

▪ CHILE

CUADERNO ABIERTO SOBRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES*

1. PRESENTACIÓN

La necesidad de evaluar la vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Chile

Desde la recuperación de la democracia en Chile, los organismos de derechos humanos han debido continuar su acción para garantizar la plena vigencia de los mismos, en un contexto cualitativamente diferente al del régimen militar.

Son muchos los cambios políticos, económicos y sociales que se produjeron en el país y marcaron el período de transición, al igual que las insuficiencias y compromisos que han impedido la profundización del régimen democrático. Estas mismas características han determinado, positiva y negativamente, las tareas del movimiento de los derechos humanos.

En el campo de los llamados derechos civiles y políticos, el principal desafío ha consistido en lograr grados aceptables de verdad y justicia frente a las violaciones de derechos humanos acaecidas durante el régimen anterior. El principal objetivo, no alcanzado hasta ahora –salvo excepciones–, ha sido impedir la impunidad frente a los crímenes del pasado reciente.

Este proceso de búsqueda de justicia ha sido paradójico, pues si bien ha generado un mayor grado de conciencia sobre la necesidad de fundar la convivencia nacional en los principios y normas de los derechos humanos, al mismo tiempo ha dejado al descubierto las graves carencias y resistencias de la sociedad chilena a las transformaciones más profundas.

Durante este mismo período, Chile ha asistido al desarrollo de un modelo económico de libre mercado que ha permitido logros permanentes y generales de crecimiento. No obstante, el desarrollo económico ha estado marcado por grados crecientes de inequidad y discriminación de los sectores mayoritarios de la población. Aunque se han desarrollado programas sociales de importancia y ha disminuido el número de pobres, los rasgos distintivos del proceso económico presentado como de “crecimiento con equidad” siguen siendo la injusta distribución de los beneficios del crecimiento –logrado con el esfuerzo de todos los chilenos– y la ausencia de condiciones de vida digna para la mayoría de la población.

La conciencia de derechos humanos que protegen la igualdad y la dignidad de las personas en el campo económico, social y cultural no se ha desarrollado adecuadamente en Chile, y las autoridades del Estado no se han hecho cargo de esa tarea. No hay voluntad política al respecto, pues ello obligaría a revisar los fundamentos mismos del modelo económico y a alterar, en cierto modo, los consensos logrados entre las autoridades políticas y los sectores productivos del país. Parecería que no se desea admitir mayores grados de participación (y de exigencia) de parte de los actores sociales y mucho menos vincular los fundamentos de sus demandas con los contenidos de los derechos humanos.

No obstante, existe la obligación ética y jurídica de lograr la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en Chile y la labor de los organismos públicos debe alcanzar esta dimensión de los derechos humanos. Aunque se pudiera hacer justicia frente a las violaciones

* Este informe fue realizado por el doctor Diego Carrasco C. (abogado).

de los derechos civiles y políticos, y se consiguiera el respeto permanente de los mismos, la tarea de lograr la plena vigencia de los derechos humanos quedaría inconclusa si no se satisfacen los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y la democracia resultante sería falsa.

Los estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para la realización de estos derechos, sobre todo por la vigencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Una de las obligaciones que establece el PIDESC (vigente en Chile como Ley de la República, desde el mes de mayo de 1989) es que los gobiernos elaboren un informe periódico para presentar ante el Comité Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU – Arts. 16 a 22). Ninguno de estos informes fue presentado durante los gobiernos de los presidentes Aylwin y Frei, lo cual constituye una clara demostración de que los gobiernos elegidos democráticamente no han asumido la totalidad de los compromisos que se derivan del derecho internacional.

La presentación de estos informes permitiría realizar, utilizando la metodología recomendada por el Consejo Económico y Social de la ONU, una evaluación completa y objetiva del grado de cumplimiento y vigencia de los DESC, además de una encuesta en profundidad acerca de los avances, dificultades y políticas aplicadas a nivel interno en materia económica y social.

Además, se podría realizar una evaluación global de los grandes objetivos nacionales fijados durante los dos últimos gobiernos: superación de la pobreza y crecimiento con equidad. En particular, se podrían apreciar los efectos sociales de las políticas económicas aplicadas en los últimos años e identificar las falencias, las áreas conflictivas y la eficiencia de los servicios, entre otras cosas, información que necesaria para la planificación en materias socioeconómicas.

La difusión pública de los informes permitiría a los ciudadanos incorporar a su cultura la existencia de los derechos económicos, sociales y culturales, e implicaría la posibilidad de que los mismos se incorporaran a sus exigencias ante la sociedad, el Estado y los propios individuos. La ciudadanía podría tomar el informe como una rigurosa evaluación del Estado de Chile ante la comunidad internacional y no sólo como un medio para publicitar los logros del gobierno. Los informes elaborados en democracia están llamados a ser parte de la discusión pública y dejan atrás el carácter reservado, o meramente técnico, que tuvieron en el período de la dictadura militar.

No se puede esperar que gobierno cumpla con su obligación internacional de presentar los informes periódicos sobre los DESC para obtener los beneficios que se derivan de los mismos. La sociedad civil tiene el derecho y el deber de efectuar su propia evaluación, siguiendo para ello los criterios sugeridos por la ONU.

El Capítulo Chileno de CIUDADANÍA, que reúne a importantes ONG de derechos humanos, se ha propuesto la tarea de organizar el Informe Alternativo acerca de la vigencia de los DESC en Chile, como se ha hecho en los restantes países latinoamericanos. Se trata de una tarea compleja, que requiere reunir y procesar información hasta ahora dispersa, acordar criterios de evaluación y, en especial, reflejar la visión de la ciudadanía y sus organizaciones acerca de la efectividad de los derechos que le asisten.

2. PROPUESTA DE “CUADERNO ABIERTO” SOBRE LOS DESC

La elaboración de un informe no oficial requiere de una amplia participación ciudadana y de las organizaciones interesadas (sindicatos, colegios profesionales, organismos comunitarios, ONG,

etc.) mediante la circulación de borradores, la recepción de información, la obtención de cifras realistas y la presentación de propuestas.

Es necesario conseguir elementos que permitan evaluar la vigencia efectiva de los DESC, las acciones para exigir que los mismos sean respetados, los efectos de las normas y los principales obstáculos para su realización, más que la normativa por la cual se los reconoce formalmente.

Es por ello que presentamos este “cuaderno abierto” sobre los DESC, que contiene algunos elementos que deberían constituir la base de un informe alternativo definitivo sobre la vigencia de estos derechos.

Es “abierto” pues, precisamente, se abre a la participación de todas las organizaciones que actúan en el ámbito económico, social y cultural desde una perspectiva ciudadana. Es un documento básico que debe ser revisado y complementado con aportes de diverso orden, en una o varias materias y en base a la experiencia de cada organismo, a fin de armar el informe definitivo.

El esquema de desarrollo de este cuaderno es relativamente simple: consta de tres partes. En la primera (los dos primeros capítulos), se reseñan los conceptos básicos de los DESC y las características de su inserción en Chile. En la segunda (tercer y cuarto capítulo), se recopila la información disponible sobre la vigencia efectiva de estos derechos en el país y las acciones desarrolladas en su promoción y defensa. La tercera y última parte (capítulo quinto) está destinada a obtener elementos para diseñar una estrategia de efectividad de los DESC en el actual contexto nacional.

Este cuaderno abierto es pues nuestro compromiso y la invitación que formulamos.

I. CONCEPTOS BÁSICOS ACERCA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1. Indivisibilidad de los Derechos Humanos

Generalmente, cuando se habla de derechos humanos, se les identifica con aquéllos que todas las personas tenemos a la vida, a la integridad física y psíquica, a la libertad, a la seguridad, a la asociación y participación política, etc. La identificación conceptual que se hace en este sentido es correcta pero incompleta, por cuanto no se considera como “derechos humanos” a otros derechos que, en la actualidad, son universalmente reconocidos como tales. Ello responde fundamentalmente al desconocimiento de la existencia de otros derechos, de naturaleza diferente a los antes mencionados.

En Chile, la situación generalizada de violación de los derechos “fundamentales” que caracterizó al régimen militar y la ausencia –hasta hoy– de justicia respecto de este asunto han contribuido a crear una visión restringida del alcance de la doctrina y práctica de los derechos humanos.

El concepto de derechos humanos, desde su surgimiento a fines del siglo XVIII hasta la fecha, ha ido evolucionando e incorporando nuevas áreas de aplicación que antes no se consideraban parte de ese conjunto. Esta evolución conceptual a través del tiempo se refleja en la existencia de las llamadas “generaciones” de derechos humanos, cada una con contenidos diferentes.

Se habla así de los derechos de la primera generación, denominados también “derechos de la libertad” y conocidos hoy como derechos civiles y políticos, entre los cuales figuran el derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad de las personas, el derecho al ejercicio de las libertades públicas, el derecho a la igualdad ante la ley y la justicia, y el derecho a la participación política.

Se habla luego de los derechos de la segunda generación, también denominados “derechos de la igualdad”, hoy conocidos como derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales cabe destacar el derecho al trabajo y a una remuneración justa, el derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la huelga, el derecho a la alimentación y a la salud, el derecho a la vivienda y el derecho a la educación y la cultura.

Por último, se ha estimado la existencia de una tercera generación de derechos humanos, los denominados “derechos de la solidaridad”, entre los cuales se incluye el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

No obstante estas diferentes categorías de derechos, la doctrina internacional ha defendido en las últimas décadas los conceptos de indivisibilidad, complementariedad y exigibilidad de los derechos humanos, considerando que los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que los civiles y políticos, son parte indisoluble de los derechos humanos y del derecho internacional a su respecto. La finalidad común de ambas categorías es la defensa de la persona humana y de la dignidad que le es inherente frente a las amenazas de que pueden ser objeto las personas por parte del Estado y de otros agentes, así como la promoción del individuo en todas sus dimensiones (espiritual, intelectual y material).

La violación de uno de estos derechos, cualquiera sea su naturaleza, atenta contra la dignidad del ser humano en su totalidad e impide su pleno desarrollo como persona.

La historia de los estados modernos durante los dos últimos siglos ha demostrado que cuando los derechos humanos no se conciben como un todo indivisible y se privilegia a alguno en desmedro de los otros, no resulta posible la vigencia efectiva del conjunto.

Sólo el reconocimiento integral de todos estos derechos puede asegurar la existencia real de cada uno de ellos, ya que sin la efectividad del goce de los DESC, los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales. A la inversa, sin la efectividad de los derechos civiles y políticos –la libertad entendida en su sentido más amplio–, los derechos económicos, sociales y culturales, carecen a su vez de verdadera significación (Héctor Gross Espiel).

Lo anterior queda demostrado con especial crudeza en América Latina, donde la ineficacia de los DESC, que se traduce en pobreza, hambre, falta de servicios básicos y situaciones generalizadas de discriminación –lo cual la ha convertido en la región de mayores desigualdades sociales del mundo–, ha generado una participación política pobre y, a pesar de la existencia de regímenes formalmente democráticos, en los hechos, se reprimen las libertades públicas y se reproducen las condiciones de miseria e inequidad.

2. Diferenciación de los DESC en cuanto al contenido de las obligaciones

Las diferencias entre las llamadas “categorías” de derechos no corresponden a su esencia sino, además de las diferentes épocas de aparición, a la naturaleza diversa de las obligaciones que generan para los Estados y a las distintas formas en que la comunidad puede exigir que se los respete.

Los DESC como concepto son posteriores en el tiempo a los derechos civiles y políticos. Surgieron entre fines del siglo XIX y comienzos del XX como contrapartida al sistema económico neo-liberal, inspirados en las ideas de justicia social desarrolladas en el pensamiento socialista, y más tarde en la denominada doctrina social de la iglesia, así como en las luchas sociales en demanda de condiciones dignas de trabajo y seguridad social. El reconocimiento jurídico se plasma cuando se incluyen entre las primeras leyes sociales de fines del siglo XIX.

Preguntas interesantes del capítulo:

- ¿Qué son los derechos humanos a la luz de los acontecimientos que vive Chile?
- ¿Los derechos humanos son efectivamente reconocidos por la Justicia chilena?
- ¿Cuáles podrían ser los derechos humanos del siglo XXI?
- ¿Puede coexistir un régimen de libre mercado o de economía social de mercado con un sistema de protección de los derechos humanos?

II. INSERCIÓN DE LOS DESC EN EL PERÍODO DEMOCRÁTICO (1990-1998). PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

1. Principales características políticas del período

En Chile se establece un gobierno de mayoría, compuesto básicamente por los representantes políticos de la Concertación, que reúne a las corrientes del centro y la izquierda parlamentaria.

En este período, los actores principales son: un bloque político de centro izquierda; los partidos políticos de derecha, agrupados básicamente en torno a un modelo de economía de libre mercado; las fuerzas armadas, de claro corte institucional concordante con la línea de gobierno del régimen militar del general Pinochet; las organizaciones empresariales, que realizan fuertes inversiones en el área industrial y de servicios aprovechando la situación de apertura del país al exterior y la estabilidad política, así como la existencia de una situación tributaria predeterminada por un período de diez años; las organizaciones sindicales, con escasa afiliación de los trabajadores; la sociedad civil, muy debilitada; y la Iglesia Católica, que se va apartando gradualmente de la contingencia política, para centrar su acción en la defensa de los valores cristianos fundamentales.

El diseño político del proceso de gobierno desde la etapa final del régimen militar en adelante se ha desarrollado básicamente a partir de una búsqueda de profundización de la democracia sujeta a las reglas contenidas en la Constitución Política del Estado, en una valoración importante de la estabilidad política. Esto se tradujo en la priorización de algunos principios complementarios tales como la estabilidad económica, la paz social y el proceso de concertación social, con la presencia de una sociedad civil débil, atomizada y carente de capacidad para elevar propuesta hacia las autoridades del país.

La opción privilegiada por los consensos ha tenido costos precisos. Entre dichos costos figuran la aceptación, durante un período demasiado largo, de enclaves autoritarios; la convivencia con el poder de veto de una minoría nacional en los temas políticos, económicos, sociales y culturales; la inhibición de las movilizaciones ciudadanas; y el hábito a un estilo de gobierno que privilegia el elitismo político y técnico, además del diálogo con los grandes empresarios en desmedro de los empresarios pequeños y las organizaciones laborales.

El anhelo democratizador encuentra escollos importantes. Los logros en las áreas de la justicia social, la integración, la descentralización efectiva del poder y los derechos humanos son precarios.

En lo económico, el modelo de desarrollo implementado durante los gobiernos de la Concertación ha mantenido la institucionalidad económica básica, con una política de seguimiento de los índices macroeconómicos, el crecimiento y la equidad. Esto ha ido acompañado por una gestión económica estatal estable, un aumento de las exportaciones, el mayor índice de inversiones de muchas décadas, y una disminución de la inflación y el desempleo relativos. Pero, a la vez, se ha constatado un grave incremento de las desigualdades relativas, es decir que la distancia entre los sectores de altos y bajos ingresos parece ahora insuperable. Así, han aumentado las desigualdades sociales y ha aparecido el temor al Otro, al sin sentido y a la

marginación o exclusión del modelo, como lo ha indicado el Informe del PNUD para Chile en 1998.

Tal vez la situación del país se resume en la existencia de altos índices macroeconómicos, con un relativo progreso material basado en una desigual distribución del ingreso, en la imagen ciudadana de una injusta estructura básica de la sociedad y un aumento de los índices de inseguridad, que se traducen en una percepción de que la felicidad personal y familiar son ahora inalcanzables. Parece evidente la necesidad de competir para asegurarse mayores niveles de estabilidad económica para la familia, que centra su sentido en el consumo y la obtención de logros materiales.

En todo caso, es clara en la actualidad la crisis de las instituciones heredadas del modelo aplicado por el régimen militar, al igual que la inviabilidad de ese estilo de crecimiento. Es evidente la necesidad de obtener mayores niveles de equidad para alcanzar el crecimiento económico y volver accesibles los mecanismos de crédito, al igual que los sistemas de salud y previsión, que hoy le parecen muy lejanos a la mayoría de los chilenos.

En este marco, el Estado se ha desarrollado con un presupuesto expansivo y un significativo aumento del gasto social. Este cuadro de intervención a través de las políticas sociales en los grados de cobertura de las políticas públicas se ha traducido en un énfasis de la autoridad para implementar mayores medidas de regulación.

La sociedad civil, a su vez, no muestra una identidad definida en un rol protagónico de profundización de la democracia, no tiene un protagonismo efectivo en el debate público y está inmersa en una cultura del consumo. Por su parte, los jóvenes se muestran apáticos respecto de los problemas que aquejan a los grupos y mayorías del país. En todo caso, igual hay una presencia importante de sectores ciudadanos en el rol de consumidores de los servicios del Estado y de las empresas de utilidad pública.

Después de ocho años de gobierno democrático, se advierte una agudización del desafecto, una fuerte desmovilización y una gran pérdida de sentidos colectivos.

En este sentido, el mercado no garantiza la supresión de las desigualdades que parecen superables, al lado de otras que parecen rígidas estructural o funcionalmente. El principio de justicia es superior al de eficiencia y así debe ser concebido en las políticas y en la agenda pública. Un Estado democrático es responsable del bien común y de la justicia social, en un esquema tal que la igualdad de oportunidades implica favorecer más a unos que a otros. Parece necesario un nuevo y amplio pacto social, político, económico y cultural, que incorpore a los derechos humanos en la óptica de la justicia social.

2. Situación económica del país

La situación económica del país en este último período se encuentra fuertemente determinada por las condiciones políticas. El modelo de desarrollo ha mostrado ser notable en crecimiento y estabilidad, relativamente positivo en equidad, modesto en competitividad y distribución del ingreso, y deficiente en sustentabilidad ambiental.

En crecimiento y estabilidad, se ha superado el más optimista de los pronósticos a principios de los años 90. La legitimidad otorgada por la mayoría de los chilenos a los gobiernos de la Concertación se ha trasladado al ámbito económico, otorgando estabilidad, credibilidad y concreción a los objetivos económicos planteados en el programa de gobierno. Parecería que contener la inflación y aumentar la tasa de crecimiento son parte del principal objetivo económico de gobierno.

La visión macroeconómica de conjunto, articulada en torno al respeto de los límites del gasto, permitió una gradual rebaja inflacionaria con el fin de obtener mayores ganancias en ahorro y productividad para el país, aún cuando recientemente se haya desdibujado este modelo, debido a las alzas progresivas de las tasas reales de interés.

La pobreza sigue afectando a alrededor de un tercio de la población en las regiones de La Araucanía (36,5%), Maule (32,5%) y Coquimbo (30,5%) entre otras. En el grupo de los niños menores de 15 años, la pobreza afecta al 40,3%.

En la distribución del ingreso, el segmento superior mantiene una participación del 57% de los ingresos totales del país, en tanto el quintil inferior reúne apenas el 4% del ingreso. La relación entre ellos ha oscilado entre 12 y 14 (veces) en estos años. La política fiscal y social ha contribuido a mejorar la equidad, en función de la cual el 40% más pobre aumentó su participación en el ingreso total al 15,7%, a raíz de lo cual disminuyó la relación entre los segmentos ricos y pobres, de 12,6 a 8,6 veces.

Tal vez el mayor logro en esta materia haya sido la recuperación del gasto social, con un incremento real de 65% entre 1990 y 1996, no obstante lo cual existe la difundida percepción de que la calidad de los servicios no ha aumentado de modo acorde.

Uno de los puntos importantes es la percepción de marcadas desigualdades en cuanto a las oportunidades o a la cobertura de los servicios del Estado. Con particular énfasis, ese acceso a las oportunidades de progreso se detecta en salud, educación, justicia y acceso al empleo.

En el informe del PNUD hay un llamado de alerta sobre la desprotección social que genera inseguridad ciudadana frente a enfermedades catastróficas, inseguridad previsional, percepción de una sociedad con bajos niveles de integración social y, en general, una muy desigual distribución de las oportunidades, con la consecuente propagación de la incertidumbre.

La precariedad del empleo se manifiesta en la informalidad, la ausencia de contratos de trabajo, la proliferación de ocupaciones inestables, los horarios excesivos, la falta de cobertura previsional (35%), la baja cobertura de las negociaciones colectivas (14%) y los salarios extremadamente bajos. Tener trabajo no es sinónimo de salir de la pobreza, ya que el 90% de los pobres tienen empleo. Reducir la pobreza es también mejorar la calidad del empleo.

El desempleo promedio entre 1987 y 1996 fue de 6,7% de la fuerza de trabajo. El empleo juvenil se ha estancado en esta década. La tasa de desempleo juvenil (15 a 24 años), aunque viene cayendo, sigue siendo de alrededor del 13%. Lo mismo acontece con el desempleo en el quintil más pobre, donde la tasa de desempleo es cercana al 15%.

La dinámica exportadora se encuentra resentida por el estancamiento del proceso de diversificación de las exportaciones, particularmente las no tradicionales. Los cinco productos principales aún representan la mitad de las exportaciones y el cobre el 40%; 10 empresas concentran el 40% de las exportaciones y el grueso de las empresas exportadoras (845) se concentran en valores de exportación inferiores a un millón de dólares.

El balance en materia ambiental es modesto y de la descontaminación en Santiago es francamente malo, aunque no se perciben señales de avance. El balance del caso de las centrales hidroeléctricas es percibido como una alineación del gobierno a las grandes empresas eléctricas, con un compromiso más bien bajo con los temas ambientales, al igual que con la cuestión indígena.

3. Otros temas vinculados al desarrollo

Existen en la agenda pública varios temas que es pertinente señalar en el balance de la situación político-institucional del período 1990-98. Los principales avances han sido la elección de las autoridades comunales, la implementación de los gobiernos regionales y el inicio de un proceso de desconcentración de las funciones.

Pero asimismo, transcurridos seis años desde estos logros, se advierte un estancamiento: no se ha seguido profundizando en el proceso descentralizador, con el fin de lograr mejores oportunidades para la eficiencia de los servicios públicos y una mayor participación de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones, no sólo en consultas o comunicaciones.

Las encuestas del período 1997-98 sobre la percepción de la ciudadanía de los temas relevantes del país han arrojado resultados muy claros. Ha habido un incremento paulatino de la sensación de inseguridad ciudadana y, a la vez, ha ido creciendo la desconfianza hacia las autoridades en cuanto al manejo de los fondos fiscales. Además, se ha instalado la sospecha de corrupción en los gobiernos locales o municipales y la sensación de que faltan herramientas para garantizar la seguridad de la ciudadanía ante la posibilidad de una agresión por parte de ciertos grupos de poder que existen en la administración central o local del Estado.

Es importante definir una política constante y permanente para que la *ciudadanía pueda fiscalizar la transparencia y la probidad pública*. Los ciudadanos deberían asumir el protagonismo y lanzar proyectos, gestiones y grupos de cabildeo destinados a generar una conciencia política nacional de la necesidad de *abrir canales sociales de control ciudadano*.

Para ello, habría que crear una Red de Control y Fiscalización de las actividades del Estado, con un equipo de profesionales de apoyo que contribuyan a recabar información, interponer acciones de interés público y entregar propuestas de solución en las áreas donde hay más corrupción. Ello generaría la calidad política y moral necesaria para enfrentar el futuro del país.

4. Situaciones de grupos vulnerables

*Derechos de la infancia y la adolescencia*¹

Los niños menores de 15 años presentan índices de indigencia mucho mayores que los correspondientes a jóvenes y adultos. Si bien es cierto que la población infantil calificada como pobre ha bajado de un 52% en 1990 a poco más de un 33% en 1996, el descenso ha sido menor que el registrado por el resto de la población de más edad, que alcanza a un 42% de disminución. Esto parte de una premisa singular, esto es, que los hogares más pobres tienen una densidad demográfica mucho mayor que los hogares más ricos, lo que se traduce en el hecho de que la proporción de niños en situación de pobreza sea mayor que la de los adultos.

Esta mayor pobreza redundando directamente en la presencia del extendido fenómeno del trabajo de los niños desde edades muy tempranas. Según datos de la encuesta CASEN, alrededor de 47 mil niños y niñas menores de 14 años trabajaban en los tres meses anteriores a la encuesta de 1996, la mayor parte de ellos de entre 12 y 14 años. Este trabajo prematuro tiene origen principalmente en la insuficiencia del ingreso de los adultos del hogar y es la única forma de asegurar la supervivencia misma del grupo familiar. Un tercio de los niños y niñas que trabajan, no asisten a la escuela.

¹ Cambio de Mirada, Documento de Estudio, Corporación OPCION por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Edición 1998.

Un 15% de los niños y niñas menores de 15 años que se enfermaron en 1996 no recibieron atención médica. En el quintil de menores ingresos, un 87% de los niños tienen cobertura del Sistema Público de Salud, FONDAS. En el período analizado, ha disminuido notoriamente la mortalidad infantil.

En el análisis del gasto social, que se ha incrementado bastante en el gobierno democrático, no es posible desagregar la inversión en la infancia, motivo por el cual no es posible contar con indicadores exactos en la materia.

El plano institucional

A partir de la iniciativa de los gobiernos de la Concertación, se han creado una serie de agencias del Estado que comenzaron a implementar, coordinar y ejecutar políticas destinadas a sectores específicos, que habían sido desatendidos en el período anterior. Así nacieron: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSAS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto de la Juventud (INJ) y la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), entre otros. La mayor parte del trabajo de estos organismos se basa en la acción focalizada en los sectores necesitados de la población.

En esta misma etapa, el SENAME redefine sus objetivos y estrategias, retomando la administración directa de los establecimientos de privación de libertad de menores y la flexibilización del sistema de subvenciones, mediante las cuales se traspasan fondos a entidades privadas. Esta institución empezó a dar prioridad a los niños gravemente vulnerados en sus derechos e infractores de las leyes, con una serie de medidas legales tendientes a la protección de estos grupos.

Otro instrumento ha sido el Plan Nacional de la Infancia (PNI), creado en 1992, que tenía por objeto avanzar en la integración de las políticas públicas sobre el tema, incorporando al sector privado. En 1993 se inició el proceso de formulación de Planes Regionales de la Infancia y la Adolescencia (PRIA), que se completó en todas las regiones en 1996.

En el área municipal, un porcentaje mínimo de municipalidades han implementado Oficinas Comunales de la Infancia: de 360 municipios existentes, sólo 48 tienen estas unidades.

La otra aproximación al tema es en relación al aumento de la cobertura de la educación media y básica, pero una consensuada crisis afecta al sistema y ello ha determinado la necesidad de establecer el Proceso de reforma educativa como la prioridad más importante del gobierno. La educación privada concentra un 7% de los alumnos a nivel nacional. Las escuelas municipales atienden al 65% de los niños y jóvenes de entre 15 y los 19 años, 42% de los cuales pertenece a las familias del quintil más pobre, y más del 90% de las escuelas rurales son municipales.

El Estado de Chile ha suscrito a la Convención de los Derechos del Niño, documento base en la evolución –desde la óptica jurídica de análisis– de la concepción del niño como objeto de derecho, a una más desarrollada que lo considera sujeto de derechos frente a sus padres. La convención concibe al niño como una persona autónoma con protagonismo, creatividad, intereses, preferencias y responsabilidad para tener en cuenta y respetar los derechos humanos de los demás. Su particularidad, dentro del universo de las personas –los sujetos de derecho–, es que se reconoce que sus necesidades especiales, y su fase vital de desarrollo, es fuente de un tratamiento particular del Derecho.

Respecto a la vigencia y efectividad de los derechos del niño, podemos señalar en general la situación de desamparo legal del derecho a la vida y la salud en condiciones de urgencia o emergencia médicas o de salubridad. Pese a que no está especialmente dirigida hacia los niños, en el período comprendido entre 1992-98 se dictó la Ley 19.284 para la plena integración social de las personas con discapacidad (D.O. 14.01.94). Dicha norma reconoce un derecho general a

la prevención y protección de la discapacidad, así como a su rehabilitación o compensación, para lo cual se establece que el Estado tiene el deber de desarrollar programas destinados a dichas personas y les concede determinados beneficios, el acceso a programas especiales de capacitación y franquicias tributarias. Además, dispone que el Consejo Nacional de Televisión debe impartir normas para que el sistema televisivo aplique mecanismos de comunicación audiovisual para los programas informativos.

En virtud de la Ley 19.505, los padres tienen derecho a solicitar un permiso especial para dedicarse a su hijo en caso de enfermedad grave (D.O. 25.07.97). Así, la madre trabajadora, y en su defecto el padre, pueden ausentarse del trabajo por un período de hasta diez días cuando la salud del niño requiera la atención personal de sus padres con motivo de un accidente grave, una enfermedad terminal en su fase final o enfermedad grave, aguda y con probable riesgo de muerte. Este período debe ser restituido o compensado laboralmente por el trabajador.

Preguntas interesantes del capítulo

- ¿Cuál ha sido el impacto social de las políticas públicas?
- ¿Qué calidad tienen los servicios sociales que el Estado presta a los ciudadanos, principalmente los más necesitados?
- ¿Existen situaciones de discriminación en Chile? ¿Cuáles son?
- ¿Cuál ha sido el rol de la sociedad civil en la adopción de las políticas públicas?
- ¿Existe un efectivo control ciudadano de los derechos humanos en Chile?
- ¿Cuál es la situación actual de la sociedad civil y cuáles son sus desafíos hacia el siglo XXI?
- ¿Cuál es su percepción de la situación de la mujer en el país?
- ¿Es posible pensar en un modelo de menor crecimiento y mayor igualdad de oportunidades?

III. ACCIONES DESARROLLADAS EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DESC

1. Acciones de capacitación y promoción

En el período analizado, se han desarrollado acciones de promoción, educación, asistencia, defensa, difusión, exigibilidad e incluso fiscalización de los DESC en el país. Algunas de estas iniciativas han sido desarrolladas en forma particular o en redes, afectando a algunos DESC en relación a sujetos pasivos de dichos derechos (mujeres, niños y niñas) o en razón del derecho particular vulnerado. Sin perjuicio de ello, el gobierno chileno no ha presentado el informe sobre los DESC que exige el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Algunas ONG han desarrollado campañas de educación, información y difusión en contra de la discriminación y en relación al tema del VIH/sida. La principal es CODEPU que, en sus actividades de capacitación, incorpora siempre, al menos, el derecho a la igualdad ante la Ley, el derecho al trabajo y el derecho a la salud y la previsión. Además, se ha colaborado en la elaboración de una Ley de protección de los derechos de las personas que viven con el VIH/SIDA.

Igualmente, en eventos de carácter internacional sobre la impunidad y sus efectos en los procesos democráticos, organizados por CODEPU, FASIC y SERPAJ-Chile, hubo una comisión especial que trabajó durante tres días el tema de la impunidad y su relación con los DESC (Santiago, 13 al 15 de diciembre de 1996). Se han desarrollado una serie de seminarios regionales en Valdivia, Puerto Montt y Castro, Concepción y Arica, a partir del Seminario internacional sobre la impunidad y sus efectos en los procesos democráticos.

Probablemente el evento más importante que organizó en el país la sociedad civil sobre los DESC haya sido la "Cumbre alternativa a los Jefes de Estado: Cumbre de los pueblos de América" (15 al 18 de abril de 1998). En ella, y en cada uno de los foros, se analizó el tema de los DESC en el

contexto de la actual globalización económica y se organizó el Foro de Derechos Humanos de la Cumbre, que se centró específicamente en los DESC, con la asistencia de más de diez delegados extranjeros. En ese foro se conformó una Coordinación Internacional para desarrollar sus resoluciones, supervisar el respeto de estos derechos y promover la incorporación de cláusulas democráticas y sociales en los acuerdos de libre comercio.

2. Acciones de exigencia ciudadana de la sociedad civil

Las ONG han desarrollado múltiples trabajos, acciones y tareas relacionadas con el conocimiento y la exigibilidad de los DESC, algunas de forma particular y a partir de iniciativas específicas de acuerdo a su área de desarrollo fundamental, y otras desde una perspectiva más general. Las estrategias han sido desarrolladas mediante *publicaciones, acciones, campañas, lobby político, educación jurídico-popular, fiscalización y control ciudadano en cuanto a la exigibilidad de sus derechos, al igual que respecto de la transparencia y probidad públicas.*

En este sentido, resulta interesante la estrategia de creación e instalación de un *Consejo de la Sociedad Civil*, que representa y tiene la voz del Tercer Sector frente al Estado y el mercado, con la realización de eventos tales como la *Cumbre Alternativa de los Pueblos Indígenas de América Latina.*

Como señaló Francisco Estévez respecto de los fundamentos de la génesis del Consejo de la Sociedad Civil, "esta democracia elitista se sustenta en los tres pactos fácticos que originaron la transición: uno político institucional, en el que las Fuerzas Armadas entregan el Poder Ejecutivo a cambio de todas las garantías que les brindan los enclaves autoritarios y el régimen de impunidad. El segundo pacto, establecido entre la clase política emergente y la derecha económica, se materializa en la reforma tributaria de 1991, para garantizar la permanencia del modelo económico, a cambio de que el empresariado entregue los recursos necesarios para las políticas sociales. El tercer pacto se establece tácitamente con la Iglesia, cuando ésta se pone al servicio del proyecto de la Concertación, contribuyendo a contener al poder militar y a profundizar la política de la solidaridad, pero a cambio de que los temas de disolución liberal –divorcio, libertades sexuales etc.– bajen de perfil en la agenda oficialista. Estos tres acuerdos entre las élites económica, política y militar, que fueron indispensables para dar curso a la transición, se transformaron en permanentes y esenciales, excluyendo a los movimientos ciudadanos al extremo de producir la presente desafección política."

Con ello, el hecho de que algunas ONG interpusieran *Acciones de Interés Público (ACIP)*, casos ejemplares judiciales o administrativos recaídos en DESC que representan valores y derechos especialmente sentidos por la sociedad toda, ha sido factor importante de avance en el proceso de conocimiento y exigibilidad de los DESC en los sectores populares. Estos casos son acompañados por una movilización social y una estrategia comunicacional que sensibiliza a la sociedad sobre la necesidad de producir un cambio en la forma de actuar del Estado y, en definitiva, más allá de obtener una decisión favorable de los órganos administrativos y judiciales llamados a pronunciarse sobre la acción del caso, significa plantear un tema como algo socialmente importante, lo cual constituye la base para un cambio legislativo o cultural en el país.

En general se habla de la consolidación, a falta de judicialidad de los DESC, de la teoría de la "Tutela o control activo de la sociedad civil sobre los órganos del Estado" como el medio principal para exigir el respeto de los derechos humanos, al igual que de los DESC.

No obstante lo anterior, es importante contar con la consagración internacional de nuevos DESC, tales como los derechos al desarrollo, la integración, la iniciativa, la seguridad integral (ciudadana, alimentaria, social, etc.), el mejoramiento científico y tecnológico, un medio ambiente libre de contaminación, la paz social, la transparencia pública y la integridad económica de la familia.

3. Instancias de coordinación del trabajo sobre los DESC en Chile

Las cuestiones referidas a lo que han hecho CODEPU y RECHIP (Red Chilena por una Iniciativa de los Pueblos, coordinada a su vez con la Red Mexicana de Alternativa al Libre Comercio, RMALC).

Se ha realizado, gracias a esta coordinación, la carta ciudadana que aglutina las reivindicaciones de la sociedad civil chilena, que se encuentra en la fase de discusión con las organizaciones sociales.

Junto con todo esto, la constitución del Capítulo Chileno "CIUDADANIA", de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos constituye una iniciativa muy importante para el país. La red incluye a más de veinte organizaciones y, entre sus actividades más interesantes figura la constitución del Consejo de la sociedad civil, en el que se pretende integrar a todas las instituciones del denominado Tercer Sector.

En el marco de las acciones de movilización social en torno a los DESC, a partir de la iniciativa de algunas ONG pertenecientes al Capítulo Chileno de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, y en razón del carácter de senador vitalicio del general Pinochet, se decidió la creación de una anhelada forma de organización del denominado Tercer Sector de la sociedad: el Consejo de la sociedad civil.

Este organismo está integrado por todas las organizaciones de la sociedad civil que tengan determinadas características de convocatoria social, desarrollo y promoción de los derechos humanos y los DESC en general, y que no tengan fines de lucro. Se trata de la principal organización promotora de la resistencia al nombramiento como senador del general Pinochet.

En todo caso, más allá de la coyuntura de su nacimiento, el Consejo de la sociedad civil constituye una voz organizada de la sociedad ante el Estado y el mercado, para la promoción y defensa de los DESC.

Dentro de esta misma línea han desarrollado interesantes acciones de capacitación y convocatoria. Ejemplos de ello son: la Fundación IDEAS, en lo relativo a la enseñanza de los DESC en sectores populares; la Corporación OPCIÓN en el trabajo educativo con los niños, en temas de violencia familiar, agresión al menor y no discriminación en la escuela; el Instituto de la Mujer, en el campo de la educación sistemática de la mujer respecto a la exigibilidad de sus derechos y el conocimiento que precisa tener en materias de legislación familiar, de menores, y de formas de enfrentar la discriminación.

4. Acciones de exigibilidad jurídica de los derechos

Generalidades

En la Constitución Política del Estado de Chile, se reconocen solo nueve DESC, redactados de forma de no garantizar el derecho mismo, sino solo el acceso particular a cada uno de los derechos. El mecanismo señalado en la propia Carta Fundamental para garantizar la observancia de los DESC, es el Recurso de protección constitucional.

Esta acción constitucional fue originalmente concebida como una vía jurídica eficaz y rápida para la debida garantía del cumplimiento, tanto de parte de las autoridades públicas como de entidades privadas, de los derechos y garantías constitucionales establecidos en el Artículo 19 de la Constitución Política de Chile, sin grandes requisitos de admisibilidad, procedimiento o fallo.

No obstante lo anterior, la interpretación del texto constitucional dado por la Corte Suprema de Justicia ha limitado la aplicación de este recurso hasta transformarlo casi en un recurso de derecho

estricto, por la vía de los requisitos señalados en los autos dictados para establecer un procedimiento de tramitación y fallo del recurso, de la interpretación obtenida de reiterados fallos de fondo.

Es así como se han desechado recursos, por existir otros procedimientos establecidos en la legislación para resolver la pretensión sometida a conocimiento de los tribunales de justicia, aunque la propia Constitución Política indica que este recurso tiene valor sin perjuicio de que existan otras acciones judiciales o administrativas, como la frecuente falta de contestación de los recurridos de vulnerar los derechos constitucionales dentro de los plazos establecidos en el auto acordado. Cuando esto ocurre, la vista de la causa se dilata por varios y largos meses, sin que los tribunales impongan las sanciones establecidas en la Ley. Así, en algunos fallos se ha limitado la legitimación activa del mismo, impidiendo la interposición del recurso por parte de sujetos colectivos o grupos de la sociedad civil.

Hubo una situación límite cuando la Corte Suprema de Justicia de Chile reformó el auto acordado sobre tramitación y fallo del recurso de protección, estableciendo un requisito que los constituyentes no previeron: la existencia de fundamento en la interposición del mismo, para que sea aceptada o no la tramitación.

Se han buscado sin éxito fallos judiciales recaídos en recursos de protección donde se reconozca validez a la calidad jurídica de ley vigente directa para Chile que tiene el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Son diversos los recursos que invocan tanto este Pacto como el de Derechos Civiles y Políticos, pero no han aparecido fallos que los señalen como ley aplicable. En varios casos, los DESC han sido relacionados con los derechos civiles y políticos o subsumidos en éstos.

Acceso a la Justicia

El acceso a la Justicia, concebido como una forma de mejorar las condiciones de vida y desarrollo de los pueblos, ha encontrado una limitante importante en una administración de Justicia regida por códigos de principios del siglo XX e incluso del siglo XIX. Este hecho ha limitado la implementación de un proceso de verdaderos cambios en el Poder Judicial. Este poder del Estado es visto desde la ciudadanía como una administración burocrática, lenta y poco efectiva, principalmente ligada al tema de la seguridad ciudadana.

En general, la ciudadanía carece de un conocimiento efectivo de los derechos ciudadanos, al igual que de los DESC. Del mismo modo, los sectores populares no tienen conocimientos que les permitan exigir el respeto de los derechos individuales o sociales de los que son titulares. Cuando este conocimiento existe y se decide la interposición de una acción judicial, los abogados particulares son de alto costo y los que proporciona el Estado responden al modelo de los egresados de las Facultades de Derecho, con poca experiencia.

Algunas ONG, como FORJA, han tenido la iniciativa de llevar a cabo acciones educativas, así como de capacitación, difusión y organización con personalidad jurídica de grupos de ciudadanos de los sectores populares que estuvieran interesados en participar en actividades de mediación, de colaboración con los órganos de justicia, de liderazgo comunitario, etc. Actualmente se busca incluso establecer bases para la fiscalización ciudadana de la administración pública municipal. Lamentablemente, estas iniciativas se localizan sólo en la región metropolitana de Santiago y sus áreas vecinas, y no tienen alcance nacional.

El acceso a la Justicia es, sin embargo, una pieza clave para el cumplimiento de los DESC en Chile y América Latina.

Concepción del mundo jurídico sobre los DESC

Cómo se dijo, la entidad jurídica de los DESC como parte de los derechos humanos, desde la óptica de los jueces y los estamentos académicos y profesionales, se vincula con la vertiente de los derechos civiles y políticos, al igual que con la concepción tradicional de los derechos humanos de primera y segunda generación.

En este sentido, es difícil obtener fallos favorables que reconozcan los DESC como ley vigente y directamente aplicable, cuando la formación curricular de las universidades reconocidas por el Estado, principalmente las privadas, suele carecer de una cátedra de derechos humanos, materia que tal vez constituya el mayor aporte de la ciencia jurídica del siglo XX a la historia de la humanidad. Lo mismo ocurre con los antecedentes curriculares de los planes de formación de jueces y ministros de la Corte.

5. Casos

En cuanto a los casos presentados ante los tribunales nacionales y/o internacionales, fundados en tratados internacionales sobre los DESC a los cuales ha suscrito Chile, podemos tener en cuenta los ejemplos siguientes:

A. En lo que se refiere al *derecho a la libre información*, la Fundación IDEAS y varias ONG presentaron un recurso de protección en favor de la juventud chilena, por la negativa de los canales de TV a transmitir los cortos gubernamentales sobre prevención del sida. Pero se sentó jurisprudencia valorando más la defensa de la propiedad privada de los medios de comunicación masivos, que el bien común y el derecho a la información.

B. En cuanto a la *no discriminación*, la Corporación FORJA ha presentado diversas acciones y demandas de interés público en defensa del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, de los discapacitados y de la igualdad de todos los hijos en relación en cuanto a los derechos hereditarios y alimentarios.

C. La presentación de Hugo Marzi en favor de la permanencia de la Casa de prevención del sida en un barrio de Santiago y de Valparaíso.

D. La presentación a la Contraloría General de la República, en representación de un soldado del Ejército que fue dado de baja por tener VIH. Este organismo resolvió que quiénes fueran dados de baja o retirados por razones de salud, debían tener derechos a los beneficios sociales reglamentados en el país. Es decir, el Ejército no respetó *el derecho al trabajo y el principio de la no-discriminación*.

E. Se presentó ante la Corte de Apelaciones un recurso de protección en favor de dos estudiantes expulsados *por razones políticas* de la Universidad Católica Blas Cañas. Se interpuso como recurso el derecho a la educación, que fue aceptado en la primera instancia y rechazado en la segunda.

F. Se presentó un recurso de protección a favor de cuatro presos que no estaban recibiendo el tratamiento de *salud* adecuado de parte de la Gendarmería de cárceles. El recurso interpuesto alegaba que lo que estaba ocurriendo con los presos era un atentado al derecho a la vida. Sobre la base de este razonamiento, la Corte de Apelaciones de Santiago lo acogió, señalando que hay que incorporar el derecho a la salud en la categoría de derecho civil, para poder defenderlo.

G. Caso Green Peace: La Coordinadora de Defensores del Bosque Nativo y Fernando Dougnac se basaron en la legislación ambiental para presentar recursos de protección, entre otros casos, para los lagos Chungará, Trilium y Mehuín.

6. Exigibilidad y fiscalización del cumplimiento de los derechos

La Corporación FORJA ha desarrollado una serie de iniciativas relacionadas con la *educación, promoción y difusión de los DESC*. En tal sentido, ha realizado el primer catastro nacional de instituciones que desarrollan acciones de acceso a la justicia para los sectores populares, identificando a todos los operadores de justicia.

Así, FORJA ha implementado una serie de acciones de formación de monitores jurídicos en cuanto a la exigibilidad de los DESC respecto del trabajo, la salud, la educación y el medio ambiente, además de su aplicación a los jóvenes y la mujer, ambos grupos más propensos a la discriminación legal, social e institucional.

Esto se ha traducido en la elaboración de sendos manuales de capacitación, educación, difusión y promoción de los DESC. Además, se ha elaborado un Manual de Legislación Laboral para que los sectores populares conozcan sus derechos relativos al trabajo.

También se está desarrollando una línea de trabajo para fortalecer a la sociedad civil y prepararla para la *fiscalización de sectores públicos*. Para ello se realizan acciones y se guía a las organizaciones jurídicas de base para que controlen el cumplimiento de las políticas públicas, tanto en salud como en medio ambiente. Así se está avanzando en la construcción de la democracia.

Ello ha significado la elaboración del primer *Manual de ejercicio de acciones de interés público y fiscalización de autoridades a nivel local o comunal para 1998*.

A raíz de esto, se han desarrollado programas de formación para los sectores rurales en materia de conocimiento y exigibilidad de sus derechos, así como sobre el acceso a mejores condiciones económicas. Esto también ha llevado a la publicación de materiales especializados.

Finalmente, la Corporación FORJA se constituyó hace poco como el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional y coordina todas las acciones y tareas en favor de la probidad pública y las acciones en contra de la corrupción institucional y social en todo el país.

Preguntas interesantes del capítulo

- ¿Qué organizaciones de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales conoce?
- ¿Cuál ha sido la estrategia de las organizaciones de la sociedad civil en esta materia? Si no ha existido ninguna, señale los motivos.
- ¿Qué redes de trabajo o instancias de coordinación sobre los DESC conoce?
- ¿Qué otras formas de colaboración participativa pueden generarse entre estas organizaciones?
- ¿Cuál es el futuro de las organizaciones de promoción de los DESC en Chile?
- ¿Qué acciones concretas en defensa de los DESC conoce?
- ¿Qué demandas específicas en tribunales de Justicia conoce usted sobre estas materias?
- ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan las organizaciones de promoción o defensa sobre los DESC en Chile?

IV. PROBLEMAS VINCULADOS A LA VIGENCIA DE LOS DESC EN CHILE

1. El panorama de los DESC

En lo nacional, el panorama de los DESC es de desprotección total: el Estado no se hace responsable ni de la vigencia ni de la protección de los DESC. En efecto, en Chile el estatuto de los derechos humanos está contenido en el Artículo 19 de la Constitución Política del Estado y el mecanismo de protección figura en el Artículo 20, como recurso de protección. El Artículo 19 de la

Constitución establece sólo alrededor de nueve DESC y la mayoría de ellos están O redactados en forma estrictamente programática.

El recurso de protección sólo sirve para proteger estos derechos en forma parcial e indirecta, tiende a garantizar derechos subjetivos individuales y no los derechos sociales propiamente dichos.

Por ejemplo, en el área de la salud, este recurso protege la libertad para elegir el sistema de salud y no el derecho a la salud; en cuanto al trabajo, se protege la libre contratación y la libre elección del empleo, pero no el derecho al mismo.

En Chile sólo rige el Pacto Internacional de los DESC de la ONU. Dicho pacto no contiene un régimen de supervisión que haga imperativo el cumplimiento y controle la vigencia efectiva de los DESC dentro de los Estados signatarios.

Como propuesta para el Estado chileno, se propone suscribir el Protocolo adicional al Pacto de San José de Costa Rica (Protocolo San Salvador), e internamente establecer una regulación sustancial de los DESC para que se pueda aplicar el recurso de protección y así modificar la naturaleza de los derechos contenidos en la Constitución, dotándolos de la debida protección a través de esta acción constitucional.

Algunas características de la vigencia efectiva de los DESC en Chile son las siguientes:

Desprotección e impunidad

A partir de un Estado reducido y con pocas herramientas de fiscalización, existe una marcada desprotección de parte del mismo que se traduce en la ausencia de garantías sociales necesarias para defender los DESC de los ciudadanos. Junto con esto, se observa una creciente impunidad de los DESC en relación con la "judicialidad" de los mismos, ya que las normas contenidas en el PIDESC no son aplicadas judicialmente para la resolución de conflictos en sede jurisdiccional.

Ausencia de concepto global

La sociedad civil no asume el concepto de los DESC como parte de los derechos humanos. Existen una serie de ONG, organismos y cuerpos intermedios que desarrollan tareas e iniciativas específicas relacionadas con los DESC, pero falta una concepción global de estos derechos como parte del sistema internacional de los derechos humanos. Incluso es posible constatar un desfase entre las exigencias de la gente relacionadas con temas específicos de los DESC y la actitud del gobierno chileno.

Incumplimiento de las obligaciones del PIDESC

Como ya se dijo, el Estado chileno no ha cumplido con las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que no ha presentado el Informe de cumplimiento de los DESC y no se han desarrollado políticas de Estado específicamente diseñadas para ese fin. Hay que señalar que, aunque Chile suscribió al PIDESC en 1972, el gobierno militar de entonces no aplicó el pacto en la práctica alegando que no se había publicado el texto de los tratados en el Diario Oficial, requisito impuesto por la propia legislación chilena.

Privatización de las empresas del Estado, traspaso de competencias sin el debido control

El Estado Chileno realizó un amplio proceso de privatización en la década del 80, al amparo del poder autoritario del general Pinochet. Ello significó que muchas de las competencias que durante décadas le habían correspondido al Estado –en las áreas de salud, educación y trabajo–, pasaron directamente a manos de empresas privadas. Así, las decisiones sobre costo y cobertura de los

derechos antes indicados pasaron a depender de grandes grupos económicos. Ello ha significado la ausencia de parámetros de control y fiscalización de la empresa privada, aunque los mismos existían cuando esas áreas de la actividad económica (servicios básicos) dependían del Estado.

La participación ciudadana

Actualmente, el gobierno intenta esbozar una línea de participación ciudadana a través de cambios en la institucionalidad vigente en Chile, pero al analizar la participación social en la formulación de proyectos y programas, así como en el acceso a las instituciones estatales, se constata que:

(1) En lo legislativo, existe una ausencia de vías efectivas de acceso de la ciudadanía a los canales de expresión legislativa que se podría traducir como participación ciudadana en temas legales o fiscalización del Poder Legislativo. Existe casi un monopolio de la moción legislativa de parte del presidente de la república y los parlamentarios no cuentan con las herramientas legales necesarias para impulsar proyectos de ley en beneficio de la democracia en sus más diversas expresiones.

Por eso, no se han desarrollado canales de información legal de carácter popular, de forma de que los chilenos puedan contar con información sobre el papel que tienen los representantes en el Parlamento.

(2) En lo relativo al Poder Ejecutivo, se ha pretendido instaurar un sistema de descentralización administrativa por el cual se han trasladado modelos de absoluto centralismo al área local, sin generar canales efectivos de participación ciudadana. Los alcaldes ejercen una autoridad mayor que el presidente de la república, sin fiscalización ciudadana alguna. La participación ciudadana a través de los Consejos Económicos y Sociales es meramente asesora, y por medio de las Uniones Comunales, dicha acción está prácticamente destinada a ejecutar proyectos implementados desde un escritorio.

Es por ello que se hace necesario pensar en el fortalecimiento de una participación ciudadana activa en los problemas políticos del país, mediante el control y la fiscalización del Estado. Incluso se podría plantear la participación ciudadana respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Para qué somos llamados a participar?, ¿en qué grados de decisión?, ¿con qué posibilidad de influir en las decisiones estatales o institucionales? y ¿con qué grado de impacto en la ciudadanía?

2. Las organizaciones de derechos humanos

Si bien varias organizaciones de derechos humanos han incorporado en sus programas la temática de los DESC, la sociedad aún no los identifica con el movimiento por los derechos humanos, temática de profunda controversia y participación ciudadana durante el gobierno militar y luego, durante el período de transición (gobiernos de Aylwin y Frei).

La herencia de la administración del general Pinochet en materia de violaciones a los derechos civiles y políticos, que aún no ha encontrado una solución satisfactoria, contribuye con esta dificultad para tomar conciencia del tema, ya que persiste la impunidad de la mayor parte de los crímenes cometidos durante este período, la ley de amnistía sigue vigente y la situación de los detenidos desaparecidos no ha sido resuelta. Las organizaciones dedican aún la mayor parte de sus esfuerzos al tratamiento de las situaciones del pasado reciente y a las violaciones que aún persisten en el régimen democrático.

A pesar de todo, hay que mencionar las importantes movilizaciones gremiales y ciudadanas ocurridas en el período democrático en sectores determinados, que involucran derechos económicos y sociales específicos (salud, educación, vivienda, medio ambiente) y han generado un mayor grado de conciencia y exigencia hacia las autoridades del Estado.

Dicho de otro modo, no se ha logrado una adecuada concepción o vinculación de las demandas de la sociedad civil con los contenidos generales de los DESC (no se invocan como tales), pero considerados como derechos específicos, se ha logrado un importante desarrollo.

3. Análisis de la vigencia de algunos derechos específicos

En esta sección se aborda la vigencia de algunos de los DESC específicos desde el estudio del fenómeno de la seguridad humana en Chile, que se puede enfrentar desde dos perspectivas: una objetiva, referida a las circunstancias concretas, o no, de disposición de mecanismos de seguridad y otra subjetiva, representada por la opinión evaluativa de las personas respecto de su seguridad general. Como ya se trataron los aspectos subjetivos, se analizarán a continuación los índices objetivos de seguridad o inseguridad en el país, respecto de cada uno de los DESC más importantes:

1. Cotización previsional. En relación con la previsión, estar vinculado a un sistema previsional representa el modo básico de la seguridad, ya que significa la adquisición del derecho a recibir una pensión en dinero una vez que se termina la vida laboral. Al mismo tiempo, actúa como una protección durante la vida activa, ya que también se exige este instrumento para pagar las licencias médicas que reemplazan a los ingresos durante la enfermedad. La condición de "cotizante" es más exigente que la de mero afiliado, porque implica estar al día en el sistema. El solo hecho de estar afiliado no es garantía de obtener una pensión, para la cual se exige la acumulación de un número determinado de años de cotizaciones.

Dentro de los planes legislativos para el período 1998-99 en este tema, se propuso la ley que disminuye los costos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

2. Cotización de salud. Su disposición permite solventar las demandas económicas que implican la necesidad de acceder a los servicios de salud. Disponer de este mecanismo es necesario puesto que la oportunidad, la especialización y la calidad de los servicios a los que se accede difieren sensiblemente según las características socioeconómicas de cada persona. Asimismo, de este tipo de protección depende el impacto económico de las enfermedades en los presupuestos familiares y la seguridad del ingreso de las personas activas a través del pago de licencias médicas.

Para el período 1998-99 se propuso la implementación de un nuevo estatuto para los profesionales de la salud, y una ley para el sistema público de atención en salud.

3. Escolaridad mediana. Constituye un mecanismo de seguridad en dos ámbitos. Por un lado, opera como una variable representativa de la capacidad de las personas para comunicarse y manejar la información requerida para su integración cognitiva y su relación eficiente con los sistemas sociales. Por otro lado, constituye también un mecanismo de seguridad en materia laboral, ya que cada vez más el acceso al trabajo depende de los niveles de calificación y de la capacidad para aprender a desempeñar nuevas funciones.

Para el período 1998-99 se encontraba en la agenda legislativa la iniciativa legal que elimina la censura y propone medidas para la libertad de toda creación artística, como la designación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Junto con esto, hace más de seis años que se espera la aprobación de la Ley Marco para las Universidades.

4. Capacitación. Este es un componente de la llamada "capacidad de reinserción", que se considera básica para afrontar las pérdidas o cambios de trabajo a lo largo de la vida laboral. Ello implica contar con herramientas de conocimiento actualizadas que constituyan una base de elegibilidad del trabajador para futuros empleos.

En este sentido, se ha planteado una interesante iniciativa legal que modifica el Estatuto Nacional de la Capacitación y Empleo, modernizando los mecanismos de reinserción laboral y de reconversión de los sectores deprimidos. Lamentablemente, la cantidad de empleadores y trabajadores del sector productivo que utilizan las franquicias tributarias para la capacitación y el empleo en el país no supera al 3%.

5. Estabilidad en el empleo. La tenencia de un contrato laboral indefinido representa una condición amparada jurídicamente que relaciona al trabajador de manera formal y lo establece con su fuente de trabajo o actividad. Ello constituye un mecanismo de seguridad, puesto que a través de ese contrato se puede acceder, en general, a los beneficios sociales de previsión y salud. Además, implica una protección en caso de pérdida del empleo por la vía de las indemnizaciones. El contrato indefinido, cualquiera sea la actividad, se constituye en un activo sobre el cual se apuesta al futuro en planes individuales o familiares, ya sean orientados al consumo o a la realización personal en general.

En todo caso, la utilización del proceso reglado de negociación colectiva en el país es utilizado por el 3,8 % del total de los asalariados, con aproximadamente 130.026 trabajadores involucrados. Por sectores productivos, el mayor número de trabajadores en proceso de negociación se concentró en los sectores de la industria de la manufactura, el comercio y los servicios, financieros y no financieros. Esta negociación se realizó en 1997-98 y los protagonistas fueron los sindicatos, que representaron un 79,1% del total de organizaciones habilitadas para ello. En cualquier caso, el 60% de los procesos de negociación colectiva se desarrolla en la región metropolitana de Santiago.

6. Ocupación. Dada la importancia de la dimensión laboral como fuente directa o indirecta de seguridad, uno de los primeros mecanismos de seguridad de las personas es el de participar de un mercado laboral dinámico que ofrezca altas oportunidades de emplearse. Ello se representa por medio de la tasa de ocupación, que entrega una visión inversa, y puesta en positivo, de los niveles de cesantía.

En el período 1997-98, las tasas de aumento del empleo fueron positivas. Se crearon aproximadamente 124 mil nuevos empleos, pero un porcentaje importante de los mismos con salarios muy por debajo del promedio nacional. En todo caso, los mayores aumentos de empleados se han producido en los sectores del comercio, la construcción y la industria de la manufactura. Cabe señalar que estas áreas de la actividad económica son las más sensibles al tipo de cambio o a la política monetaria en general, que determina las tasas de interés y la disponibilidad de crédito en la economía, por lo cual son más receptivas a las consecuencias de una crisis económica o una disminución de la producción del país.

En términos de densidad poblacional, el 45% de los nuevos empleos se han generado en la región metropolitana del país, lo que marca una tendencia a la concentración del mercado de trabajo nacional.

La ocupación agrícola ha decrecido en los últimos años debido a factores estructurales, ya que en este sector se ha producido una mayor productividad en el manejo de los suelos y una reducción de los mercados, especialmente en aquellos sectores más resistentes al cambio, como los cultivos tradicionales y la ganadería.

Las tasas de desempleo oscilan entre el 5,5 y el 6,7 % de la fuerza de trabajo y las remuneraciones medias han sufrido un leve crecimiento del 2 % real anual, sin considerar los efectos de una restricción en la economía producto de las consecuencias de la crisis económica de los países asiáticos.

7. Propiedad de la vivienda. Si bien esta variable no representa directamente a una de las seis dimensiones básicas del estudio, su inclusión se justifica por la importancia de acreditar como

recurso o mecanismo de seguridad la conformación de un patrimonio personal (más allá del mero ingreso, cuya estabilidad no fue posible someter a prueba basándose en el CASEN). Por ello se seleccionó como recurso la tenencia de una vivienda propia, que representa un activo muy importante, puesto que constituye un rubro menos en el presupuesto familiar y además representa un bien que puede servir de garantía para otras gestiones económicas. Las cifras del gobierno indican que, anualmente, se construyen alrededor de 150.000 viviendas en todo el país.

Se ha implementado el sistema del leasing habitacional, que se constituye en una interesante iniciativa de compra de vivienda para la clase media y le cede el subsidio habitacional tradicional a los sectores de escasos recursos. A pesar de ello, sin que el problema habitacional sea crítico en el país, la gran mayoría de los chilenos han adquirido su vivienda con créditos del sistema bancario, con altas tasas de interés, de difícil renegociación, lo que en la mayoría de los casos ha llevado a disponer del ingreso de una familia para el pago de los intereses, como si se tratara de una deuda. Un ciudadano chileno se endeuda, en promedio, por el equivalente de seis veces su renta.

8. Calidad de la vivienda. Se incluye por las mismas razones, puesto que los materiales de construcción y su calidad constituyen también un mecanismo que asegura el valor funcional y patrimonial de la vivienda. En este sentido y a raíz de un caso denominado "COPEVA-SERVIU", cuando se detectaron numerosos defectos en la calidad de construcción de las viviendas de las personas beneficiadas con subsidio habitacional básico (para sectores sociales de escasos recursos), que se traducían en la filtración del agua de lluvia durante los temporales, así como la rotura de techos y paredes con los focos de infección que eso conlleva, el gobierno decidió establecer sistemas de control y fiscalización más efectivos sobre las empresas constructoras concesionarias.

9. Presencia de consultorio. Apunta a la posibilidad de ser atendido oportunamente en caso de una necesidad médica. Aunque ha habido mejoras en la atención primaria de salud (municipal), ésta ha sido el área más damnificada de la política social del gobierno, lo cual se traduce en una gran falta de recursos humanos y económicos para brindarle a la población una atención de salud de mejor calidad. En general, en Chile existe un sistema privado de salud para los sectores medio-alto y alto de la sociedad, de alto nivel tecnológico y calidad en sus prestaciones, pero de difícil acceso para el grueso de la población, y una salud pública de fondos de distribución solidaria, de conocida burocracia, lentitud y falta de recursos.

10. Presencia de una comisaría. Recurso institucional referido a la posibilidad de contar con personal de Carabineros donde uno vive como medio de prevención o represión oportuna de eventuales acciones delictivas. Esta variable, dentro de la óptica de mantenimiento de la seguridad ciudadana mediante recursos policiales, es de alta densidad poblacional, ya que las estadísticas nacionales señalan la existencia de un carabinero por cada 200 habitantes, cifra inmensamente inferior a la requerida por la ciudadanía (el grueso de la institución policial está destinado a tareas administrativas).

11. Sindicalización. Puede considerarse un mecanismo de seguridad en cuanto representa un vínculo asociativo en virtud del cual los trabajadores de una empresa pueden negociar las condiciones de trabajo y contar con mediadores ante los empresarios en caso de posibles conflictos. Por otro lado, los sindicatos suelen actuar también como organizaciones que proveen a sus afiliados de servicios de bienestar social, que son de creciente importancia en la gestión cotidiana de los presupuestos familiares de sus afiliados. La cifra de sindicalización no supera el 6% de los trabajadores activos.

12. Supervivencia. Al igual que en el caso de la ocupación, la supervivencia se refiere a una variable del contexto dentro del cual operan los otros mecanismos de seguridad dispuestos a esos efectos.

4. Algunos derechos específicos

Para una adecuada comprensión de lo expuesto, hay que analizar específicamente algunos derechos:

Derecho a la educación y la cultura: Se encuentra en proceso de implementación una reforma educativa para instaurar la doble jornada completa en todos los centros de enseñanza del país, con mayores recursos provenientes de la recaudación impositiva. El gobierno considera que es necesario establecer una mayor relación entre la educación formal y las necesidades productivas del mercado, para lo cual se tiende a una educación con altos niveles de tecnología en forma igualitaria para todo el territorio nacional, a fin de que los que egresan del sistema público de enseñanza puedan tener una rápida inserción en el mercado laboral.

Respecto de la participación de padres y madres, se ha desarrollado un concepto entre la escuela y el Estado denominado el "co-pago". En los sectores de la población que perciben mayores ingresos, se ha fomentado la coparticipación para financiar las prestaciones, es decir que los padres aportan recursos al sistema educativo.

En el escenario de la cultura, se ha avanzado poquísimos en cuanto al reconocimiento de las actividades vinculadas a la misma como parte fundamental de la identidad del país y sólo cabe destacar la entrega, de parte del Estado, de la administración de los derechos de autor a los propios autores, compositores e investigadores.

Derecho a la salud: En un escenario de crecientes conflictos a raíz del anuncio presidencial de ajustes en el presupuesto del sector público destinado a la salud, los gremios del área han reaccionado con manifestaciones y movilizaciones, que han derivado en la creación de una Confederación Nacional de la Salud integrada por personal médico, de enfermería, administrativo, auxiliar y todos los que trabajan en el área de la salud primaria (consultorios) y la red hospitalaria del país. La confederación ha asumido la representación de los sectores involucrados, cuestionando las políticas de gobierno y llamando al mantenimiento de los recursos del presupuesto general de la nación que se destinan al sector de la salud. Como respuesta a esta gestión, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle creó una comisión interministerial para negociar con los gremios involucrados, con el compromiso de que la suspensión de recursos para la infraestructura de salud sería reinsertada como tema de alta prioridad para el presupuesto público de 1999.

Derecho a la seguridad social: La gestión administrativa de las AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones) ha revelado no ser sino el producto de la inversión de sus fondos en el mercado nacional e internacional de valores, lo cual ha determinado una baja de la rentabilidad real de las pensiones. Quién se jubila o recibe hoy una pensión, recibe un monto mucho menor que si hubiera realizado el trámite el año pasado. Este hecho demuestra la falta de garantías que ofrece el sistema de control de pérdidas de las AFP, dado que no existen fondos de "estabilización" que protejan a los afiliados de las eventuales disminuciones de la rentabilidad económica esperada, de los ajustes estructurales o de las crisis cíclicas de la economía.

A raíz de ello, se ha registrado un impresionante aumento de las demandas laborales en los tribunales del trabajo por incumplimiento de las obligaciones del empleador de retener y pagar las cotizaciones previsionales. Estas demandas se duplican cada año.

- **Secretaría del Capítulo Chile de la PIDHDD:**

Corporación FORJA

Coordinador: Sebastián Cox

Secretario Técnico: Diego Carrasco

ongforja@entelchile.net; dfcc@diegocarrasco.cl

