectores conservadores. En efecto, la existencia de grupos contrarios al género y anti derechos tienen expresión en los espacios institucionales y en organizaciones políticas y sociales, y en agrupaciones cuyo discurso y prácticas exacerban la inseguridad, el temor y el prejuicio sobre lo diferente y diverso de los cuerpos y las afectividades, los proyectos de vida y las culturas.⁴⁸ Se requiere adicionalmente:

H. Régimen patrimonial de sociedad conyugal

Esta iniciativa legal Boletín legislativo 7567-07, que modifica Código Civil y otras leyes, regula el régimen patrimonial de sociedad conyugal, con el fin de establecer la plena igualdad entre los cónyuges en lo que se refiere a la administración de los bienes sociales, como también reconocer, en forma efectiva, la total capacidad de las mujeres para la administración de sus bienes. Este proyecto de ley lleva 9 años en tramitación. Su aprobación es relevante para las mujeres emprendedoras por cuanto no pueden administrar sus bienes, mientras no se realice esta modificación. El Comité de la CEDAW ha señalado desde la década del 90 en las Recomendaciones al Estado de Chile la importancia de su aprobación.

Preguntas sugeridas al Estado:

- ¿En qué plazo pretende promulgar el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer?
- ¿Qué iniciativas se están implementando para asegurar que las mujeres puedan participar del proceso constituyente en igualdad de condiciones que los hombres?
- ¿Qué medidas ha adoptado o pretende adoptar a fin de que la formulación de políticas públicas tenga un enfoque de género y se establezcan mecanismos para su exigibilidad a través de acciones y recursos? Particularmente, ¿De qué manera pretende reconocer el valor público del trabajo doméstico no remunerado y prevenir que se perpetúe el igual disfrute desigual de los derechos entre hombres y mujeres?
- ¿Qué tipo de acciones se pretenden implementar para erradicar la violencia estructural que sufren las mujeres, incluyendo aquellas que habitan en zonas rurales y las mujeres indígenas?

⁴⁸ Ibid

2. Pueblos Indígenas

Oficialmente el Estado de Chile reconoce la existencia de nueve pueblos indígenas⁴⁹; Aymaras, Quechuas, Atacameños o Licán Antai, Collas, Diaguitas, Rapa Nui o Pascuenses, Mapuche, Kawaskar o Alacalufe y Yamán o Yagán. A ello se agregan los afrodescendientes o afro-chilenos, concentrados en el Valle de Azapa, Región de Arica y Parinacota, y diseminados en distintos sectores del país, reconocidos recientemente como pueblo tribal de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT. El último Censo Nacional de Población (2017) situó en un 12,8% la población que se reconoce como perteneciente a alguno de estos pueblos⁵⁰. Sin embargo, aún se encuentra pendiente el reconocimiento Constitucional de los pueblos originarios. Siendo éste junto a otros temas sociales algunas de las materias causantes de la extensa movilización ciudadana que actualmente se mantiene en el país exigiendo una nueva Constitución.

La resultados de la CASEN⁵¹ (2017), que mide el bienestar material de los hogares y arroja los índices de pobreza en el país, usando una metodología adecuada para cumplir con los estándares y mandato de la Agenda 2030, evidenció un estancamiento de la economía que trajo como consecuencia una agudización de las brechas de desigualdad económica y social, siendo los más afectados, una vez más, los pueblos indígenas, con los mayores índices de pobreza, subdesarrollo y analfabetismo, discriminación y aislamiento a la cual han sido sometidos desde la época colonial.

Dicha medición sostuvo que la Región de la Araucanía -que concentra la mayor población indígena del país (mapuche)-, tiene el más alto índice de incidencia de la pobreza con un 17,2%, superando por más del doble a la media nacional (8,6%), y la mayor incidencia de la pobreza extrema (4,6%), 2,3% más del promedio del país⁵², una tendencia que se ha mantenido entre los años 2006 y 2017 como constata la misma encuesta y a incrementarse.

Lo anterior, evidencia que las diversas políticas públicas llevadas adelante por los Gobiernos no han sido suficientes para hacer frente a la exclusión socioeconómica que viven los pueblos indígenas en Chile, la que además de contener un enfoque economicista con marcado discurso hacia el “desarrollo”, no considera para su implementación un enfoque de derechos y, en particular, la garantía del derecho a la consulta de estos pueblos.

A. Derecho a la consulta

El Convenio N° 169 de la OIT entro en vigor en el país en septiembre de 2009, sin embargo, el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados ha sido uno de los derechos que ha generado mayor discusión y polémica en su implementación, en particular en el contexto de la evaluación ambiental de proyectos de inversión. En efecto, el 4 de marzo de

⁴⁹ Artículo 1, Ley N° 19.253 o Ley Indígena, 1993.

⁵⁰ De ellos, el grupo más grande pertenece al pueblo mapuche con 1.754.147 personas (9,9% de la población nacional), seguidos con gran distancia por aimaras (156.754 personas), diaguitas (88.474 personas), quechuas (33.868 personas) y atacameños o licán antai (30.369 personas). En los últimos puestos se encuentra el pueblo polinésico rapa nui (9.399 personas), y los australes pueblos kawésqar (con 3.448 personas), y yagán o yámana (1.600 personas).

⁵¹ La encuesta CASEN es realizada por encargo del Ministerio de Desarrollo Social de Chile, siendo una de las más representativas a nivel país. La pesquisa del año 2017, se basó en la entrevista a 70.948 hogares de zonas urbanas y rurales. Para mayor información, véase: <http://encuestacasen.cl>

⁵² Para resultados de la encuesta CASEN 2017, véase: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf

2014 el Ministerio de Desarrollo Social publicó el Decreto Supremo N° 66, que vino a regular el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT y derogó la anterior normativa, mientras que en materia de calificación ambiental, dicha consulta se encuentra contenida en el Decreto Supremo N°40 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y en un Instructivo interno de la autoridad ambiental (Oficio Ordinario 161116, de 24 de agosto de 2016, del Director Ejecutivo del SEA). Estos decretos han sido ampliamente cuestionados por haber sido adoptadas sin procesos de consulta previa, ni tramitación parlamentaria, habiéndose comprometido el Estado a modificarlas, lo que no ha ocurrido a la fecha.

Estas normativas contienen además restricciones al ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en el contexto del SEIA, que se expresan en el reducido número de procesos de consulta indígena que se han implementado hasta el momento. Los artículos 85 y 86 del actual Reglamento del SEIA, establecen el derecho de consulta de pueblos indígenas cuando se produce susceptibilidad de afectación directa, debiendo la autoridad ambiental diseñar e implementar dicho proceso de consulta de un proyecto de inversión sometido a evaluación. De acuerdo al artículo 85, esto sucede cuando el proyecto genera o presenta alguno “impacto significativo”⁵³ y, adicionalmente, “afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas”. Esta forma de definir la susceptibilidad de afectación directa en el contexto del SEIA vino a normalizar la interpretación de la Corte Suprema en su jurisprudencia, que, si bien reconoció la especificidad de la consulta en tanto proceso de participación incidente y de diálogo intercultural, limitó su procedencia solo para aquellos proyectos que, por generar impactos significativos, deben ingresar a evaluación ambiental mediante un EIA. Bajo esta lógica, quedan sin un proceso de consulta indígena la gran mayoría de proyectos que ingresan al SEIA y son evaluados ambientalmente por medio únicamente de una Declaración Ambiental (DIA).

B. Derechos a la tierra, al territorio y recursos naturales

En relación con el reconocimiento, restitución, preservación y protección de tierras, territorios y recursos naturales que tradicionalmente han sido ocupados por los pueblos indígenas, persiste la lentitud y limitantes de la política pública en la materia.

Desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de OIT (2009), el Estado implementó el Programa subsidios FTAI CONADI (artículo 20 a Ley 19.253), que durante el periodo 2009-2018 permitió la adquisición de 25.772 hectáreas, con una inversión equivalente a Pesos CH \$ 71.686.844.966 (aproximadamente US \$ 100 millones)⁵⁴, y el Programa compra

⁵³ Los impactos significativos son aquellos regulados en el artículo 11 de la LBGMA, y que se encuentran desarrollados en los artículos 5 a 10 del Reglamento del SEIA. La generación de alguno de estos impactos significativos hace exigible la evaluación ambiental bajo la modalidad de un EIA, debiendo el titular proponer medidas de mitigación, reparación y/o compensación apropiadas para hacerse cargo de dichos impactos, de lo contrario el proyecto debe ser rechazado por la autoridad ambiental.

⁵⁴ Las tierras adquiridas a través de esta modalidad beneficiaron a un total de 3.703 familias, 1.668 en la modalidad de compras individuales y 2.035 familias en modalidad de compras comunitarias, en su mayoría en favor de personas mapuche. Elaboración propia en base a plataforma SITI 08-08-2018, disponible en <http://siic.conadi.cl/> Valor de un US dólar es de 720 Pesos Chilenos.

tierras en conflicto FTAI CONADI (artículo 20 b Ley 19.253), que en el mismo periodo permitió la adquisición de 96.823 hectáreas, con una inversión total equivalente a Pesos CH \$ 331.014.619.782 (aproximadamente US \$ 400 millones)⁵⁵, existiendo de acuerdo a CONADI un total de 589 carpetas con demandas por tierras, por una superficie indeterminada, derivadas de conflictos de tierras (artículo 20 b) con resolución administrativa de aplicabilidad que aún no han sido procesadas por esta entidad⁵⁶. A ello se suman programas de transferencia de propiedad fiscal y de regularización, que han ido en beneficio principalmente de pueblos indígenas en el norte del país⁵⁷.

Cabe señalar la aplicabilidad es otorgada por CONADI solo a demandas por tierra que derivan de títulos previamente otorgados por el Estado a indígenas, por lo que la demanda por tierras basadas en tierras de ocupación tradicional conforme al Convenio 169 de la OIT, que no es reconocida por el Estado y que no han sido procesadas por CONADI, es aún mayor, con base en el hecho de que el Estado radicó a los mapuche a fines del Siglo XIX y comienzos del Siglo XX en medio millón de hectáreas de un territorio de ocupación tradicional de 10 millones de hectáreas y que tierras expropiadas en la Araucanía durante el proceso de reforma agraria (1970 y 1973) en favor de personas mapuche, fueron posteriormente desposeídas tras el golpe cívico-militar⁵⁸.

Por otra parte, el monto total destinado por el Estado al Fondo de Tierras y Aguas de CONADI para la adquisición de tierras indígenas en el período 2009-2018 alcanzó a \$ 402.701.464.748 (pesos chilenos) (aproximadamente US \$ 600 millones), representado en promedio 0,1615% del Presupuesto Nacional, que contrasta, por ejemplo, con aquellos fondos asignados para las Fuerzas Armadas durante el periodo, los que en promedio llegaron al 2.6998 % del mismo presupuesto⁵⁹. A ello se agregan los elevados precios pagados por CONADI por las adquiridas a indígenas. Así el valor promedio de la hectárea adquirida a través del programa de subsidios (artículo 20 a) en el mismo período fue de \$ 2.933.360 (US \$ 4 mil aproximados), en tanto el valor promedio de la hectárea adquirida por CONADI a través de su programa de tierras en conflicto (artículo b) alcanzó a \$ 3.716.280 (US \$ 5.000 aproximados)⁶⁰.

Si consideramos el valor promedio de la hectárea adquiridas por CONADI a través de su programa de tierras en conflicto (artículo 20 b) en el período 1994- 2018, este subió de

⁵⁵ Elaboración propia en base a plataforma SITI 08-08-2018, disponible en <http://siic.conadi.cl/>

⁵⁶ La aplicabilidad para dicha compra es requerida por el artículo 6 del Decreto n°395 de 1993 del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) que “Aprueba Reglamento Sobre el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas”. Un total de 42 de estas adquisiciones del FTAI en el período corresponden a una regularización de sitios ceremoniales o de significancia cultural que en el proceso de contra reforma agraria quedaron en manos de particulares (indígenas o no indígenas).

⁵⁷ Estos son el Programa de transferencia de tierras fiscales (artículo 21 de la Ley 19.253), mediante títulos permanentes a comunidades indígenas o individuos indígenas. De acuerdo a CONADI, en el periodo 2009-2014 (del que se dispone información) se otorgaron un total de 71.349 hectáreas a 325 comunidades, en su mayoría a comunidades quechua, aymara y colla; y el Programa de regularización de tierras de propiedad anteriormente reconocida a indígenas que se encuentran en situación jurídica precaria. De acuerdo a CONADI el total de tierras regularizadas a través de este programa en el período 2009-2014, del que se dispone información, alcanza a 343, con 69.610 hectáreas, la mayor parte ellas referidas al pueblo aymara, quechua y colla. Elaboración propia en base a antecedentes de CONADI. Disponible en: www.conadi.cl; Septiembre 2014.

⁵⁸ Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003). Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los pueblos indígenas. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/268>

⁵⁹ Elaboración propia en base a Dirección de Presupuesto a fecha 02-09-2018, disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>

⁶⁰ Elaboración propia. Fuente plataforma SITI 08-08-2018, disponible en: <http://siic.conadi.cl/>

\$ 608.038 a \$ 5.523.198 (pesos chilenos), esto es más de nueve veces su valor, pues el Estado está a merced del precio que el vendedor de tierras ponga para su venta, un valor especulativo y muchas veces de carácter político. Frente a ello, el Estado no ha recurrido a mecanismos como la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, mediante ley especial o general, que está establecida en la Constitución Política de la República (artículo 18 N° 24), la que garantizaría un precio justo y no especulativo, lo que fue también recomendado por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato en su informe de 2003, sin que a la fecha haya sido utilizada.

Estas limitantes han resultado en la relocalización o traslado de comunidades. De acuerdo a información de CONADI, del total de compras efectuadas en virtud de su programa de compra de tierras en conflicto, solo el 14% ha sido en tierras aledañas al Título de Merced anterior y el 86 % restante en tierras distantes de ellas (55% en la misma comuna y 31% en otras comunas)⁶¹, sin garantías para que la comunidad respectiva otorgue su consentimiento, como exige el artículo 16.2 del Convenio 169. Asimismo, a partir de 2016 en la glosa del Presupuesto Nacional ha establecido una restricción a la compra de tierras en favor de comunidades que hayan usado vías “no institucionales” para reivindicar tierras⁶², afectando a aquellas comunidades que ante la demora en el procesamiento de sus demandas de restitución, han recurrido a la ocupación como una manera de llamar la atención de la autoridad frente a su situación.

Finalmente cabe denunciar que mediante Resolución Exenta N°241 del Ministerio de Desarrollo Social (MIDESOC) de 3 de abril de 2019, se dieron a conocer y fueron sometidas a consulta indígena los contenidos de las reformas que el gobierno pretendía introducir a la Ley 19.253, que se pueden agrupar en dos grandes categorías; las que tienen por objeto flexibilizar las normas de protección de las tierras indígena consideradas en la ley, promoviendo su división, enajenación y arrendamiento, y establecer mecanismos compensatorios alternativos al mecanismos de adquisición de tierras en ella considerados; y aquellas que modifican las normas referidas a las instancias de organización indígena - las comunidades y las asociaciones - reconocidas en la misma ley.

Esta propuesta regresiva del gobierno para reformar la ley indígena no solo no respeta el derecho internacional aplicable a pueblos indígenas, sino que además demuestra una incapacidad total para entender las demandas de los pueblos indígenas, provocando un rechazo generalizado de esta consulta por parte de los pueblos indígenas en el país, lo que llevó al gobierno a su suspensión⁶³.

⁶¹ Al respecto se debe aclarar que esta adquisición de tierras fuera de los Títulos de Merced anteriormente reconocidos al pueblo mapuche, no significa una consideración del concepto de tierras de ocupación tradicional del artículo 14 del Convenio 169. Ello toda vez que la adquisición de tierras ya sea aledañas o en otras comunas en virtud de la modalidad del artículo 20 b se basa en criterios sociales -número de personas, gravedad de situación social, etc.- y no de ocupación anterior que han sido establecidos en el artículo 6 b del Decreto N°395 del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) que establece el Reglamento Sobre el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

⁶² Disponible en: http://www.senado.cl/presupuesto-2015-piden-priorizar-restitucion-de-tierras-a-comunidades-que-han-confiado-en-el-camino-institucional/prontus_senado/2014-10-24/161336.html

⁶³ Figueroa, Natalia, La suspensión de la consulta indígena que esconde un nuevo fracaso del gobierno. El Desconcierto, 29 de junio de 2019. Disponible en <https://www.eldesconcierto.cl/2019/06/29/el-eufemismo-de-sichel-que-esconde-el-fracaso-de-la-consulta-indigena/>

C. Participación política e institucionalidad indígena

Producto de la inexistencia de una legislación que considere mecanismos especiales para la participación política de pueblos indígenas, estos se encuentran severamente sub-representados en las instancias que toman decisiones en los asuntos que les conciernen. En el Congreso Nacional solo se cuenta con tres parlamentarios que se identifican como tales, de un total de 198 integrantes en ambas cámaras. Existen además barreras institucionales que han limitado severamente la posibilidad de que ciudadanos indígenas se organicen en partidos políticos y así contar con representación en órganos electivos del Estado en igualdad de condiciones que otros sectores de la población, como dispone el Convenio 169 de la OIT.

Es el caso del partido mapuche Wallmapuwen, que tras gestiones iniciadas el 2010, recién pudo inscribirse como partido regional el 2016. Ello luego de que el Servicio Electoral, en virtud de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos y de la Constitución Política de la República, exigiera el retiro vocablos en *mapuzugun* (idioma Mapuche) de su proyecto de estatutos y de conceptos que contravendrían la Constitución, tales como derecho a la autodeterminación, autonomía, territorio y Wallmapu (país mapuche)⁶⁴. Un año más tarde, el Servicio Electoral disolvió a Wallmapuwen, al no lograr constituirse en tres regiones continuas u ocho discontinuas, lo que es causal de disolución.⁶⁵

En la actualidad existen dos proyectos de ley referidos a nueva institucionalidad indígena; para la creación de un Consejo Nacional y Consejos de Pueblos indígenas (Boletín N° 10526-06), como entes públicos de participación indígena, y del Ministerio de Asuntos indígenas (Boletín N° 10.687- de 06), los que han sido cuestionados por el riesgo de que estos asuman una representación indígena que suplante sus instituciones. Ambos proyectos fueron objeto de procesos de consulta a pueblos indígenas, los que fueron impugnados por no atenderse a los estándares del Convenio 169.⁶⁶

D. Criminalización de la protesta social

Una situación especialmente grave desde la perspectiva del derecho de los pueblos indígenas a gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación, es la que viven las personas pertenecientes al pueblo mapuche en el contexto de la criminalización de la protesta social. La respuesta del Estado frente a sus legítimas demandas ha incluido el uso de la legislación penal, en especial de normas de excepción como la Ley Antiterrorista, por lo cual el Estado de Chile ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; así como el uso desmedido de la fuerza policial en su contra, que ha tenido como consecuencia en algunos casos la muerte de comuneros a manos de efectivos policiales, por impactos de bala, en varios de ellos por la espalda. Como ocurrió recientemente -14 de noviembre de 2018- con el joven mapuche Camilo Catrillanca, de 24

⁶⁴ Servicio Electoral, Resolución 2837 de 2010. Disponible en: <http://cdn.servel.cl/transparencia/normativa/ResO2837-2010.pdf>

⁶⁵ Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2017/04/28/servel-disuelve-a-wallmapuwen-no-logro-constituirse-como-partido-politico.shtml>

⁶⁶ INDH (2015). Informe de observación sobre el proceso de consulta previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social, referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/818/Informe.pdf?sequence=1>

años, quien fue interceptado por un piquete de fuerzas especiales mientras se dirigía en tractor a su casa, acompañado de un menor de edad, hecho que causó gran conmoción pública.

Preguntas sugeridas al Estado:

- ¿Qué tipo de políticas pública e iniciativas legales se pretenden implementar para garantizar la inclusión social y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas?
- ¿Qué procesos y acciones se planean llevar a cabo para avanzar en la restitución, preservación y protección de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos?
- ¿De qué modo se pretende asegurar que las protestas sociales y las legítimas demandas de los pueblos indígenas no sean criminalizadas y se puedan desarrollar libres de discriminación por parte del Estado?

3. Comunidad LBTGI⁶⁷

Durante el 2017 los casos y denuncias por discriminación a la población LGBTI en Chile incrementaron un 45,7%, registrándose un total de 458 abusos, la cifra más alta de la que se tiene registro. Si bien desde el 2014 las denuncias por atropellos han aumentado porque las personas se están atreviendo a reportarlos, el incremento en 2017 se relaciona también con una mayor violencia, sistematización y coordinación de los grupos anti-derechos que no toleran los avances en materia de igualdad.⁶⁸

Las denuncias de uso de la violencia por agentes del Estado contra mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero son frecuentes, no obstante falta información sobre los juicios y las condenas. Un estudio exploratorio sobre la situación de las mujeres lesbianas en el país mostró que la calle es el espacio donde se produce mayor discriminación y acoso (75,2% de las entrevistadas así lo señala). En materia de justicia, se constata los asesinatos de mujeres que no se han esclarecido y se mantienen en la impunidad.

Preguntas sugeridas al Estado:

- ¿Qué tipo de reformas y mecanismos se tienen contemplados para combatir la discriminación contra la población LGTBI, incluyendo medidas de reparación a las víctimas y legislación que sancione penalmente los crímenes de odio?

⁶⁷ Para información detallada de la situación de la comunidad LBTGI véase: <http://www.movilh.cl/documentacion/2019/Informe-Anual-DDHH-2018-Movilh.pdf>; http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2019/09_Disparidades_y_barreras_de_acceso_a_la_salud_mental_en_personas_LGBTI.pdf

⁶⁸ MOVILH - comunicación para examen periódico universal de Chile enero-febrero 2019, en: <https://www.movilh.cl/wp-content/uploads/2019/12/Movilh-Comunicacion-para-Examen-Periodico-Universal-Chile-Enero-2019.pdf>

III. ANÁLISIS DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES ESPECÍFICOS EN CHILE

1. Derecho a la Seguridad Social (Artículo 9 PIDESC)

En 1981, la dictadura militar instauró una reforma estructural al sistema de pensiones de Chile a través de la promulgación del Decreto Ley N° 3500.⁶⁹ Dicho instrumento estableció un régimen de previsión social derivado de la capitalización individual que tuvo por objeto reemplazar al sistema estatal de reparto.⁷⁰ La administración de los fondos, reunidos durante la vida laboral, está a cargo de sociedades anónimas especializadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Cada AFP administra cinco Fondos, que se dividen de acuerdo al tipo de instrumentos en que se invierten los recursos (de acuerdo al perfil de riesgo que tenga el cotizante)⁷¹. El año 2008, a través de la Ley 20.255 estableció la creación y financiamiento de un pilar solidario, la cual ha sido reconocida como un esfuerzo destinado a la focalización de recursos para las personas con menores ingresos que no pueden cubrir sus necesidades básicas.

Sin embargo, existen una serie de temáticas que han sido incompletamente abordadas por las políticas públicas impulsadas por el Estado. Este mismo Comité ha mostrado una profunda preocupación debido a que un gran sector de la población aún se encuentra fuera del sistema previsional,⁷² y el Estado aún no cuenta con un sistema de protección social universal que brinde niveles mínimos de protección a toda la población. Por su parte, la Fundación Sol en su Presentación para la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones⁷³ advierte sobre algunas materias que nos parecen importante relevar ante este Comité: trato desigual⁷⁴, exigua solidaridad social, discriminación de género, insuficiencia de las prestaciones, ineficiencia y costos administrativos, falta de participación social en la gestión⁷⁵, débil rol del Estado y falta de supervisión.

Dichas problemáticas se presentan como una de las mayores inquietudes de la población. Un estudio realizado con posterioridad a las movilizaciones sociales que se iniciaron el día 18 de octubre de 2019, identificó que el 23,41% de la ciudadanía identifica el tema en cuestión como su mayor preocupación, seguido de sueldos (18,88%) y alza de

⁶⁹ Disponible en: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-3832_recurso_1.pdf

⁷⁰ Es importante destacar que Chile fue el primer país de Latinoamérica que privatizó su sistema de pensiones. Mayor información disponible en: Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak, and Zhiming Yu (2018) Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America.

⁷¹ Información disponible en: <https://www.svs.cl/mascerca/601/w3-article-1672.html>

⁷² Supra (N°23-24).

⁷³ Disponible en: <http://www.nomasafp.cl/inicio/wp-content/uploads/2013/01/Sistema-de-Reparto-Fundaci%C3%B3n-Sol.pdf>

⁷⁴ Las fuerzas armadas y del orden se encuentran fuera del Sistema de las AFP, recibiendo prestaciones superiores a las del sistema general, con subvenciones fiscales significativas. En particular, el año 2013, el Estado chileno tuvo que cubrir un déficit por \$1,03 billones, lo que equivale a 0,75 % del PIB. Más información en: <http://www.nomasafp.cl/inicio/wp-content/uploads/2013/01/Sistema-de-Reparto-Fundaci%C3%B3n-Sol.pdf>

⁷⁵ La reforma previsional del año 2008, creó una Comisión de Usuarios. Sin embargo, al no tener poder de decisión, no se ha restaurado la representación social directa en la gestión de las pensiones.

servicios básicos (16,58%).⁷⁶ Por su parte, la Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile (2014) nos revela que un 74% de los pensionados declara que la pensión recibida no alcanza para satisfacer sus necesidades, y cuando son preguntados por el grado de satisfacción que tienen con ella, un 80% reporta estar insatisfecho o muy insatisfecho.⁷⁷ Todas las problemáticas anteriormente esbozadas se ven reforzadas por las excesivas utilidades que han percibido las AFP.⁷⁸

Las percepciones ciudadanas son refrendadas por cifras que nos parecen alarmantes. La Comisión Presidencial de Pensiones (2015) identificó que el 79% de las pensiones eran inferiores al salario mínimo y un 44% se encontraban por debajo de la línea de pobreza⁷⁹. En particular, a diciembre del año 2018, el 50 % de los 684 mil jubilados que recibieron una pensión de vejez por edad obtuvieron menos de \$151.000. Esta situación se agudiza en el caso de las mujeres, ya que debido a que las mujeres en promedio reciben menores salarios y contribuyen al sistema por períodos más cortos de tiempo que los hombres, sus pensiones son más bajas que la de los hombres⁸⁰, lo cual refleja que la privatización del sistema de pensiones profundiza la desigualdad de género.⁸¹ Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha advertido recientemente que los sistemas de pensiones privatizados han fracasado debido a su efecto adverso en el monto de las pensiones, en el crecimiento económico y en el goce de los derechos de las personas, de modo que han propuesto revertir la privatización del sistema de pensiones por un sistema público de pensiones, respecto del cual “ya se pueden observar mejoras claras y mensurables en cuanto a sus efectos positivos en la reducción de las presiones fiscales y de los costos administrativos, los mayores niveles de cobertura y de las prestaciones, así como en cuanto a la reducción de las desigualdades de género y de los ingresos.”⁸²

Un enfoque de derechos humanos en esta materia nos obliga a diseñar un nuevo sistema de público de pensiones que cuente con bases sólidas de legitimidad ciudadana, fortaleciendo el rol del Estado como garante de la seguridad social e incorporando nuevos elementos solidarios y redistributivos que refuercen los componentes de aseguramiento

⁷⁶ Disponible en: http://d602034d-91fd-4527-99b4-04bc9d746fbb.filesusr.com/ugd/766c75_eed11fe4aa8d449db84741aedb49dbf5.pdf

⁷⁷ Disponible en: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/documentos-de-trabajo/2014-2016/017-dt-2015-03-encuesta-opinion-percepcion-sistema-pensiones.pdf>

⁷⁸ En 2019, las ganancias registradas hasta septiembre alcanzaron los US\$ 551 millones, en tanto los ingresos ordinarios totalizaron US\$ 849 millones, cifra que representa un alza de 12,55% respecto del mismo período del ejercicio previo. Estas escandalosas cifras han desatado la molestia de la ciudadanía, que se ha agrupado en un movimiento denominado “No + AFP”, en: <http://www.nomasafp.cl/inicio/>

⁷⁹ Informe disponible en: http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf

⁸⁰ Se estima que el 50 % de las 394.643 jubiladas por vejez, recibe una pensión menor a \$138.000, ver en: Recaredo Gálvez y Marco Kremerman “*Pensiones bajo el mínimo Resultados del sistema de capitalización individual en Chile*” (2019). Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2019/07/Pensiones-bajo-el-minimo-2019-1.pdf>

⁸¹ Alberto Arenas y Verónica Montecinos, “The privatization of Social Security and Women’s Welfare: Gender effects of the Chilean Reform” (1999), *Latin American Research Review*, Vol 33, N°3.

⁸² OIT, La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018), ESS — Documento de trabajo núm. 63, pág. 54-55, en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55496>

colectivo del sistema, y permita aumentar el monto de las pensiones actuales y futuras de todos los chilenos.⁸³

Preguntas sugeridas al Estado:

- ¿Qué pasos planea dar el Estado para garantizar un sistema de protección social universal, revertir el sistema privado de pensiones y asegurar pensiones dignas para todos los chilenos sin discriminación?

2. Derecho a la Vivienda (Artículo 11 PIDESC)

2.1. Neoliberalismo y financiarización de la vivienda en Chile

La conversión de la economía política urbana y de la vivienda como un eje estructurante del proceso de transformación y expansión del capitalismo ha sido reconocido como un fenómeno global en los tiempos contemporáneos⁸⁴.

Entre los años 1973 y 1978, la política habitacional urbana chilena fue testigo de la materialización, en términos formales, de las doctrinas inspiradas en la Escuela de Economía de Chicago⁸⁵. Ello se cristaliza, en primer lugar, con la creación del subsidio habitacional en 1978, un instrumento tipo *voucher* consistente en un aporte en dinero para la adquisición de una vivienda disponible en el mercado; y en segundo lugar, con la instauración de la Política Nacional de Desarrollo urbano (1979) que, a través del decreto N° 420 del mismo año, declaró al suelo como un bien libre sujeto a las transacciones mercantiles⁸⁶.

Las implementaciones de políticas de vivienda basadas en el modelo neoliberal lograron reducir el déficit cuantitativo a través de la construcción de viviendas de bajo costo e incentivaron la circulación de capital. Además, permitieron que muchas personas salieran de la marginalidad habitacional, y que se mejoraran las condiciones de salubridad de la población de bajos ingresos⁸⁷. No obstante, este aparente “éxito” contrasta con las externalidades negativas que el modelo subsidiario trajo consigo. La política habitacional ha expulsado la vivienda social a la periferia de la ciudad y, paradójicamente, la obtención de la

⁸³ Un tratamiento más exhaustivo lo encontramos en: Informe de Políticas Públicas N° 12: Principios Para una Reforma al Sistema de Pensiones (2017). Disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2017/07/IPP-Proyecto-de-Pensiones.pdf>

⁸⁴ Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago: LOM Ediciones.

⁸⁵ La influencia de la Escuela de Chicago en materia urbana puede ser consultada en: “*El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: el caso de Santiago de Chile (1970-2015)*” Hidalgo Et Al (2016). Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632016000300057

⁸⁶ Hidalgo Dattwyler, Rodrigo Alejandro, Paulsen Bilbao, Abraham Gonzalo, & Santana Rivas, Luis Daniel. (2016). El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: el caso de Santiago de Chile (1970-2015). *Andamios*, 13(32), 57-81. Resultan particularmente ilustrativos de la nueva política habitacional chilena tres casos específicos: las Operaciones Confraternidad de los años 1976, 1978 y 1979, la firma de títulos de dominio en el Estadio Nacional de septiembre de 1979, y la subdivisión comunal de 1981. Al respecto ver: Celedón Forster, Alejandra. (2019). *Operación piloto Santiago en tres actos*. *Revista 180*, (43), 1-12.

⁸⁷ Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.) (2005) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*; Hidalgo Dattwyler, Rodrigo. (2007); ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE* (Santiago), 33(98), 57-75. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000100004>;

casa propia ha implicado nuevos y profundos problemas: concentración de pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos⁸⁸.

Asimismo, el modelo imperante ha impulsado la conversión de la vivienda en un activo financiero integrado a un mercado globalizado, potenciando su valor de cambio y abandonando el enfoque de la vivienda como un derecho humano. Dicho fenómeno, que en la literatura internacional sobre economía política de la habitación ha sido conceptualizado como el proceso de *financiarización de la vivienda*⁸⁹, ha tenido una importancia progresiva en la producción social del espacio urbano. Los efectos quedan en evidencia al observar la magnitud de los flujos financieros destinados a inversiones inmobiliarias⁹⁰, el destino inter-urbano de las inversiones inmobiliarias, la implosión/explosión de las áreas urbanas en crecimiento, la desigual distribución intra-urbana de las inversiones inmobiliarias, el aumento de la demanda habitacional y del crédito hipotecario⁹¹, el aumento de las operaciones de “destrucción-creativa” y de “gentrificación”, y finalmente la proliferación de nuevos productos inmobiliarios⁹². En síntesis, el nuevo modelo ha transformado en consumidores a los titulares de derechos⁹³.

2.2. Análisis normativo y estado de avance de recomendaciones del Comité DESC

A. Segregación urbana, asequibilidad y goce del derecho a la vivienda

El Comité DESC advierte sobre las problemáticas en el goce del derecho a la vivienda en Chile en sus “*Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile*”⁹⁴. El Comité manifiesta una preocupación creciente por el persistente déficit habitacional, que afecta particularmente a las personas más desfavorecidas de la sociedad. Adicionalmente, se recomienda al Estado tomar todas aquellas medidas pertinentes para adoptar una estrategia integral de vivienda social que permita garantizar a toda persona una vivienda adecuada y asequible, asegurando los recursos necesarios para combatir la segregación y exclusión social, brindando la debida prioridad a los grupos más perjudicados.

Sin embargo, y a pesar de la magnitud de los fenómenos anteriormente descritos, éstos no han sido adecuadamente abordados por las políticas y programas estatales

⁸⁸ Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.) (2015) Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile.

⁸⁹ La financiarización ha sido definida como “*el dominio creciente de actores, mercados, prácticas, narrativas [y subjetividades] financieros en varias escalas, lo que resulta en la transformación estructural de economías, empresas (incluso instituciones financieras), Estados y grupos familiares*”. Cita disponible en: Rolnik, R. (2017). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Santiago: LOM Ediciones.

⁹⁰ Un estudio realizado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y la consultora Inciti estableció que durante 2018 el 43,5 % de los departamentos nuevos en Santiago fueron comprados por inversionistas. Disponible en: <http://fadeu.uc.cl/noticias/2661-43-5-de-los-deptos-de-santiago-se-fueron-a-manos-de-inversionistas-en-2018>

⁹¹ En Chile, el 62% de las viviendas en propiedad se han comprado a través de créditos hipotecarios. Asimismo, la deuda hipotecaria como proporción del PIB alcanzó un 27% en 2017 (Fuente: Asociación de Bancos en base a Housing Finance Information Network, Banco Mundial, Banco Central de Chile y SBIF).

⁹² Mattos, Carlos A. de. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. Sociologías, 18(42), 24-52. <https://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004202>

⁹³ Informe de la Relatora sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada, Leilani Farha, A/HRC/37/53/Add.1, 17 de enero 2018.

⁹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile, 7 de julio 2015.

implementados en los últimos años. La política habitacional chilena se ha continuado configurando casi exclusivamente en base a los subsidios habitacionales a la demanda. Dicha política resulta absolutamente insuficiente para hacer frente al sostenido aumento de los precios que han experimentado las viviendas. Recientemente, un estudio realizado por la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), detalla que el precio de las viviendas en Chile ha aumentado un 67,8 por ciento entre 2011 y 2019, periodo donde los ingresos aumentaron sólo un 24,7 por ciento⁹⁵. Por su parte, las cifras de la encuesta CASEN 2017 nos demuestran que la “crisis de la vivienda”⁹⁶ afecta especialmente a los sectores más vulnerables; los datos nos indican que el 28,0% (499.777) de los hogares chilenos destinan más del 30% de sus ingresos mensuales para acceder a vivienda, sea en arriendo o dividiendo⁹⁷. El alza frenética en el precio de los de la vivienda y los alquileres en los últimos años es ilustrativo de la incapacidad de la acción estatal para hacerse cargo de las imperfecciones del mercado inmobiliario. Entre los años 2009 y 2015, el precio promedio de alquileres en zonas urbanas aumentó en un 31,2%⁹⁸. La regulación de precios de los arriendos y el impulso de una oferta pública de alquiler para ofrecer alternativas de arriendo asequibles se deben considerar en forma urgente para responder a una serie de necesidades habitacionales que no logran ser satisfechas accediendo a una vivienda en propiedad⁹⁹.

Resulta evidente que es ilusorio pretender afrontar los desafíos de asequibilidad de la vivienda a través de la lógica subsidiaria, en la medida que el monto de los subsidios debe incrementarse progresivamente para absorber el alza de los precios del suelo que ayuda a producir¹⁰⁰. El fracaso del sistema de vivienda en cuestión se refleja, entre otros aspectos, en las bajas tasas de aplicación de subsidios que han sido otorgados, pero que no han logrado ejecutarse debido al alto precio del suelo y de las viviendas¹⁰¹.

Las dificultades de acceso a la vivienda que han sido esbozadas en los párrafos precedentes se refuerzan en virtud de la convergencia de dos factores adicionales. Por una

⁹⁵ Índice de Acceso a la Vivienda, Cámara Chilena de la Construcción (2019). Disponible en: https://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/INDICE_DE_ACCESO_A_LA_VIVIENDA_-_28_agosto_2019.pdf

⁹⁶ La Relatora Especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada, Leilani Farha, nos presenta una dimensión completa de esta problemática en su reciente informe: “*Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada*” (2020). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/43/43>

⁹⁷ La situación descrita atenta abiertamente contra el atributo de gastos soportables propuesta por el CDESC en 1991.

⁹⁸ Arriendos por las nubes: efecto de la creciente concentración de la propiedad. Por Ernesto López Morales y Nicolás Herrera Castillo (CIPER 2018). Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/07/25/arriendos-por-las-nubes-efecto-de-la-creciente-concentraci3n-de-la-propiedad/>

⁹⁹ Es importante relevar otro aspecto particular de la política de vivienda en Chile: el énfasis en el acceso a la vivienda a través de la propiedad. El denominado “sueño de la casa propia” estuvo fuertemente impulsado por la política habitacional desarrollada en dictadura (“*Nación es tratar de hacer de Chile un país de propietarios y no de proletarios*” A. Pinochet 1987), y tiene una fuerte raigambre cultural. Dicho anhelo es sumamente interesante en el contexto chileno, debido a que las personas esperan encontrar en el acceso a la propiedad un instrumento privado de seguridad social futura ante la fragilidad de sistemas de salud y pensiones. Lo anterior es un ejemplo ineludible de la interdependencia de los derechos humanos. Un estudio más acabado al respecto lo podemos encontrar en Vergara y Aguirre (2019). Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/HyS/article/view/8700/9593>.

¹⁰⁰ Sabatini, F., & Vergara, L. (2018). ¿Apoyo a lugares o apoyo a personas? Dos proyectos chilenos de vivienda socialmente integrada. Revista INVI, 33(94), 9-48.

¹⁰¹ Una dimensión completa de esta problemática la podemos encontrar en “*Con subsidio sin derecho: la situación del derecho a la vivienda adecuada en Chile*” (Sungranyes Et Al, 2015). Disponible en: <http://www.sitiosur.cl/para-descargar-con-subsidio-sin-derecho-la-situacion-del-derecho-a-una-vivienda-adecuada-en-chile/>

parte, existe un absoluto desentendimiento de la informalidad¹⁰² como síntoma de un problema estructural respecto a la provisión de vivienda asequible para los sectores populares¹⁰³. Por otro lado, existe un porcentaje importante de la población que no “califica” para ser beneficiaria de subsidio ni tampoco es sujeto de crédito, lo que se ha reflejado en una frase alzada en las recientes movilizaciones sociales: *“Muy pobre para el banco, muy rica para el SERVIU”*¹⁰⁴,¹⁰⁵

Por su parte, la segregación habitacional y exclusión social continúan presentándose como aspectos críticos en la configuración de las ciudades chilenas¹⁰⁶. Un estudio realizado por la Fundación Vivienda, grafica la magnitud de la desigualdad urbana en la ciudad de Santiago:

Mapa N°1: Segregación socioeconómica. Área Metropolitana de Santiago.
Fuente: Fundación Vivienda.

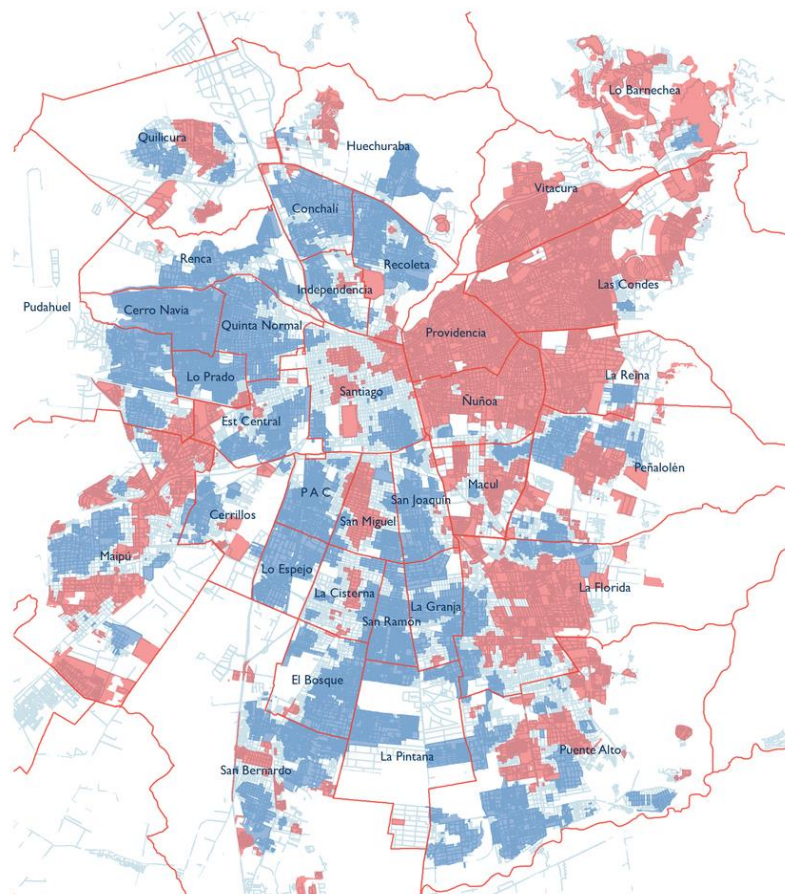
¹⁰² Siguiendo a Valenzuela, es importante destacar que *“la informalidad de la vivienda no se encuentra solo en los campamentos. Si definimos la informalidad urbana como la transgresión del marco normativo que regula el desarrollo urbano, podemos distinguir entre al menos cuatro modalidades de la informalidad que persisten en nuestras ciudades y que no existen solamente en los campamentos catastrados por el MINVU: la informalidad que tiene que ver con la construcción de la vivienda (autoconstrucción); la que se relaciona con la forma de ocupación del sitio (ocupación de hecho, cesiones de derechos, ausencia de título de dominio); la que tiene que ver con las normas urbanísticas (localización en zonas restringidas por los instrumentos de planificación; acceso irregular a servicios básicos); y la que proviene de un mercado informal (subarriendo de habitaciones; compraventa de sitios ocupados irregularmente).”* Disponible en: <http://revistaplaneo.cl/2019/06/12/la-nueva-vieja-pobreza-y-la-persistencia-de-la-informalidad-urbana/>

¹⁰³ Valenzuela, Felipe. La nueva-vieja pobreza y la persistencia de la informalidad urbana. Revista Planeo N° 40 Ciudad Informal, Junio 2019.

¹⁰⁴ El Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) es una institución autónoma del Estado en cada región de Chile, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, posee Personalidad Jurídica de derecho público, con patrimonio distinto del Fisco y de duración indefinida.

¹⁰⁵ Una breve reseña histórica de las manifestaciones recientes en Chile, disponible en la siguiente nota: <https://ciperchile.cl/2019/10/27/el-reventon-social-en-chile-una-mirada-historica/> (Salazar, Gabriel. 2019)

¹⁰⁶ Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014).

Segregación socioeconómica
**Área Metropolitana
de Santiago**


Índice de desigualdad Theil
Zonas de concentración
GSE bajos ■
GSE altos ■
Límites comunales —
Principales redes viales —

Fuentes:
Fundación Vivienda, 2018
Instituto Nacional de Estadísticas, 2012
Centro Inteligencia Territorial UAI, 2013

Autor: Juan Correa, Geógrafo.

Esta exclusión social se ha puesto de manifiesto a través de la caracterización de los denominados “barrios críticos”. Al respecto, en 2017 el Reporte de Atisba Monitor identificó -sólo en Santiago, la capital nacional- 162 barrios críticos por narcotráfico y violencia urbana, donde viven 702.510 personas¹⁰⁷. Para 2018, la misma investigación se realizó en cinco ciudades regionales (Copiapó, La Serena, Valparaíso, Rancagua, Talca y se incluyó también a Colina), identificándose 27 barrios críticos en los cuales viven 202.575 personas¹⁰⁸. Sumando los resultados de ambos estudios, existe un total de 905.085 personas viviendo en 189 barrios con situación crítica de narcotráfico y violencia barrial.

En línea con lo anterior, resulta especialmente alarmante la profundización de la desigualdad territorial a través de las mismas políticas impulsadas por el Estado en su afán por intentar combatirla. En particular, ha generado enorme preocupación en las comunidades y organizaciones de la sociedad civil el Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana presentado por el gobierno¹⁰⁹. Dicha iniciativa otorga beneficios normativos a inmobiliarias

¹⁰⁷ Reporte de Atisba Monitor (2017). Barrios Críticos Narcotráfico: segregación y violencia urbana.

¹⁰⁸ Reporte de Atisba Monitor (2018). Barrios Críticos Narcotráfico: segregación y violencia urbana.

¹⁰⁹ Boletín 12288. Debido a la falta de consenso del Proyecto en cuestión, el ejecutivo recientemente ha anunciado la formulación de una indicación sustitutiva. Más información disponible en: <https://www.senado.cl/proyecto-integracion-social-y-urbana-ingresaria-indicacion-sustitutiva/senado/2019-12-23/172607.html>

para el desarrollo de proyectos que consideraren cuotas de viviendas sociales (sin asegurar un mínimo razonable), desatendiendo los instrumentos de planificación territorial locales y desplazando, directa o indirectamente, los costos al público¹¹⁰. Políticas como esta, en vez de fortalecer el rol del Estado y propiciar el surgimiento de figuras alternativas en la provisión de vivienda, atentan contra la planificación urbana y acrecientan la mercantilización de la vivienda.

Tampoco las políticas urbanas impulsadas han sido capaces de responder a la urgencia que demandan las desigualdades territoriales existentes, y han mostrado su ineficacia para brindar la debida prioridad a aquellos grupos más excluidos y desfavorecidos de la sociedad, existiendo una discordancia entre el discurso político y las medidas concretas formuladas. En este punto es importante destacar que el anuncio planteado por el ejecutivo a propósito de la crisis social en orden a fortalecer el Fondo Común Municipal¹¹¹, estableciendo mayores aportes de las comunas de mayores ingresos, en beneficio de las comunas de menores ingresos, resulta ser insuficiente para asegurar criterios mínimos de equidad territorial¹¹². Adicionalmente, nos parece absolutamente imprescindible que los criterios redistributivos sean igualmente considerados en la Ley 20.958 que establece un Sistema de Aportes al Espacio Público.

Por otra parte, y a pesar de las numerosas advertencias realizadas por los organismos internacionales al Estado de Chile¹¹³, hemos seguido presenciando numerosos casos de desalojos forzosos. En estos procedimientos consideramos especialmente crítico el ejercicio de violencia policial durante el desarrollo de los mismos¹¹⁴ y, en general, la falta de apego a la Observación General N°4 y 7 del Comité DESC y de los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo¹¹⁵. Es necesario recalcar la gravedad de la situación, en la medida que el Estado se hace parte activa de la vulneración

¹¹⁰ Calavita, Nico; Mallach, Allan (2009). Inclusionary Housing, Incentives, and Land Value Recapture.

¹¹¹ <https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/2019/10/24/anuncio-de-redistribucion-de-fondos-municipales-un-primer-paso-pero-falta/>

¹¹² Ver “Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile”. Centro de Políticas Públicas UC (2014). Disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/fondo-comun-municipal-y-su-desincentivo-a-la-recaudacion-en-chile.pdf>

¹¹³ Al respecto, ver “Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile” (CDESC, 2015) e Informe de la Relatora del Derecho a la Vivienda Adecuada (2018).

¹¹⁴ Un ejemplo reciente lo encontramos en un violento desalojo que tuvo lugar en la comuna de Cerro Navia. Más información disponible en: <https://www.indh.cl/indh-cuestiona-violento-procedimiento-policial-en-desalojo-de-pobladores-de-cerro-navia/>

¹¹⁵ Mediante Oficio Circular N° 19 de 7 de marzo de 2017, emanada del Subsecretario del Interior, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se contemplaba un procedimiento de desalojo participativo, fijando plazos prudentes de notificación y velando por el principio de la información, asegurando la presencia de funcionarios del Estado que cautelaran la seguridad y la integridad de las personas, teniendo especial consideración a personas que se encontraban en situación de especial vulnerabilidad, como los niños, niñas y adolescentes, o adultos mayores, entre otras facultades. Dicha circular fue dejada sin efecto por la Resolución Exenta N° 2.137, argumentando que adolecería de vicios de ilegalidad y atentaría contra el Estado de Derecho, restringiendo las facultades que la Ley N° 20.502 le confería a la Subsecretaría del Interior. La medida en comento nos parece gravemente atentatoria contra los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por Chile, teniendo especialmente en consideración que no se consideró ningún instrumento de reemplazo a dicho protocolo, dejando en manos de la discrecionalidad administrativa la regulación del respectivo procedimiento. Más información al respecto en “Desalojos forzosos en Chile con miras al Derecho Internacional de Derechos Humanos” Torres, T. (2019). Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502019000100193

de los derechos básicos de las mujeres, los niños, las minorías, los pueblos indígenas y los más pobres.

Las problemáticas identificadas se ven reflejadas inapelablemente en las cifras. Considerando los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), es posible evidenciar el aumento del déficit habitacional en los últimos años. Según las estimaciones de la Encuesta CASEN 2017, se requieren 497.625 viviendas nuevas para solucionar el déficit cuantitativo, mientras existen 1.303.484 viviendas que necesitan atención para subsanar el déficit cualitativo (ampliaciones, mejoras y acceso a servicios sanitarios); ambas cifras representan un aumento de 27% y 7% respectivamente en relación a los resultados de la Encuesta CASEN 2015, al mismo tiempo que son indicadores similares a los del año 2011, evidenciando un retroceso en condiciones de habitabilidad en el país.

Como hemos venido señalando, resulta extremadamente grave constatar que las condiciones de inequidad afectan especialmente a determinados grupos de la sociedad. En cuanto a ciudadanos migrantes, el 15,1% de los hogares en situación de déficit cuantitativo cuenta con miembros migrantes; además, mientras en 2015 el 7,9% de los hogares migrantes estaban en situación de déficit cuantitativo, esta cifra se elevó a 14,6% para el año 2017 (CASEN 2015, 2017). Por otra parte, uno de cada diez hogares afectados por el déficit cuantitativo cuenta con presencia de miembros pertenecientes a pueblos indígenas, mientras el 14,1% de los hogares en déficit tiene jefatura de hogar de tercera edad (sobre 60 años). Adoptando una perspectiva de género, el 34,1% de los hogares con requerimientos cuantitativos de vivienda son comandados por mujeres solteras. Además, una de cada tres viviendas irrecuperables (33,8%) está ubicada en zonas rurales.

Asimismo, la situación de hacinamiento resulta particularmente alarmante. Aproximadamente 377.572 hogares viven en condiciones de hacinamiento, afectando a 1.745.665 personas que son parte de dichos hogares. Dicha situación vuelve a afectar a los grupos más desfavorecidos de la sociedad; dos de cada tres hogares pertenecen al 40% más pobre por ingresos, el 20,6% de los hogares migrantes se encuentra en situación de hacinamiento, uno de cada diez hogares cuenta con un jefe o jefa de hogar indígena, y uno de cada cinco hogares es liderado por madres solteras (CASEN 2017).

Por otro lado, verificamos un aumento de hogares en situación de allegamiento (estrategia utilizada en los hogares para solucionar el problema de alojamiento que consiste en compartir una vivienda con otro hogar), pasando de 183.533 en 2015 a 300.158 en 2017, lo que representa un incremento equivalente al 63,5% en dos años (CASEN 2015, 2017). De los hogares allegados es posible detallar que el 12,6% son hogares con miembros indígenas, el 10,7% tiene un jefe o jefa de hogar de tercera edad y 35,2% es liderado por mujeres solteras. Además, en dos años se duplicó la proporción de hogares migrantes allegados; en 2015 el 6,5% de los hogares migrantes se encontraban en situación de allegamiento externo, mientras que en 2017 la cifra se elevó a 13,5% (CASEN 2015, 2017).

Todo lo anterior ha generado las condiciones propicias para el aumento del número de asentamientos informales¹¹⁶. Muestra de la ineficacia para abordar dicho fenómeno es su aumento durante la última década (2011-2019). Según cifras del Catastro Nacional de Campamentos 2019, los campamentos han aumentado de 657 en 2011 a 802 en 2019, lo que significa un aumento de un 22%; asimismo, las familias pasaron de 27.378 a 47.050 y las estimaciones indican que 111.767 personas habitan en dichos asentamientos informales¹¹⁷. Considerando los datos del Catastro Nacional de Campamentos 2015¹¹⁸, desde el año en que se elaboró el cuarto informe con observaciones para Chile, la cantidad de campamentos ha aumentado un 15,7% y han llegado 11.027 “nuevas” familias a vivir a estos territorios. La caracterización actual de estos asentamientos indica que el 27,4% de la población que vive en campamentos es migrante, el 55% cuenta con una jefatura de hogar femenina, el 24% de las familias decidió ir a vivir a campamentos para dejar su situación de allegamiento y el 31% por los altos costos de arriendo que ofrece el mercado.

B. Institucionalidad y participación ciudadana

Además de las problemáticas ya tratadas, existen una serie de situaciones preocupantes en materia de ciudad y vivienda que creemos necesario poner en conocimiento del Comité. En especial, nos inquieta la falta de reconocimiento expreso a nivel constitucional del derecho a la vivienda adecuada y el establecimiento de los mecanismos orgánicos, jurídicos y presupuestarios para asegurar su cumplimiento. En relación a este punto, hemos podido verificar que el entendimiento de la vivienda como un bien de consumo, cuya transacción queda en manos de las condiciones que impone el mercado, ha posibilitado un aumento significativo del valor del suelo, y en particular del precio de las viviendas¹¹⁹. Lo anterior es un fiel reflejo del abandono del rol garante del Estado en materia habitacional, y que junto a la falta de regulación en materia urbanística, ha tolerado que la planificación de la ciudad quede en manos de la rentabilidad y especulación inmobiliaria, privilegiando los intereses particulares sobre el bien común¹²⁰.

También nos inquieta la configuración de la institucionalidad política en materia urbanística. La Política Nacional de Desarrollo Urbano ha reconocido la necesidad de *“efectuar un reordenamiento institucional, tanto de la administración central como de los gobiernos locales...No basta con mejorar la coordinación. Nuestra institucionalidad debe avanzar hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos.”* No

¹¹⁶ En cuanto a la reivindicación del espacio urbano, compartimos la opinión de Leilani Farha, y por tanto entendemos que “Los asentamientos informales son logros significativos de sus residentes, que han creado comunidades vibrantes y autosuficientes en las circunstancias más adversas.”

¹¹⁷ Catastro Nacional de Campamentos. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2019).

¹¹⁸ Catastro Nacional de Campamentos. Fundación Un Techo Para Chile (2015).

¹¹⁹ La CChC señala que la vivienda en Chile es “severamente inalcanzable” para una familia que percibe el ingreso promedio (\$900 mil pesos aprox.). En conformidad al estudio indicado, una familia promedio debe destinar de forma íntegra su salario por 7,6 años para pagar un inmueble. Esto equivale a un crédito hipotecario de 45 años, en caso de que el dividendo no sobrepase el 25% del ingreso familiar mensual.

¹²⁰ Un ejemplo grotesco de la falta de regulación lo representan los edificios hiperdensificados ubicados en Estación Central. Al respecto, *“Verticalización. La edificación en altura en la Región Metropolitana de Santiago (1990-2014)”*. Vergara J. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582017000200009

obstante, lamentablemente el Estado de Chile no ha sido capaz de movilizar dicha manifestación de nobles intenciones desde el papel hacia los territorios. Para cumplir con los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada, es menester asumir el compromiso de diseñar una nueva institucionalidad territorial a través de mecanismos concretos y presupuestos que respondan a la magnitud del desafío.

Finalmente, creemos pertinente alertar sobre la falta de mecanismos en que se reconozca la participación de la ciudadanía. El reciente estallido social ha puesto de manifiesto la necesidad de asegurar una participación ciudadana directa, real y efectiva, en virtud de la cual las decisiones sobre la forma en que planificamos nuestras ciudades se tomen de manera conjunta con las comunidades, fomentando la autogestión de las mismas¹²¹. La voluntad política para lograr dicho objetivo también requiere establecer un marco de rendición de cuentas para la aplicación de políticas y planes no solo frente a los poderes del Estado, sino también ante la ciudadanía.

Preguntas sugeridas al Estado:

- ¿De qué manera el Estado ha implementado un enfoque de derechos humanos en el diseño e implementación de políticas públicas con el propósito de combatir la desigualdad urbana?
- ¿Qué medidas progresivas ha adoptado el Estado para asegurar que los desalojos forzosos que se llevan a cabo cumplan con los estándares de derechos humanos y aseguren el derecho a una vivienda adecuada sin discriminación?
- ¿Cuáles son los pasos que el Estado está dando para revertir el proceso de financiarización de la vivienda y garantizar que la vivienda sea asequible para todos y todas?

3. Derecho a la Salud Física y Mental (Artículo 12 PIDESC)

En el año 2015 el Comité DESC mostró su preocupación por la falta de acceso a servicios básicos de salud por parte de los sectores más vulnerables de la población en Chile, incluyendo las personas de bajos recursos, migrantes, refugiados y de grupos indígenas.¹²² Cuatro años más tarde, la falta de acceso oportuno a la salud sigue siendo alarmante y es percibida como uno de los problemas más importantes para las personas en Chile.¹²³

El último informe oficial de tiempos de espera para atenciones muestra que, en Chile en promedio, se espera cerca de un año por una atención de especialista en enfermedades no incluidas en el plan GES, lo que afecta especialmente a los grupos más desventajados. A marzo de 2019 existían 1.860.581 casos en espera de una atención por especialista, con un

¹²¹ En este aspecto nos preocupa particularmente el Decreto Supremo N° 56 que regula las denominadas “Zonas de Integración Urbana”. En dicho instrumento se regula la posibilidad de realizar proyectos urbanos en grandes extensiones de terreno, sin establecer ninguna obligación de participación ciudadana.

¹²² Supra (N°24).

¹²³ Ver: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=508940>

tiempo de espera promedio de 363 días. En el caso de las cirugías que no están en el plan GES¹²⁴, 250.968 casos esperan en promedio 331 días para operarse, una vez que fuera indicada la necesidad de la operación¹²⁵. Ambas circunstancias comprometen seriamente el goce del derecho a la salud física y mental sin discriminación de acuerdo a los estándares internacionales.

En términos de resultados, si bien nuestro país cuenta con una destacada trayectoria sanitaria, un estudio reciente mostró que la ciudad de Santiago es una de las más inequitativas de las grandes urbes del continente, respecto a la esperanza de vida en relación el barrio donde se habita. Este dramático resultado, fue una diferencia de 8,9 años en hombres y 17,7 años en mujeres en esperanza de vida, cifras solo superadas en su mal desempeño por la Ciudad de Panamá¹²⁶.

Las listas de espera y la desigualdad en nuestra esperanza de vida son solo algunos de los indicadores que reflejan los resultados de un sistema de salud que segrega a las donde personas según su capacidad de pago. El 80% de la población -de mayor vulnerabilidad- se encuentra asegurada por una entidad pública, que recibe en promedio un 32% menos de recursos por persona, que el sistema paralelo de seguros privados llamado ISAPRE.¹²⁷ Diferentes fallas de regulación han mantenido durante más de 40 años sin cambios a estas entidades con fines de lucro creadas durante la dictadura militar, que tienen en la práctica la capacidad de seleccionar a sus asegurados y presionar por “retornar” al sector público a quienes adquieren mayor riesgo o ya no pueden pagar sus primas.¹²⁸

El resultado de este desbalance se traduce en que el sector público cuenta con menos recursos para hacerse cargo de este enorme número de personas, con mayor riesgo y carga de enfermedades. En el caso de los profesionales médicos, de un total de 40.173 facultativos en el país solo 21.438 trabajan en el sector público para atender al 80% de la población; siendo este indicador una evidencia robusta de un sistema dividido según capacidad de pago, donde el 80% de las personas cuentan con casi la misma cantidad de médicos para atenderse que el 15% más acomodado.¹²⁹ Adicionalmente, nuestra población presenta altos factores de riesgo para enfermar, alta prevalencia de malnutrición por exceso, consumo de tabaco y alcohol, entre otros.¹³⁰

Estimaciones en base al último presupuesto de la nación, concluyen que nuestro país invierte aproximadamente un 4,9% del PIB en gasto público para salud. Comparaciones de gasto en salud ajustado a poder de compra, concluyen que Chile gasta casi la mitad que el promedio de los países agrupados en la OECD.¹³¹ El gasto público reducido se acompaña de

¹²⁴ Ver. <http://www.supersalud.gob.cl/consultas/667/w3-article-4605.html>

¹²⁵ Subsecretaría de Redes Asistenciales. Glosa 06 Ley de Presupuesto Año 2019. Ministerio de Salud, Gobierno de Chile. 2019.

¹²⁶ Bilal et al. Inequalities in life expectancy in six large Latin American Cities from the SALURBAL study: an ecological analysis. *The Lancet*. 2019. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(19\)30235-9](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(19)30235-9)

¹²⁷ Superintendencia de Salud. Estadísticas Instituciones de Salud Previsional. 2018.

¹²⁸ Departamento de Políticas de Salud y Estudios. Financiamiento de la salud en Chile: elementos para la discusión de una reforma necesaria. Colegio Médico de Chile. 2018

¹²⁹ Ministerio de Salud. Estudio determinación de brecha de médicos generales y especialistas según metodología de tasas de uso de prestaciones médicas y especializadas en Chile. Gobierno de Chile. 2017.

¹³⁰ Encuesta nacional de salud 2016 – 2017. Ministerio de Salud, Gobierno de Chile.

¹³¹ OECD. Health at a Glance 2019: OECD Indicators. 2019.

un alto gasto por hogar, el cual corresponde a un 34% del gasto total en salud.¹³² A pesar de que el gasto de bolsillo es un componente del gasto sumamente regresivo, Chile es el cuarto país de la OECD con las mayores cifras en este ítem. El mayor componente del gasto de bolsillo corresponde a los medicamentos, que no han logrado tener una cobertura adecuada por el sistema de salud.

Lamentablemente, la actual propuesta de reforma a la salud planteada por el ejecutivo consiste en reformas parciales al seguro público y privado, que se reducen a la resolución de listas de espera del sector público y el abordaje de ciertos abusos del sector privado. Las reformas planteadas mantienen las falencias estructurales del sistema de salud arrastradas por décadas, perpetuando la segmentación de la población, y la coexistencia de un sistema de salud para la población de bajos recursos, y otro para la de altos recursos. También, estas tampoco aumentan la necesaria solidaridad a un sistema que responda a las lógicas de la seguridad social. Es fundamental que en las próximas discusiones se aborden desde la raíz los problemas de un sistema de salud que no cumple con la necesaria protección equitativa de la ciudadanía en materia de derecho a la salud.

Preguntas sugeridas al Estado:

- ¿Qué acciones e iniciativas ha desarrollado el Estado para abordar las desigualdades en el ámbito de la salud, particularmente aquellas que refieren a mortalidad infantil, esperanza de vida y enfermedades crónicas?
- ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para realizar progresivamente el derecho a la salud considerando la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y calidad de las de las prestaciones públicas de salud sin discriminación?

4. Derecho a la Educación (Artículo 13 y 14 PIDESC)

4.1. Contexto normativo en materia de derechos, deberes y libertades educativas en Chile

El Estado chileno ha asumido obligaciones en materia del derecho a la educación a través de varios tratados internacionales incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC) y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ratificada por Chile el año 2005), en especial lo que se refiere a la protección del derecho a la educación en igualdad de condiciones que los nacionales, la continuidad de las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes cuyos padres se encuentran en situación migratoria y el aseguramiento de la libertad de los padres de entregar a sus hijos la educación que prefieran.

A nivel constitucional el derecho a la educación no se encuentra consagrado de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos. La actual Constitución señala

¹³² Ibid.

en el artículo 19 N°10 que “la educación es un derecho de todas las personas” pero agrega que “corresponde preferentemente a los padres el derecho y el deber de educar a sus hijos” y asimismo a “escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.”¹³³ El Estado sólo tiene “el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho”, en consecuencia, el Estado reduce su rol a financiar sistemas gratuitos de enseñanza y a “fomentar” el desarrollo educativo del país, asumiendo un rol subsidiario en la provisión y garantía del derecho a la educación sin discriminación.

A nivel legal, la ley General de Educación¹³⁴ reconoce explícitamente la universalidad en el derecho a la educación, y la ley de Inclusión Escolar¹³⁵ garantiza la comprensión inclusiva del acceso, eliminando la selección por parte de las escuelas que reciben financiamiento público.

Sin embargo, en la práctica, a pesar de grandes logros producidos por las políticas de las últimas décadas en cuanto a la obligatoriedad y el acceso de los estudiantes a todos los niveles de educación, Chile sigue siendo el país con mayor inequidad y segregación educativa de la OECD, en el cual el desempeño académico está altamente ligado a la condición socioeconómica de los estudiantes.¹³⁶ Particularmente, la selección de estudiantes, el modelo de financiamiento y la privatización de las escuelas han limitado la igualdad de oportunidades y han jugado un rol fundamental en la comprensión de la educación como un bien de mercado, posicionándose como barreras estructurales que dificultan el acceso a la educación como un derecho humano. De hecho, es precisamente el alto nivel de inequidad y segregación en la educación lo que gatilló masivas movilizaciones estudiantiles en los últimos 15 años, y que forzó a la clase política a realizar una serie de reformas para el fortalecimiento de la educación pública a partir del año 2014.

4.2. Análisis de estado de avance de recomendaciones del comité DESC

Los altos niveles de segregación y desigualdad que Chile experimenta en el ámbito educativo fueron una de las principales preocupaciones del Comité DESC en sus Observaciones Finales sobre Chile el año 2015. El Comité DESC recomendó que el Estado “tome las medidas necesarias para asegurar que la reforma al sistema educativo elimine todos los mecanismos que provocan la discriminación y segregación de los estudiantes debido a su condición económica y social, y entre otros, asegure la implementación efectiva de la Ley de Inclusión que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro de los establecimientos educacionales que reciben aportes del

¹³³ CPR, Artículo 19 N°11.

¹³⁴ Ley N° 20370 (2009).

¹³⁵ Ley N° 20.845 (2015).

¹³⁶ OECD, 2012. PISA- Estudiantes de bajo rendimiento Por qué se quedan atrás y como ayudarles a tener éxito. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-Estudiantes-de-bajo-rendimiento.pdf>; OECD, 2016. Education at a Glance 2016 - Indicators -. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/education-at-a-glance-2016-indicators.htm>.

Estado.”¹³⁷ Al respecto, durante los años 2014-2018, el Gobierno implementó una “Reforma Educacional” que contenía significativas iniciativas legales y programáticas dirigidas a mejorar la inclusión y la calidad en la educación desde la sala cuna hasta la educación superior¹³⁸, sin embargo, la actual administración no ha hecho esfuerzos suficientes para implementar las recomendaciones planteadas por este Comité en el año 2015, sobre todo aquellas que dicen relación con mayor igualdad y no discriminación.

4.2.1. Derecho a la Educación y Segregación Escolar

A. Discriminación en el sistema escolar

En el año 2015, el gobierno de Chile promulgó la “Ley de Inclusión”, que eliminó el copago, el lucro y la selección arbitraria en escuelas particulares subvencionadas. El objetivo de la ley es permitirle a los padres elegir y acceder a instituciones educativas independiente de su capacidad de pago y combatir la segregación escolar. Lo anterior significó un paso adelante en el reconocimiento de la educación como un derecho humano, tal como fue expresado por el Relator Especial sobre el derecho a la educación en su misión a Chile entre el 6 a 23 de junio de 2017, “La Ley de Inclusión Escolar se centra en la igualdad de derechos y oportunidades, al tiempo que procura lograr una educación de calidad integral e inclusiva”.¹³⁹

A pesar de este importante avance para la educación en Chile, el año 2019 el actual gobierno presentó dos proyectos de ley para introducir cambios significativos al proceso de selección escolar.¹⁴⁰ Los cambios propuestos buscaban permitir a las escuelas que reciben recursos públicos utilizar sus propios mecanismos de admisión escolar para considerar el mérito académico. En el primer proyecto se buscó reservar un 30% de los cupos para estudiantes con los mejores rendimientos. En el caso del segundo proyecto, que fue rechazado en su primer trámite legislativo, se buscaba permitir hasta un 100% de selección en ciertas escuelas que cumplieran las condiciones consignadas en el propio proyecto de ley. Los defensores de la propuesta argumentaron que “el mérito existe y reconocerlo es cultivar el talento, mientras que no reconocerlo es recompensar la flojera (pereza).”¹⁴¹ Sin embargo, cuando se intenta relacionar el mérito, el esfuerzo y el talento a los resultados académicos, los actuales niveles de segregación y desigualdad que Chile experimenta no pueden ser obviados. Seleccionar estudiantes en educación básica en base a su rendimiento académico ignora por completo las desventajas educacionales que esos estudiantes enfrentaron cuando fueron niños. En este sentido, los mecanismos de selección escolar revelan una serie de problemas en términos de igualdad de oportunidades y aseguramiento del derecho de la educación sin discriminación para todos. La evidencia empírica ha demostrado que bajo un

¹³⁷ Ver también Comité de Derecho del Niño, Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile, 5 de marzo 2015, CRC/C/CHL/Q/4-5.

¹³⁸ Disponible en: <http://sitios.mineduc.cl/Cuenta%20P/files/assets/common/downloads/Cuenta%20P.pdf>

¹³⁹ Relator Especial sobre el derecho a la educación sobre su misión a Chile, entre el 6 a 23 de junio de 2017, 3 de abril de 2017, A/HRC/35/24/Add.1.

¹⁴⁰ Boletines N° 12.486-04 y N° 12.488-04.

¹⁴¹ <http://www.elmercurio.com/blogs/2019/01/17/66405/Es-el-merito-academico-un-premio-para-los-ricos.aspx>

sistema de selección, las escuelas tienden a elegir aquellos estudiantes de alto rendimiento o de status socioeconómico alto en desmedro de los más pobres y de bajo rendimiento.¹⁴² Dado que los estudiantes menos aventajados requieren mayores recursos económicos y de tiempo para lograr los mismos resultados que aquellos más aventajados, la selección de escuelas se convierte en el mejor método para maximizar las ganancias y mejorar artificialmente los resultados académicos, lo cual conduce a un sesgo continuo hacia los estudiantes más desfavorecidos.¹⁴³ Además, la selección ha provocado otros efectos sociales adversos que influyen en el goce del derecho a la educación, tales como “la estratificación por ingreso de los padres, incremento de la transmisión en desigualdad de ingreso y una reducción en el esfuerzo de los estudiantes”.¹⁴⁴

Por tanto, debido a que los esfuerzos del Gobierno para reformar la Ley de Inclusión en el año 2019 pueden llevar a resultados evidentemente discriminatorios (discriminación indirecta)¹⁴⁵, e incrementar la desigualdad y la segregación escolar, ellos también podrían constituir una medida regresiva que viola las obligaciones internacionales de derechos humanos que Chile se ha comprometido a cumplir en el ámbito educacional.

B. Interrupción de trayectorias educativas y grupos excluidos

A pesar del avance que ha significado la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión antes mencionada, aún se observa la existencia de obstáculos en el acceso a una educación de calidad y la permanencia en el sistema escolar, las que deben abordarse con urgencia. El Estado de Chile no ha asegurado el resguardo de las trayectorias educativas de los jóvenes que han sido excluidos del sistema educativo, lo que tiene profundas consecuencias sociales e individuales en el desarrollo pleno de la persona y la comunidad, reproduciendo desventajas y exclusiones sociales. Al respecto, preocupa especialmente la falta de especial protección al derecho a la educación de los estudiantes inmigrantes. El Estado debe resguardar que no se interrumpan las trayectorias educativas de niños y niñas de padres inmigrantes en razón de los procesos formales en relación a la situación migratoria de sus padres, evitando la estigmatización de los estudiantes extranjeros. Este aseguramiento de trayectorias debe construirse pensando en la realidad de esas trayectorias, según el contexto e interés de cada persona, sea nacional o extranjero. Además, los esfuerzos deben estar dirigidos para que las comunidades educativas dispongan de herramientas para la formación en educación intercultural de funcionarios públicos, personal administrativo y docente, para de ese modo contar con herramientas que permitan superar las barreras idiomáticas, respetando las diferencias culturales y facilitando la incorporación de las familias migrantes en las comunidades educativas.

¹⁴² Jencks, C., 1988. Whom Must We Treat Equally for Educational Opportunity to be Equal? *Ethics* 98, 518–533.

¹⁴³ Lupton, R., Thrupp, M., 2011. The impact of school context: what head teachers say. Disponible en: <http://sticerd.lse.ac.uk/case/>

¹⁴⁴ MacLeod, W.B., Urquiola, M., 2009. Anti-Lemons: School Reputation and Educational Quality (Working Paper No. 15112). National Bureau of Economic Research.

¹⁴⁵ Comité DESC, Observación General N° 20, párr. 10, 2009, E/C.12/GC/20. Véase también párrafos 8 y 9.

4.2.3. Privatización de la Educación en Chile y Aplicación de los Principios de Abidjan

A la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del PIDESC y de otros tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, el Estado de Chile se encuentra obligado a proveer una educación gratuita, inclusiva, pública y de calidad.¹⁴⁶ En ese espíritu es necesario asegurar un acceso de calidad a la educación para todos los sectores de la sociedad, sin importar su nivel socioeconómico, ubicación territorial o cualquier otra condición o característica.

También, el derecho internacional de los derechos humanos – y la Constitución Chilena – permite la educación privada y establece que los actores privados tienen la libertad de establecer y dirigir instituciones educacionales, cumpliendo con los estándares mínimos fijados por el Estado, quien tiene la obligación de proteger el derecho a la educación.¹⁴⁷

Desafortunadamente, el derecho a la educación pública en Chile ha sufrido un desmoronamiento durante los últimos 40 años, lo cual afecta seriamente el goce del derecho, en especial de los sectores más vulnerables. Las reformas educacionales neoliberales llevadas a cabo durante la dictadura jugaron un papel significativo en la transferencia de la responsabilidad en la provisión de la educación por parte del Estado a actores privados, esto es, en la privatización de la educación. De acuerdo a análisis hechos en el año 2019 por el Foro por el Derecho a la Educación Pública “la matrícula en la educación municipal va en un declive sostenido a la vez que se fortalece al sector privado, en especial a los sostenedores que, por medio del financiamiento compartido, han recibidos aportes de las familias y del Estado. Los establecimientos educacionales cubren solo un 34,8% de la matrícula del sistema escolar chileno.”¹⁴⁸ Por el contrario, en países de la OECD, el porcentaje de cobertura de la educación pública alcanza alrededor del 80%.¹⁴⁹

¹⁴⁶ PIDESC, artículos 13 y 14.

¹⁴⁷ Supra (Nº139).

¹⁴⁸ Foro por el derecho a la educación pública, Informe a la luz de la situación de la educación en Chile al 2019, disponible en: <http://derechoeducacionpublica.cl/wp-content/uploads/2019/07/FODEP-2019-Informe-Luz-de-la-Situaci%C3%B3n-de-la-Educaci%C3%B3n-en-Chile.pdf>

¹⁴⁹ Ibid.

Tabla 1:

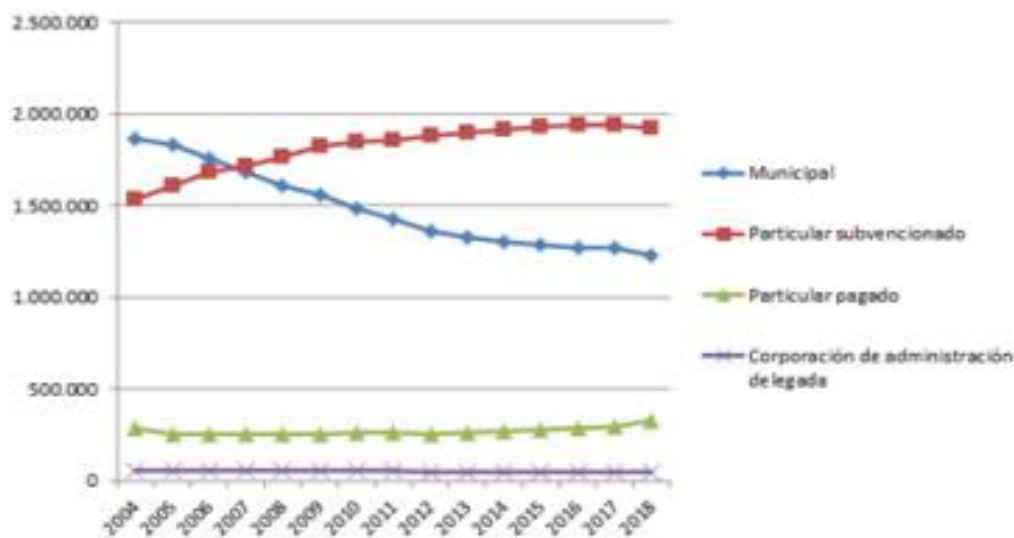


Tabla elaborada por Foro por el Derecho a la Educación Pública en base a datos del Ministerio de Educación (2019).

La consolidación de un mercado educativo a través de la implementación de políticas de privatización provocadas por la instauración de un sistema de escuelas de propiedad privada con fines de lucro, selección y la posibilidad del financiamiento compartido, crearon una segmentación de la demanda según capacidad de pago que segregó bajo la lógica de mercado a las familias al momento de acceder a las escuelas.

Un claro ejemplo del intento de fortalecer la privatización de la educación en desmedro del derecho a la educación pública ha sido el aumento de la cobertura de la educación parvularia a través de proveedores privados. Actualmente el Congreso Nacional se encuentra tramitando dos proyectos de ley que priorizan la entrega de recursos a proveedores privados. Por un lado la ley que aumenta la subvención para la educación parvularia¹⁵⁰ y por otro la ley que crea el beneficio de sala cuna.¹⁵¹

Tal como lo evidenció Global Initiative for Economic and Social Rights, en conjunto con la Universidad Science Po Paris y otras organizaciones en el año 2014, la privatización de la educación en Chile ha producido mayor segregación, exclusión y desigualdad, y ha afectado gravemente la capacidad del estado para garantizar el derecho a la educación para todos.¹⁵²

En este contexto, la aplicación de los Principios de Abidjan es particularmente relevante para el caso chileno.¹⁵³ Los Principio de Abidjan sobre las obligaciones de derechos

¹⁵⁰ Proyecto de ley boletín N° 12.436-04.

¹⁵¹ Proyecto de ley boletín N° 12.026-04.

¹⁵² Ver en:

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/CHL/INT_CESCR_ICO_CHL_18838_E.pdf

¹⁵³ Ver en: <https://www.abidjanprinciples.org/>

humanos de los Estados en proveer educación pública y regular la participación de los actores privados en la educación, fueron adoptados el 13 de febrero de 2019 por un grupo de 55 reconocidos expertos a nivel mundial en el derecho a la educación.

Los Principios de Abidjan proveen una guía a los Estados respecto al derecho a la educación y sobre la participación de actores privados en los sistemas educativos bajo normas de derechos humanos ya existentes. Los principios destacan que, de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los padres a elegir el establecimiento educacional de sus hijos y optar por una educación privada no puede menoscabar el derecho a una educación gratuita, pública, e inclusiva para todos o el derecho a la igualdad y no discriminación. Además, los principios señalan que todos los actores relacionados en la provisión de educación - públicos o privados- deben estar alineados hacia el objetivo común de realizar el derecho a la educación.

Así, el principio general N°2 de los Principios de Abidjan es claro en señalar que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a una educación pública, gratuita y de calidad, hasta el máximo de sus recursos disponibles.¹⁵⁴ Además, destaca que cualquier medida regresiva respecto a la realización del derecho a una educación pública, debe cumplir con los más estrictos criterios establecidos en las normas y estándares de derechos humanos.¹⁵⁵ Sin embargo, los altos niveles de privatización de la educación que se constatan en Chile ponen en riesgo el goce del derecho a la educación pública para todos, tal cual fue señalado por el Relator Especial por el Derecho a la Educación en su misión a Chile el año 2017 “El sistema de educación privatizada en Chile ha socavado la prestación de educación pública.”¹⁵⁶ Además, las medidas regresivas destinadas a reformar la Ley de Inclusión a través de la presentación del proyecto de ley “Admisión Justa”, claramente no cumplen con los requisitos que hagan precedentes la regresividad de acuerdo a los derechos humanos, en especial aquellos contenidos en los Principios de Abidjan relativo a que las medidas regresivas “no sean directa o indirectamente discriminatorias”¹⁵⁷ y que “presten especial atención a los derechos de los grupos e individuos vulnerables y marginalizados.”¹⁵⁸

Finalmente, es pertinente tener en consideración el principio general N°5 de los Principios de Abidjan que establece que los Estados están obligados a priorizar la provisión y el financiamiento de la educación pública, gratuita y de calidad, y que sólo podrán financiar instituciones educacionales privadas considerando los estándares de derechos humanos y con estricta observancia de los requerimientos substantivos, procedimentales y operacionales.¹⁵⁹

Sin embargo, el sistema de financiamiento de la educación en Chile está lejos de cumplir con estos estándares. Debido a que en Chile la educación pública es financiada del mismo modo que la educación particular subvencionada (subvención básica vía voucher por estudiante que asiste a clases), las escuelas compiten por captar las matrículas de los

¹⁵⁴ Ibid, artículo 2, pár 29-30.

¹⁵⁵ Ibid, pár. 42-45

¹⁵⁶ Supra (N°141) pár. 58.

¹⁵⁷ Ibid, pár. 45, letra d).

¹⁵⁸ Ibid, letra e).

¹⁵⁹ Ibid, pár. 64.

estudiantes, generando un aumento masivo de actores privados que buscan lucrar con recursos públicos y privados.¹⁶⁰ En este sentido, considerando la alta concentración de actores privados en el ámbito educacional, “los aumentos en los recursos en educación van subsecuentemente a beneficiar mayoritariamente a estos sectores privados, aumentando aún más sus ganancias y la segregación socio educativa en el sistema chileno”¹⁶¹ lo cual va en directo detrimento del cumplimiento de los requisitos sobre el financiamiento de entidades privadas, según lo expresado en los Principios de Abidjan.¹⁶² Por estos motivos causa especial preocupación los efectos adversos en la equidad e inclusión del sistema escolar los proyectos de ley que se encuentran actualmente en tramitación en el Congreso que priorizan la asignación de recursos a actores privados a nivel de sala cuna y educación parvularia, en desmedro del derecho a la educación pública.

Preguntas sugeridas al Estado:

- ¿Por qué el Estado no está realizando esfuerzos progresivos para implementar las recomendaciones realizadas por este Comité el año 2015 en cuanto a corregir desigualdades estructurales en el ámbito educativo, no discriminar por condición socioeconómica y, en definitiva, realizar el derecho a la educación para todos?
- ¿Qué medidas está adoptando el Gobierno para asegurar que los actores públicos y privados cumplan con los estándares de derechos humanos sobre el derecho a la educación, y en particular, para asegurar que los actores privados no impacten negativamente el goce del derecho a la educación, basados en instrumentos como los Principios de Abidjan?
- ¿Qué esfuerzos concretos se están llevando a cabo para implementar de manera diligente la ley 21.040 que crea el Sistema de Educación Pública, reemplazando el modelo de administración municipal, considerando las recomendaciones hechas por este Comité el año 2015?

Información de contacto	
Vicente Silva Investigador Asociado GI-ESCR vicente@gi-escr.org	Leonardo Moreno Representante Red Nuevo Pacto Social leonardo.moreno@superacionpobreza.cl

¹⁶⁰ Supra (Nº150)

¹⁶¹ Ibid, pág. 17.

¹⁶² Supra (Nº155), pár.65, letra f; pár. 66, letra c); pár. 70.