



Asamblea General

Distr. general
8 de abril de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

32º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Chile

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su visita a Chile del 16 al 24 de marzo de 2015. El Relator Especial constató que, si bien Chile ha dado pasos de gigante en el desarrollo social y económico, sigue siendo una sociedad muy segregada y desigual con tasas inaceptables de pobreza y extrema pobreza. El Relator Especial expone los principales factores que restan eficacia a los esfuerzos de Chile por acabar con la pobreza y la desigualdad, a saber, la fragmentación de los programas de lucha contra la pobreza, la falta de “institucionalidad” suficiente para promover el ejercicio de los derechos humanos, la reducida contribución de las instituciones del mercado de trabajo a la protección de los derechos de los trabajadores y la discriminación persistente y la falta de protección constitucional, legal e institucional de los grupos marginados, como los pueblos indígenas, los niños, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y los migrantes. Las recomendaciones del Relator Especial comprenden la aprobación de un programa integral de lucha contra la pobreza bien coordinado entre los distintos ministerios y el establecimiento de una Subsecretaría de Derechos Humanos dotada de fondos y personal suficientes que integre los derechos económicos, sociales y culturales como parte fundamental de su mandato.

GE.16-05775 (S) 150416 180416



* 1 6 0 5 7 7 5 *

Se ruega reciclar



Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Chile*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Pobreza, extrema pobreza y desigualdad en Chile	3
III. Principales conclusiones	8
A. Fragmentación de los programas contra la pobreza	8
B. Reforma constitucional, institucional y democrática en materia de derechos humanos	8
C. Discriminación, pobreza y desigualdad	11
D. Derechos laborales, pobreza y desigualdad	14
E. Derechos de los pueblos indígenas, pobreza y desigualdad	15
F. Derechos del niño	16
G. Derechos de los migrantes	17
IV. Conclusiones y recomendaciones	19
A. Programas y coordinación contra la pobreza	19
B. Medidas contra la discriminación y la desigualdad	19
C. La reforma constitucional e institucional	20
D. Pueblos indígenas	20
E. Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales	21
F. Niños	21
G. Migrantes	22
H. Bajos de Mena	22

* Se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

I. Introducción

1. Con arreglo a las resoluciones 8/11 y 26/3 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos realizó una visita oficial a Chile del 16 al 24 de marzo de 2015. La visita tenía por objeto reunir información y entablar un diálogo sobre la situación de pobreza y desigualdad en Chile y sobre la relación de esas cuestiones con los derechos humanos, con miras a ofrecer recomendaciones constructivas al Gobierno y a otros interesados.

2. Durante su visita, el Relator Especial se entrevistó con la Presidenta Michelle Bachelet, el Presidente del Senado, miembros del Congreso, el Ministro de Desarrollo Social, el Subsecretario de Hacienda, el Subsecretario de Justicia, el Subsecretario de Salud, la Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer, el Director Nacional de la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena y muchos otros funcionarios. El Relator Especial visitó Santiago y sus alrededores, además de Campamento San Francisco y Bajos de Mena, así como Temuco y Boyeco, en la región de la Araucanía.

3. El Relator Especial querría dar las gracias al Instituto Nacional de Derechos Humanos y a las diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) cuyos representantes le dieron información acerca de los problemas y le facilitaron la inestimable oportunidad de hablar con personas en situación de pobreza. Además, varios expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) le brindaron una ayuda extremadamente útil. También aportaron asesoramiento e información el Coordinador Residente y su equipo, así como funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

4. El Relator Especial agradece al Gobierno de Chile su invitación. Pudo contar con la excelente cooperación del Gobierno, la sociedad civil, especialistas y personas en situación de pobreza. La Oficina Regional para América del Sur del ACNUDH, con sede en Santiago, también brindó su inestimable apoyo a lo largo de la visita.

5. En la sección II, el Relator Especial presenta un panorama de la situación de pobreza y desigualdad en Chile y constata que los elevados y persistentes niveles de desigualdad son incompatibles con el pleno respeto de los derechos humanos. En la sección III, expone los principales factores que restan eficacia a los esfuerzos de Chile por acabar con la pobreza y la desigualdad, a saber, la fragmentación de los programas de lucha contra la pobreza, la falta de “institucionalidad” suficiente para promover el ejercicio de los derechos humanos, la reducida contribución de las instituciones del mercado de trabajo a la protección de los derechos de los trabajadores y la discriminación persistente y la falta de protección constitucional, legal e institucional de los grupos marginados, como los pueblos indígenas, los niños, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y los migrantes. En la sección IV, el Relator Especial formula recomendaciones al Gobierno de Chile.

II. Pobreza, extrema pobreza y desigualdad en Chile

6. La situación de pobreza y desigualdad en Chile plantea una paradoja. Desde el final de la era de Pinochet, el país ha progresado de manera extraordinaria en los frentes del

crecimiento económico, el desarrollo general y la reducción de la pobreza, pero persisten preocupantes niveles de pobreza y extrema pobreza en algunos grupos de la población y la desigualdad se sitúa en cotas extremadamente altas. Las cifras registradas no son sostenibles ni aceptables en una sociedad orgullosa de su firme y profunda voluntad de respetar los derechos humanos de todos sus pueblos.

7. En todo caso, no hay que poner “lo malo” por encima de lo bueno. Desde el final de la dictadura, y especialmente durante las tres últimas legislaturas, Chile ha dado pasos de gigante en el desarrollo económico y social. De ser un Estado autoritario condenado por muchos durante buena parte de los años setenta y todo el decenio de los ochenta, ha pasado a convertirse en un modelo muy admirado para otros Estados por su crecimiento económico, el rejuvenecimiento y la consolidación de su democracia y sus esfuerzos concertados en el terreno de los derechos humanos. Además, el programa del Gobierno de la Presidenta Bachelet para fomentar el respeto de los derechos humanos en toda la sociedad constituye, por su amplitud y profundidad, una empresa tan impresionante como titánica.

8. El punto de partida de cualquier iniciativa para eliminar la pobreza consiste en reconocer la magnitud del problema. Tan importante es contar con mediciones exactas y desglosadas de los principales componentes como adoptar una metodología científicamente sólida que se aplique de manera independiente y se haya basado en amplias consultas. Si bien es verdad que el censo más reciente resultó problemático y ha sido generalmente descartado, Chile cuenta con una impresionante e innovadora encuesta de hogares: la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen). La encuesta Casen de 2013 generó un informe titulado “Una Medición de la Pobreza Moderna y Transparente para Chile”, publicado en enero de 2015¹. Además de estudiar la pobreza por ingresos como era tradicional, esta encuesta analiza la pobreza multidimensional, que se obtiene equiparando en importancia los indicadores en materia de educación, salud, trabajo y seguridad social y vivienda. Este método representa un importante y encomiable paso hacia la medición de la pobreza como fenómeno multidimensional.

9. Según la última encuesta Casen, la tasa de pobreza por ingresos pasó del 38,6% de la población en 1990 al 7,8% en 2013 y la extrema pobreza se situó en el 2,5%. Sin embargo, al usar una línea de pobreza ajustada conforme a los cambios en los patrones de consumo del hogar medio chileno actual², las tasas resultantes de pobreza y extrema pobreza en 2013 fueron del 14,4% y el 4,5%, respectivamente, frente al 29,1% y el 12,6% registrados en 2006. La encuesta también reflejó una tasa de pobreza multidimensional del 20,4%.

10. Estas cifras muestran un progreso notable, pero también unas tasas de pobreza y extrema pobreza que aún resultan significativas, ya que cerca de 1 de cada 20 chilenos sigue viviendo en una situación de privación extrema y 1 de cada 5 se halla en situación de pobreza multidimensional. Pero ni siquiera estas estadísticas reflejan toda la magnitud de los problemas que se plantean. Muchas de las personas que no están clasificadas como pobres sobreviven con ingresos ínfimos y viven en situaciones precarias que extreman su vulnerabilidad a la pobreza. Según la encuesta Casen de 1996, 2001 y 2006, cerca de 1 de

¹ Véase http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Presentacion_Resultados_Encuesta_Casen_2013.pdf.

² Chile, Ministerio de Desarrollo Social, *Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional*. Se puede consultar en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf.

cada 3 chilenos experimentó pobreza al menos una vez en aquellos años³. Tratándose de un país que se enorgullece de ser modelo para América Latina y miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los niveles de pobreza de Chile resultan inaceptables, pese a los avances logrados en los últimos decenios.

11. El Relator Especial visitó zonas con altos niveles de pobreza para hablar con los residentes y enterarse directamente de su situación. En Bajos de Mena, un proyecto de vivienda social en Santiago que suele calificarse de gueto, el Relator Especial se entrevistó con personas que vivían en condiciones claramente precarias. Pese a contar con una población de unas 120.000 personas, el vecindario carece de los servicios públicos más básicos como un hospital, una estación de bomberos, una comisaría o escuelas. Una parte de Bajos de Mena, Villa San Guillermo, fue construida encima de un antiguo vertedero y varias familias han denunciado las explosiones provocadas por el gas metano acumulado bajo tierra, así como una alta prevalencia de enfermedades entre los residentes.

12. El Relator Especial también visitó Campamento San Francisco, el mayor asentamiento de su clase en la Región Metropolitana. Según Un Techo Para Chile, importante ONG dedicada a los problemas de la vivienda, en 2014 había en el país un total de 676 campamentos en los que vivían 32.533 familias o un total muy superior a las 100.000 personas⁴. Los habitantes de Campamento San Francisco no tienen agua corriente para cocinar ni para el saneamiento, y muchos queman leña para calentarse y cocinar, lo cual genera un elevado riesgo de incendio. Los residentes se quejaron de la deficiente atención que recibían cuando acudían a los centros de salud, de las prolongadas esperas y de que no se tomaban en serio muchos de sus problemas. Los padres expresaron preocupación por la mala calidad de la educación que recibían sus hijos, como quedaba de manifiesto en sus bajas calificaciones. Los residentes estaban convencidos de que se les estaban negando la asistencia y los servicios básicos que el Estado ofrecía a grupos en mejor situación económica, por lo que ellos y sus hijos veían reducidas sus oportunidades de poder escapar de la miseria mediante el esfuerzo y el mérito propios. Resulta difícil aceptar que en una sociedad tan rica como Chile esas barriadas no puedan eliminarse a través de medidas concertadas para atender a las necesidades y los derechos de los afectados.

13. Además de elevados niveles de pobreza, Chile sigue experimentando una desigualdad económica y social extrema. Su grado de desigualdad de ingresos una vez deducidos los impuestos y las transferencias del Gobierno es el más elevado de los países de la OCDE. Según la última encuesta Casen, los indicadores de la desigualdad de ingresos no han registrado grandes mejoras en el último decenio. El coeficiente de Gini se ha mantenido en torno a 0,5 y los indicadores que miden la relación entre el ingreso del decil de mayores ingresos y el ingreso del decil de ingresos más bajos apenas han mejorado. En 2014, la OCDE indicó que el 10% más rico de la población de sus países miembros tenía ingresos medios aproximadamente 9,5 veces mayores que el 10% de los más pobres⁵. En Chile, la disparidad es 27 o 30 veces mayor. Chile sale malparado incluso en una región

³ Véase igualmente La Fundación para la Superación de la Pobreza, *Umbrales Sociales Para Chile* (2009). Se puede consultar en: www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/02/UMBRALES_SOCIALES.pdf.

⁴ Las cifras pueden consultarse en: www.techo.org/paises/chile/?s=32.533.

⁵ Véase F. Cingano, "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, núm. 163 (2014), pág. 9.

como América Latina, en la que existe una gran desigualdad de ingresos⁶. Únicamente 17 países en el mundo tienen un coeficiente de Gini peor que Chile⁷.

14. Aun dejando de lado la desigualdad de ingresos, Chile sigue siendo una sociedad muy segregada en muchos aspectos. En primer lugar, desde un punto de vista geográfico, existen grandes diferencias entre las regiones y dentro de las ciudades. Los datos Casen de 2013, que apuntan a que el 4,5% de la población nacional se hallaba en situación de extrema pobreza por ingresos, no dejan traslucir las amplias variaciones regionales. En la Araucanía, región con una gran población mapuche, la tasa de extrema pobreza en 2013 era del 10,6%, frente a un exiguo 2,6% en la Región Metropolitana, que incluye Santiago. Incluso dentro de Santiago las diferencias son enormes. Un estudio de 2013 comparó los niveles de ingresos en torno a las estaciones de metro de la ciudad y observó que en un viaje de tan solo 20 minutos desde el sector norponiente (estación Lo Prado) al sector nororiente (estación Pedro de Valdivia) se pasaba de una renta *per capita* similar a la de Belice a una parecida a la de Portugal⁸. Ese mismo estudio demuestra una estrecha correlación entre los niveles de ingresos y las calificaciones de los niños en matemáticas: a menor nivel de ingresos, peores calificaciones. Así, la pobreza y la desigualdad se transmiten de generación en generación.

15. En segundo lugar, existen grandes diferencias en la disponibilidad de servicios básicos y su calidad entre los distintos grupos del país. Debido a su impacto en la movilidad intergeneracional, la educación es especialmente importante. Si bien se ha reducido la desigualdad en el número de años en que se recibe enseñanza, el sistema educacional sigue estando muy segregado. Los niños más pobres reciben la educación de peor calidad y los niños de clases pobres, medias o ricas rara vez van a las mismas escuelas. En 2012, tan solo el 68% de los alumnos de las familias más pobres obtuvieron la calificación mínima en matemáticas en el marco del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, frente al 97% de los alumnos de las familias más acomodadas⁹. Aunque las tasas de matriculación en la educación terciaria han aumentado desde comienzos de los años noventa, en 2009 el número de egresados de la enseñanza superior en el quintil de mayores ingresos superaba en un 31% al de los egresados del quintil con ingresos más bajos.

16. Así pues, la reducción de la desigualdad sigue siendo un desafío apremiante que debería ocupar un lugar central cuando el Gobierno formule el complejo y ambicioso programa que se ha fijado en este ámbito. Dado que las reformas propuestas siguen siendo objeto de un amplio y animado debate de toda la sociedad, el Relator Especial considera que basta con insistir en que hay que prestar especial atención a la necesidad de que quienes viven en la pobreza ayuden a configurar las reformas y puedan beneficiarse plenamente de ellas. También es importante reconocer que la educación seguirá segregada si no hay una desegregación social más amplia a través de medidas que apunten al mismo objetivo en otros sectores.

17. Las desigualdades extremas son grandes obstáculos en la lucha contra la pobreza. Se ha demostrado que los efectos del crecimiento económico en la reducción de la pobreza son menores en los países con más desigualdad de ingresos que en los países con menos

⁶ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible* (2014), pág. 124.

⁷ Se pueden consultar en: <http://hdr.undp.org/en/content/table-3-inequality-adjusted-human-development-index>.

⁸ Véase Juan A. Echenique y Sergio S. Urzúa, “Desigualdad, Segregación y Resultados Educativos Evidencia desde el Metro de Santiago”, *Puntos de Referencia*, núm. 359 (mayo de 2013).

⁹ Tamar Manuelyan Atinc y Carol Graham, “Can education reform address inequality and middle class frustration? An experiment in Chile”, 9 de mayo de 2014. Se puede consultar en: www.brookings.edu/blogs/education-plus-development/posts/2014/05/09-education-reform-inequality-middle-class-frustration-chile-atinc-graham.

desigualdad¹⁰. Tal como ha señalado el Banco Mundial: “En promedio, para los países con niveles bajos de disparidad de ingresos, un crecimiento de los ingresos medios equivalente a un punto porcentual producirá una reducción de alrededor de cuatro puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza, definida según el criterio de 1 dólar al día. Ese factor se reduce prácticamente a cero en países con una gran disparidad de ingresos”¹¹. Y las grandes desigualdades económicas no solo reducen el efecto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza, sino que de hecho redundan en desmedro de ese crecimiento¹².

18. En otro estudio, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que “ningún país ha logrado desarrollarse más allá del nivel de ingresos medianos con un nivel muy elevado de desigualdad en los ingresos o el consumo”¹³. Es evidente lo que ello significa en la lucha contra la pobreza en Chile: reducir las desigualdades económicas es fundamental para reducir la pobreza.

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. Semejantes niveles de desigualdad son incompatibles con el pleno respeto de los derechos humanos. Sin embargo, existe un alentador consenso en la sociedad chilena en cuanto a la necesidad de adoptar medidas concretas para hacer frente al problema. El programa del Gobierno en el terreno fiscal, educacional y electoral está en parte dirigido a poner fin al problema de la desigualdad. Sin embargo, es un hecho ampliamente reconocido que las reformas tributarias por sí solas no bastan para reducir la desigualdad extrema y aún tendrán que pasar unos años para que empiecen a manifestarse los beneficios de reducción de la desigualdad que reportan las reformas educacionales. Así pues, habrá que seguir llevando a cabo reformas significativas en muchos de estos campos para que el efecto en las desigualdades no sea meramente cosmético.

¹⁰ Informe del Secretario General sobre la función de las Naciones Unidas en la promoción de un nuevo orden humano mundial y evaluación de las consecuencias de las desigualdades para el desarrollo (véase A/67/394, párr. 17); Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Combatir la pobreza y la desigualdad: Cambio estructural, política social y condiciones políticas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.10.III.Y.1), pág. 6. El Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías observó que la forma como se distribuyen los ingresos en una sociedad guarda relación directa con los niveles de pobreza existentes (véase E/CN.4/Sub.2/1997/9, párr. 22).

¹¹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo* (Banco Mundial y Oxford University Press, 2005), pág. 11.

¹² “Basándonos en datos armonizados sobre los países de la OCDE en los últimos treinta años, el análisis econométrico parece indicar que la desigualdad de ingresos tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo en el crecimiento posterior”: Cingano, “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”, pág. 6. “En segundo lugar, una menor desigualdad neta está sólidamente correlacionada con un crecimiento más rápido y sostenible, para un nivel dado de redistribución. Estos resultados respaldan en gran medida nuestro trabajo anterior”: Jonathan D. Ostry, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides, “Redistribution, inequality, and growth”, FMI, Staff Discussion Note, febrero de 2014, pág. 4.

¹³ Véase Francisco H. G. Ferreira y Martin Ravallion, “Global poverty and inequality: a review of the evidence”, World Bank Policy Research Working Paper, mayo de 2008, pág. 8.

III. Principales conclusiones

A. Fragmentación de los programas contra la pobreza

20. Chile cuenta con un amplio e impresionante conjunto de programas destinados a acabar con la pobreza, entre ellos Chile Solidario, Ingreso Ético Familiar y Chile Crece Contigo. Pese a ello, la pobreza y la extrema pobreza persisten. Por eso es necesario ir más allá de esa multiplicidad de programas y crear un programa de erradicación de la pobreza coherente e integrado. Si bien se ha procurado mejorar la coordinación de los programas mediante la creación de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social y de un consejo de ministros para el ámbito de la protección social, la labor del Gobierno contra la pobreza parece estar excesivamente fragmentada entre los principales ministerios. Muchos de los interlocutores del Relator Especial, tanto funcionarios como miembros de la sociedad civil, confirmaron la existencia de problemas de coordinación y la ausencia de un planteamiento verdaderamente interinstitucional de la erradicación de la pobreza que fuese más allá de cada ministerio.

21. El programa Ingreso Ético Familiar, por ejemplo, integra entre sus múltiples componentes transferencias monetarias incondicionales o condicionadas y apoyo psicosocial y laboral. Parece, sin embargo, que la falta de coordinación interministerial, sobre todo entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se traduce en la aplicación fragmentaria de lo que podría ser un programa realmente innovador y eficaz.

22. Además, muchas de las reformas del actual Gobierno parecen responder sobre todo a los intereses de las clases medias, por lo que existe un gran riesgo de que se pasen por alto los intereses de los pobres. En estos momentos, la pobreza es una cuestión que sigue pasando desapercibida para la mayoría de quienes formulan la política. Casi todos los programas contra la pobreza van dirigidos a las personas extremadamente pobres y las transferencias monetarias son escasas. En 2012, la media de transferencias monetarias incondicionales era de 27 dólares mensuales por hogar y 13 dólares mensuales por persona. Este programa no es suficientemente ambicioso para un país de ingresos medianos como Chile.

23. Dado el carácter eminentemente sectorial de los debates de reforma, también existe un riesgo real de que cuestiones como las pensiones, la salud o la educación se traten aisladamente y no como parte de un conjunto integrado de soluciones. Naturalmente, la fragmentación de los programas entre los principales ministerios no es un problema que afecte únicamente a Chile, pero es necesario ponerle remedio.

B. Reforma constitucional, institucional y democrática en materia de derechos humanos

24. El Chile posterior a la dictadura ha adoptado con entusiasmo el lenguaje de los derechos humanos, pero aún queda mucho por hacer para poder decir que los derechos humanos son los cimientos sobre los que descansa la política social y económica. Todavía abundan en Chile quienes equiparan el tema de los derechos humanos con los crímenes de la dictadura, cuando en realidad las obligaciones internacionales aceptadas por el país van mucho más allá de los casos de desaparición, tortura, homicidio y detención arbitraria y atañen tanto al presente como al pasado. Una democracia próspera debe velar por una participación política de calidad y por la capacidad de sus ciudadanos de influir en la configuración de la sociedad en que viven. Además, los derechos económicos, sociales y

culturales se han de reconocer como derechos humanos en toda regla y no como meras cuestiones de política social.

25. La Constitución vigente en Chile contiene algunas disposiciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales en materia de salud, educación y seguridad social. No obstante, las fórmulas empleadas en general no se ajustan a las normas internacionales y carecen de un firme arraigo en el lenguaje de los derechos y las obligaciones. Los métodos de aplicación contemplados son relativamente vagos, confieren escasas atribuciones y no incluyen expresamente la acción judicial. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación en 2004 por el hecho de que algunos derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la vivienda, no se consideran justiciables en el Estado parte (véase E/C.12/1/Add.105, párr. 12). Un informe publicado en 2015 por la Corte Suprema chilena indica que se ha avanzado en cuanto a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales con respecto al decenio anterior¹⁴. No obstante, varios de los expertos que se entrevistaron con el Relator Especial en Chile propugnaron una mayor protección legal de estos derechos. En junio de 2015, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reiteró que el reconocimiento constitucional y los recursos disponibles eran insuficientes (véase E/C.12/CHL/CO/4, párr. 7).

26. Si bien es importante ampliar la legitimización constitucional y dar mayor intervención al poder judicial, también hay que hacer más con respecto a la institucionalidad, concepto que en inglés se utiliza rara vez y sin un significado especial. Connota las disposiciones institucionales necesarias para sustentar el Estado de derecho y los derechos humanos. Pese a un sólido compromiso de larga data con los derechos humanos, nunca ha habido una estructura institucional integrada que promueva las normas necesarias para ejercerlos.

27. Una importante iniciativa en ese sentido es la propuesta de crear una nueva Subsecretaría de Derechos Humanos en el marco de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos reformado.

28. Es sumamente necesario que exista una entidad dotada de la función, la autoridad, los fondos y los recursos necesarios para coordinar la política de derechos humanos del Gobierno en su conjunto. Pese a ello, parece que el proceso de creación de la Subsecretaría se encuentra paralizado, por lo que conviene que desde las más altas instancias se haga saber que es una prioridad. Una vez instituida, debido a la nueva estructura ministerial, habría que asegurarse de que los derechos económicos, sociales y culturales formen parte integrante del mandato de la Subsecretaría y reciban la misma atención que los derechos civiles y políticos.

29. Chile ha sido un ciudadano internacional muy responsable que siempre ha mantenido una excelente colaboración con los órganos de supervisión de los derechos humanos, pero la manera en que se tienen en cuenta las recomendaciones internacionales a nivel nacional es un ámbito en que se necesita una reforma importante. La nueva Subsecretaría de Derechos Humanos podría hacerse cargo de un seguimiento sistemático y coordinado de esas recomendaciones.

30. El Relator Especial observa que se prevé que la comisión permanente sobre los crímenes de la dictadura de Pinochet que se ha propuesto tenga un presupuesto y una dotación de personal muy superiores a los de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Esta distribución de fondos podría llevar a pensar que se concede mayor importancia a sancionar

¹⁴ Véase Chile, Corte Suprema, Dirección de Estudio, Análisis y Evaluación, “Reporte preparatorio para el cuarto Informe Periódico de Chile sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas”, marzo de 2015.

las transgresiones del pasado que a establecer normas e instituciones apropiadas para velar por el respeto de los derechos humanos en la actualidad. Por lo tanto, resulta vital que el presupuesto y la dotación de personal de la Subsecretaría de Derechos Humanos sean adecuados.

31. Otro elemento que requiere una reforma institucional es el sistema democrático de Chile. Pese a los impresionantes avances registrados desde los años noventa, está ampliamente demostrado que el pleno ejercicio de los derechos democráticos guarda una estrecha relación con la reducción de las desigualdades. Durante los años de la dictadura de Pinochet, la distribución del ingreso se deterioró a un ritmo constante¹⁵. Tras el restablecimiento de la democracia, en el período 1990-2009 se produjo una rápida disminución de la pobreza y un descenso moderado de la desigualdad de ingresos. El restablecimiento de la democracia en 1990 parece haber tenido un efecto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, proceso que la CEPAL describe de la siguiente manera:

La dinámica política detrás de la reciente disminución de la desigualdad también ha sido relevante. La vida democrática ha llevado a nuevas preferencias electorales y a una mayor visibilización de las demandas sociales. Esto hace que, en un ciclo positivo de estabilidad económica, los gobiernos respondan a esas demandas de inclusión social con nuevas políticas de mayor vocación redistributiva¹⁶.

32. Es un hecho ampliamente aceptado que una democracia más incluyente, con un alto nivel de participación y representación efectiva de los diversos grupos que integran la sociedad, conducirá a una mayor igualdad. Por lo tanto, no es tanto la democracia en sí como su calidad lo que repercute en la desigualdad¹⁷. Un defecto estructural reconocido del sistema democrático chileno es el sistema electoral binominal, que según se dice fue concebido por la dictadura para impedir que los partidos democráticos obtuviesen una mayoría en el Congreso. A decir de cierta fuente, dicho sistema funcionaba como “la pieza clave del marco institucional autoritario que mantenía unidos los diversos enclaves autoritarios e impedía toda reforma de la Constitución de 1980 sin el visto bueno de la derecha”¹⁸. Otros han escrito que el “muy sesgado” sistema electoral binominal que “favorece a los ricos” era “uno de los legados más relevantes de la Constitución de 1980 del antiguo dictador Augusto Pinochet”¹⁹. Por ello es de celebrar la decisión del poder legislativo de poner fin al sistema binominal.

33. Aparte de las consecuencias obvias que tiene para el funcionamiento de una democracia la existencia de grandes desigualdades económicas y sociales, una desigualdad elevada también distorsiona enormemente la participación política, lo cual repercute en la calidad de la democracia. Según un estudio chileno, cuanto más elevada es la condición

¹⁵ Dante Contreras y Ricardo Ffrench-Davis, “Policy regimes, inequality, poverty, and growth: the Chilean experience, 1973-2010”, en *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, Giovanni Andrea Cornia, ed. (Oxford, 2014), pág. 95.

¹⁶ Véase CEPAL, “Pactos para la igualdad”, pág. 75.

¹⁷ “La calidad de la democracia se ve influida igualmente por su consolidación (el número de años que el régimen democrático lleva existiendo en un país de manera ininterrumpida), y por la magnitud de la participación popular en unas elecciones libres.”: Giovanni Andrea Cornia, “Inequality trends and their determinants: Latin America over the period 1990-2010”, en *Falling Inequality in Latin America*, pág. 39.

¹⁸ Daniel Pastor, “Origins of the Chilean Binominal Election System”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, núm. 1 (2004).

¹⁹ Mike Albertus y Victor Menaldo, “South Africa, unequal by design”, *Foreign Policy*, 3 de enero de 2014.

socioeconómica de los alumnos, mayor es su participación electoral²⁰. Según otro estudio de los mismos autores, la composición socioeconómica de una escuela también influye en la futura participación política prevista de sus alumnos:

Haber estado en la escuela pública en ambos años suponía una menor probabilidad de tener una participación formal en el sistema político [...] Es decir, no es tanto la dependencia administrativa en sí como la composición socioeconómica de las escuelas lo que más determina la futura participación política de los alumnos [...] Este efecto parece pertinente en el caso chileno, puesto que la gran segregación socioeconómica del sistema educativo implica que los alumnos de las pocas escuelas con un nivel socioeconómico alto tendrán una representación desproporcionada en la voz política en el futuro, de lo que resulta que la desigualdad económica genera desigualdad política²¹.

34. Así pues, la eliminación del sistema binominal, pese a ser una reforma importante, deberá acompañarse de medidas sostenidas para lograr una mayor participación de base amplia en el sistema político mediante la eliminación de los obstáculos que genera la desigualdad extrema.

C. Discriminación, pobreza y desigualdad

35. En 2012, Chile aprobó la nueva Ley que Establece Medidas contra la Discriminación (núm. 20609). El proyecto había sido sometido al Congreso años antes, pero estuvo paralizado hasta que un joven homosexual de 24 años llamado Daniel Zamudio recibió una paliza en Santiago que le causó la muerte. La indignación pública y las críticas internacionales que suscitó ese hecho culminaron en la aprobación en 2012 de la Ley que Establece Medidas contra la Discriminación. Debido a la relación entre el brutal asesinato del Sr. Zamudio y la aprobación de la ley, a ojos de la opinión pública esta es prácticamente sinónimo de una prohibición de la discriminación de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales.

36. La nueva ley supuso todo un avance en la lucha contra la discriminación, pero todavía queda mucho por hacer para lograr que Chile cumpla sus obligaciones internacionales. Una de las principales críticas a la Ley que Establece Medidas contra la Discriminación de 2012 es que carece de un mecanismo de aplicación apropiado. Actualmente no existe un órgano ni una entidad gubernamental independiente encargado de hacerla cumplir. Según el artículo 3 de la Ley, quienes se vean directamente afectados por un acto de “discriminación arbitraria” podrán interponer una acción ante un juez. De esta manera, corresponde a quienes a menudo son los miembros más vulnerables de la sociedad pedir que se haga cumplir la ley. Resulta evidente que el hecho de encomendar la ejecución de la Ley a los tribunales en lugar de establecer un órgano o una entidad gubernamental independiente con ese fin es una concesión política destinada a tranquilizar a sus detractores. En cualquier caso, la jurisprudencia hasta la fecha parece confirmar que los tribunales chilenos no están particularmente dispuestos a aplicar la Ley que Establece Medidas contra la Discriminación²².

37. La Ley adolece de varios defectos, aparte del problema arriba descrito: a) la definición de discriminación es muy estricta; b) no se menciona el principio de la igualdad

²⁰ Véase Juan Carlos Castillo y otros, “Mitigating the political participation gap from the school: the roles of civic knowledge and classroom climate”, *Journal of Youth Studies*, vol. 18, núm. 1 (2015).

²¹ Véase Juan Carlos Castillo y otros, “Social inequality and changes in students’ expected political participation in Chile”, *Education, Citizenship and Social Justice*, vol. 9, núm. 2 (2014), pág. 153.

²² Véase Lidia Casas Becerra, “Análisis crítico de la acción de no discriminación arbitraria a la luz de los primeros casos”, *Anuario de Derechos Humanos* (2014), págs. 127 a 137.

entre hombres y mujeres; c) se insiste en lograr la “equidad”, lo cual es muy distinto del objetivo de la igualdad sustantiva; y d) no hay disposiciones sobre medidas de acción afirmativa o temporales, lo cual resta a la ley gran parte de su posible eficacia.

38. Si el objetivo es que las leyes de lucha contra la discriminación sirvan para hacer frente a las formas de discriminación que directa o indirectamente generan pobreza y desigualdad, habrá que reforzarlas de manera significativa con disposiciones relativas a la discriminación contra las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los no ciudadanos, entre otros.

39. Resulta especialmente necesario adoptar medidas más estrictas para combatir la discriminación y la desigualdad de género. Según la encuesta Casen de 2013, la proporción de hogares encabezados por hombres en situación de pobreza era del 11,2% frente al 15,4% de los hogares encabezados por mujeres. En el caso de los hogares en situación de extrema pobreza, las cifras eran del 3,1% y el 5,3%, respectivamente. La discriminación de género sigue siendo uno de los principales problemas del mercado laboral y está en el origen de muchas desigualdades de género. Basándose en su misión de 2014, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica concluyó que no parecía existir una aplicación específica y sistemática del derecho a la igualdad de oportunidades de empleo, a juzgar por la diferencia salarial entre hombres y mujeres del 30%²³. La diferencia es mayor entre hombres y mujeres con 13 o más años de estudios que entre los hombres y las mujeres con menos estudios. Esto resulta problemático, porque apunta a que las mujeres no pueden librarse a través de la educación de su desventaja relativa²⁴. La participación de las mujeres en el mercado de trabajo sigue siendo escasa, especialmente en los deciles de ingresos más bajos, en los que muchas mujeres trabajan en el sector informal o prestan cuidados no remunerados.

40. Las mujeres en Chile son víctimas de discriminación en todas las edades. La reforma previsional de 2008 repercutió positivamente en su situación, sobre todo gracias al nuevo pilar solidario y al bono por hijo. Sin embargo, sigue habiendo aspectos discriminatorios. En promedio las mujeres cobran menos que los hombres y tienen mucha más presencia en trabajos del sector informal que no les permiten cotizar. Por ello sus pensiones son notablemente más bajas que las de los hombres²⁵. Como las mujeres se jubilan con pensiones más bajas, pero viven más tiempo que los hombres, corren mayor riesgo de pasar la vejez en situación de pobreza. Además, se usan tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo para calcular las pensiones, por lo cual las mujeres perciben mensualidades de menor cuantía que los hombres porque su esperanza de vida es mayor, aunque tengan el mismo monto de pensión ahorrado²⁶.

41. Las adolescentes, especialmente las de extracción humilde, son discriminadas en el ámbito de la salud y la educación cuando quedan embarazadas, problema que cobra más gravedad porque el número de embarazos en la adolescencia es elevado. Si bien la promoción de los derechos sexuales y reproductivos es motivo de gran controversia en Chile, urge entablar un debate más abierto sobre la educación sexual, los métodos anticonceptivos y el aborto con el fin de reducir la elevada tasa de embarazos en la

²³ Se puede consultar en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15005&LangID=S>.

²⁴ Alicia Puyana, “Economic growth, employment and poverty reduction: a comparative analysis of Chile and Mexico”, Employment Working Paper, núm. 78 (OIT, 2011), pág. 41.

²⁵ Aida Caldera Sánchez, “Policies for Making the Chilean Labour Market More Inclusive”, OECD Economics Department Working Papers, núm. 1117 (2014), pág. 9.

²⁶ Comentarios y aportes de la sociedad civil para la lista de cuestiones y preguntas relacionadas con el examen del cuarto informe periódico del Estado de Chile ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1 de octubre de 2014. Se puede consultar en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/CHL/INT_CESCR_ICO_CHL_18430_E.pdf.

adolescencia y su pernicioso efecto en las perspectivas de vida de las muchachas afectadas. El Gobierno ha presentado un proyecto de ley para despenalizar el aborto en los casos de peligro para la vida de la madre, inviabilidad del feto y violación. Derogar la prohibición general del aborto sería todo un avance, pero este proyecto de ley no aporta gran solución al problema de los embarazos en la adolescencia²⁷.

42. La igualdad de género casi nunca se propugna en las instituciones en que predominan los hombres. En las tres ramas del gobierno en Chile, los hombres tienen una representación mucho mayor que las mujeres. Sigue habiendo cerca de 6 hombres por cada mujer en el Congreso y de cada 5 jueces de la Corte Suprema y la Corte Constitucional apenas 1 es mujer. La introducción de un sistema de cuotas que exige que al menos el 40% de los candidatos de un partido al Congreso sean mujeres constituye un importante avance. Este tipo de cuotas ha repercutido favorablemente en la proporción de mujeres presentes en muchos parlamentos nacionales de América Latina²⁸. Sin embargo, las cuotas aplicadas a las candidaturas no sirven por sí solas para asegurar una representación equitativa y es necesario plantearse medidas adicionales.

43. Sigue habiendo graves problemas de discriminación contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. Pese a que la Ley que Establece Medidas contra la Discriminación de 2012 fue un logro histórico en ese sentido, muchas de esas personas continúan recibiendo un trato discriminatorio diario en la escuela, en el trabajo y cuando tratan de obtener servicios básicos como salud o vivienda. Los inaceptables niveles de discriminación y violencia que estas personas afrontan también aumentan sus probabilidades de acabar en una situación de pobreza. Además, las que proceden de entornos socioeconómicos desfavorecidos suelen ser víctimas de múltiples formas de discriminación que hacen que les resulte extremadamente difícil salir de la pobreza.

44. Las personas transgénero y en particular las mujeres transgénero a menudo sufren las formas más graves de discriminación y otras infracciones de los derechos humanos. El desconocimiento y la falta de aceptación social de las personas transgénero, así como la escasez de políticas e instituciones públicas para brindarles asistencia, obligan a muchas de ellas a buscar trabajo en el sector informal. Muchas veces el trabajo sexual es su única opción real, pero las hace muy vulnerables a la violencia y a enfermedades como el sida y les impide tener un ingreso fijo. La vulnerabilidad de las personas transgénero también se ve reflejada en su esperanza de vida, que está entre los 35 y los 40 años, mientras que para el país en su conjunto es de 79 años.

45. La profunda discriminación de que son objeto las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales no puede eliminarse únicamente por la vía legislativa y se necesita una política gubernamental concertada que consolide la voluntad jurídica a través de la educación, la asignación de recursos y los cambios de política. Una de las medidas fundamentales consistiría en mejorar la recopilación de datos sobre las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. Las encuestas Casen no recogen la orientación sexual ni la identidad de género, y el Gobierno no ha realizado otras encuestas o estudios completos sobre este grupo, su situación socioeconómica o la naturaleza y el alcance de la violencia y discriminación de que son víctimas. Los datos de esa índole son un pilar esencial para poder formular una política pública coherente que atienda a las necesidades de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales.

²⁷ Informe alternativo para el examen del cuarto informe periódico del Estado de Chile ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 55ª sesión (junio de 2015), párr. 97. Se puede consultar en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/CHL/INT_CESCR_CSS_CHL_20163_E.pdf.

²⁸ Véase CEPAL, "Pactos para la igualdad", pág. 109.

46. La ausencia de una institución con el mandato expreso de proteger y promover los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales es otra gran deficiencia. No hay ninguna entidad gubernamental encargada de velar por el cumplimiento de la Ley que Establece Medidas contra la Discriminación, y el Servicio Nacional de la Mujer no ha incluido los derechos de las mujeres transgénero en su programa. Dada la naturaleza y el alcance de la discriminación en este terreno, es indispensable que haya mecanismos institucionales apropiados.

47. Además, el derecho de las personas transgénero a cambiar de nombre e identidad de género debería estar protegido por la ley y tendría que ser posible ejercerlo mediante sencillos trámites civiles. Pese a que el proyecto de ley sobre la identidad de género que empezó a discutir el Senado en mayo de 2013 representaba un avance positivo, los trámites propuestos para registrar un cambio de identidad de género eran complicados y requerían aprobación judicial. El examen del proyecto de ley parece hallarse paralizado y varios grupos de derechos humanos temen que la nueva Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado esté en su contra. No cabe permitir que la oposición de un solo legislador entrase el avance de una medida de vital importancia para la lucha contra la discriminación.

D. Derechos laborales, pobreza y desigualdad

48. El derecho laboral chileno, herencia en gran medida de la era de Pinochet, facilita la perpetuación de las formas de desigualdad económica. Resulta muy difícil entablar una auténtica negociación colectiva y la balanza siempre se inclina a favor de los empleadores. Además, el derecho de huelga está excesivamente limitado. Bajo la dictadura de Pinochet, se restringieron los derechos fundamentales del trabajo, se segmentaron los sindicatos y los dirigentes sindicales fueron reprimidos²⁹. Los años de Pinochet debilitaron el poder de las organizaciones de trabajadores en Chile y sus efectos todavía son patentes hoy.

49. El Gobierno de Bachelet ha propuesto una reforma para reforzar el poder de negociación de los sindicatos que consiste en prohibir los grupos de negociación no sindicales, extender los beneficios adquiridos en el marco de una negociación colectiva a los trabajadores no sindicalizados, previo acuerdo en ese sentido, y autorizar a los sindicatos a representar a los trabajadores con contratos de duración determinada o contratos por obra, a quienes actualmente les está vedada la negociación colectiva, y llevarla a cabo en su nombre. La reforma prohibiría a los empleadores sustituir a los trabajadores en caso de huelga, aunque las empresas con trabajadores externalizados seguirían teniendo esa posibilidad. También contempla crear una comisión bipartita para revisar la definición de los sectores de servicios esenciales en que las huelgas están prohibidas y establecer un nuevo procedimiento de arbitraje obligatorio en los sectores en que las huelgas sigan prohibidas³⁰.

50. Aunque estas propuestas supondrían un paso importante en la dirección correcta, en opinión de algunos representantes sindicales y organizaciones de la sociedad civil son insuficientes y no se ajustan a las normas internacionales del trabajo. Actualmente, el derecho de negociación colectiva únicamente existe a nivel empresarial y los empleadores pueden optar por negociar o no con los sindicatos interempresa. Esta disposición se mantiene intacta en las reformas propuestas. Otra práctica nociva para la organización sindical consiste en permitir que las empresas se registren bajo múltiples razones sociales para evitar superar los umbrales a partir de los cuales estarían obligadas a permitir la

²⁹ Véase Contreras y French-Davis, "Policy regimes, inequality, poverty, and growth", pág. 101.

³⁰ Véase OxResearch Daily Brief Service, "Chile: Labour reform will pass this year", 29 de enero de 2015.

negociación colectiva a nivel de empresa³¹. La reforma laboral propuesta no resuelve el problema fundamental que plantea esta práctica, ya que sigue permitiendo que dos o más empresas sean consideradas como un solo empleador únicamente si tienen una dirección laboral común y si existe una similitud o complementariedad entre los productos o servicios que ofrecen, o si existe entre ellas un controlador común. Así pues, todavía es posible, por ejemplo, que un periódico negocie por separado con el personal de redacción, impresión y administración como si constituyeran giros de negocios separados. Las reformas también mantienen la prohibición de la huelga, salvo en el contexto de la negociación colectiva.

51. El legado de la dictadura y las muy tímidas reformas posteriores han debilitado mucho el movimiento sindical. Por ese motivo, existe la imagen de que los sindicatos son organizaciones que pueden hacer poco para proteger a los trabajadores. La afiliación sindical ronda el 14%, cifra que representa una disminución radical con respecto a la etapa previa a la dictadura de Pinochet y es muy baja en comparación con otros países de la OCDE. El porcentaje de contratos enmarcados en un convenio colectivo también es muy bajo en comparación con otros países de la OCDE. Si Chile quiere acabar con la elevada desigualdad de ingresos, deberá reforzar el poder de negociación de los sindicatos frente a los empleadores respetando los derechos fundamentales del trabajo, en particular los protegidos por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), que Chile ratificó en 1999³². Aunque las empresas están en su derecho de hacer lo posible por lograr un mercado laboral que se ajuste a sus necesidades, es innegable que el equilibrio de poder entre las empresas y los sindicatos en Chile está tan inclinado a favor de las primeras que es preciso introducir correcciones para crear condiciones más igualitarias.

E. Derechos de los pueblos indígenas, pobreza y desigualdad

52. Los derechos de los pueblos indígenas son el talón de Aquiles del historial de Chile en lo que respecta a los derechos humanos en el siglo XXI. Las cuestiones controvertidas son complejas, diversas y no tienen fácil solución. Sin embargo, no parece haber mayor disposición a hacerles frente salvo de manera superficial. Ahora bien, si el Gobierno se propone seriamente acabar con la extrema pobreza y reducir la desigualdad, la política sobre cuestiones indígenas debe constituir un elemento esencial.

53. Que el Estado no sepa a ciencia cierta cuántos son sus ciudadanos indígenas resulta sintomático. Obsta asimismo para formular una política efectiva y determinar sus destinatarios y plantea dudas en cuanto al proceso de consultas. La proporción de la población indígena era del 4,6% según el censo de 2002, rondaba el 11% según el polémico censo de 2012 y era del 9,1% conforme a la encuesta Casen de 2013. En cualquier caso, resulta indiscutible que las tasas de pobreza son especialmente elevadas entre las poblaciones indígenas de Chile. En 2013, su tasa de pobreza por ingresos prácticamente doblaba la de la población no indígena (un 23,4% frente a un 13,5%). La tasa de extrema pobreza de los pueblos indígenas, también por ingresos, era exactamente dos veces la de la población no indígena (un 8,2% frente a un 4,1%). En 2013, el 27,4% de los hogares con un

³¹ Sarah Gammage, Tomás Albuquerque y Gonzalo Durán, "Poverty, inequality and employment in Chile", ILO Conditions of Work and Employment Series, núm. 46 (2014), pág. 16.

³² Se hace alusión al informe de 2012 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, el cual contiene una larga lista de peticiones de la Comisión al Gobierno de Chile para que mejore la aplicación de los convenios de la OIT núms. 87 y 99 introduciendo enmiendas en su Código del Trabajo. Se puede consultar en: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/reports/reports-submitted/WCMS_174831/lang--es/index.htm.

cabeza de familia indígena vivían en una situación de pobreza multidimensional, frente al 15,1% en el caso de la población no indígena.

54. Existen profundas desigualdades entre los grupos indígenas y los no indígenas. Un estudio concluyó que “la disparidad de ingresos entre los grupos étnicos de Chile está entre las más elevadas de América Latina”³³. Hay muchas otras desigualdades entre los grupos indígenas y los no indígenas en Chile. Mientras que el 56,6% de las personas no indígenas mayores de 20 años ha terminado la educación secundaria, esa cifra es únicamente del 42,8% en el caso de la población indígena³⁴. En 2006, la esperanza de vida era de 77 años para la población no indígena y de 65 años para la indígena³⁵. La falta de representación política también es un problema. En 2013, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación por la baja participación en la vida pública de los pueblos indígenas (véase CERD/C/CHL/CO/19-21, párr. 16). Pese a que cerca de uno de cada diez chilenos se identifica como indígena, no hay ningún diputado indígena en el Congreso de Chile.

55. La fragmentaria respuesta del Estado chileno a lo que se reconoce como un problema de exclusión, marginación y discriminación y su especial renuencia a intervenir para poner remedio a los principales motivos de preocupación han hecho que las políticas chilenas fueran duramente criticadas por toda una serie de órganos internacionales. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial dedicó una parte importante de sus observaciones finales de 2013 a la marginación de los pueblos indígenas (véase CERD/C/CHL/CO/19-21). El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo hizo en 2014 un convincente análisis de los problemas que afrontaban los pueblos indígenas (véase A/HRC/25/59/Add.2). No es preciso repetir aquí lo que se dijo entonces ni lo que han dicho otros órganos internacionales. Baste con añadir que ninguna iniciativa seria para eliminar la extrema pobreza en Chile puede tener éxito sin ocuparse en forma concertada de la situación de los pueblos indígenas.

F. Derechos del niño

56. Chile ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, pero siguen existiendo importantes lagunas en este terreno. No existe en la Constitución una disposición que proteja los derechos del niño, ni hay todavía una completa ley sobre los derechos del niño y el adolescente. Muchos de los interlocutores del Relator Especial durante la misión observaron que tampoco existe una estructura institucional dotada de suficientes recursos para coordinar y materializar los derechos del niño.

57. Los niños comparten con los adultos muchos de los mismos problemas de pobreza y desigualdad, pero son más vulnerables y menos capaces de afrontarlos. Aunque los niños indígenas y migrantes figuran entre los grupos más vulnerables de Chile, no hay ninguna ley o política que se ocupe directamente de su situación. Varios expertos indicaron al Relator Especial la insuficiencia de los servicios existentes de guardería y educación en la primera infancia y observaron que ello profundizaba las desigualdades. Si bien la educación en la primera infancia forma parte del conjunto de reformas educativas del Gobierno, existe el peligro de que se le dé poca prioridad.

³³ Claudio A. Agostini, Philip H. Brown y Andrei Roman, “Poverty and inequality among ethnic groups in Chile”, ILADES-Georgetown University Working Papers (2008), pág. 4.

³⁴ Véase CEPAL, “Pactos para la igualdad”, pág. 113.

³⁵ Véase CEPAL, “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas” (2006), pág. 114.

58. La violencia doméstica contra los niños es un problema alarmante en Chile. Según el UNICEF, el 71% de los niños en Chile sufre algún tipo de violencia (física o psicológica) por parte de su madre o su padre³⁶. Aunque los niños de todos los entornos socioeconómicos experimentan altos niveles de violencia doméstica en Chile, los de extracción más humilde tienen más probabilidades de sufrir violencia física. Ello crea rápidamente un círculo vicioso, ya que los niños víctimas de violencia física grave también obtienen peores calificaciones en la escuela, lo cual reduce sus probabilidades de salir de una situación de privación. Que el Relator Especial sepa, el Gobierno no tiene una política específica de prevención de la violencia doméstica contra los niños.

G. Derechos de los migrantes

59. Aunque, según la encuesta Casen de 2013, los migrantes constituyen el 2,1% de la población total, la cifra real casi con seguridad es más elevada, porque la encuesta funciona sobre la base de que cada uno se identifica a sí mismo e indica sus propios datos. Cerca del 80% de los migrantes reconocidos en la encuesta procedían de otros países latinoamericanos, como la Argentina o el Perú. Algunos tienen un elevado nivel educativo y cobran buenos sueldos que pueden llegar a triplicar los del chileno medio³⁷. No obstante, los migrantes en Chile son un grupo diverso en cuanto a condición socioeconómica, a tal punto que la diferencia de ingresos entre el quintil más pobre y el más rico supera con creces a la del resto de la población chilena³⁸. Los migrantes, sobre todo los que se hallan en situación irregular, a menudo tropiezan con obstáculos para la educación, la salud, el empleo y la vivienda. Resulta preocupante que el 25,2% de los migrantes reconocidos por la encuesta Casen vivan en situación de pobreza multidimensional y el porcentaje sería mucho más elevado si entrasen en el cálculo los migrantes en situación irregular.

60. Aunque Chile es hoy uno de los principales destinos migratorios, existe una patente ausencia de marcos legislativos coherentes y políticas integrales que regulen la situación de los migrantes, por no hablar ya de sus derechos. La Ley de Extranjería de 1975, promulgada en los primeros años de la dictadura, es el único instrumento legislativo que se aplica a los migrantes, pero atañe fundamentalmente al control de fronteras y a las prerrogativas del Ministerio del Interior. Existe claramente un cierto grado de voluntad política de garantizar los derechos humanos de los migrantes, como demuestra la ratificación por Chile de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en 2005, y la aprobación en 2008 del Instructivo Presidencial núm. 9 sobre la política nacional migratoria, que plantea una serie de principios como el respeto de los derechos laborales de los migrantes, la no discriminación y la integración y la protección social de los migrantes en la educación, la salud y el empleo. No obstante, estas medidas no se han concretado en un marco legal vinculante. Aunque se elaboró un proyecto de ley de migración que el Congreso discutió en 2013, parece que el proceso se encuentra paralizado.

61. En lugar de elaborar un marco legislativo, el Gobierno de Chile ha adoptado varias medidas administrativas *ad hoc* para regular el acceso de los migrantes a diversos servicios, en particular la educación y la salud. En cuanto a la educación, el Ministerio de Educación publicó el Oficio Ordinario núm. 07/1008 (1531) en agosto de 2005 con la finalidad de promover la admisión de todos los niños migrantes a los establecimientos de educación

³⁶ Véase Soledad Larraín y Carolina Bascuñán, “Cuarto estudio de maltrato infantil” (UNICEF, 2012), pág. 6.

³⁷ Baltica Cabieses, Helena Tunstall y Kate Pickett, “Understanding the socioeconomic status of international immigrants in Chile through hierarchical cluster analysis: a population-based study”, *International Migration*, vol. 53, núm. 2 (2013), pág. 310.

³⁸ *Ibid.*

básica y media³⁹. Sin embargo, varios factores dificultan el acceso a la educación de los niños migrantes en situación irregular, entre otros la discriminación y la imposibilidad de los padres migrantes de presentar los documentos necesarios para la admisión. Los niños también necesitan un número de documento nacional de identidad para que sus calificaciones puedan ser registradas en el sistema. Este requisito en la práctica impide que los niños migrantes en situación irregular cursen sus estudios, dado que ese número únicamente se puede expedir a quienes cuentan con una visa de estudiante o una visa de residencia temporaria⁴⁰.

62. De igual modo, los servicios de salud para los migrantes se regulan mediante varios instructivos y convenios administrativos. Por ejemplo, el Oficio Ordinario núm. 2284 de 2007 garantiza el derecho de los migrantes regularizados a registrarse en el Fondo Nacional de Salud y el derecho de los migrantes no regularizados a atención de urgencia en determinados centros públicos o a ser atendidos de forma privada. El Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud firmaron un convenio de cooperación en 2007 para que todos los niños migrantes pudieran acudir a servicios públicos de salud fuere cual fuere su condición migratoria o la de sus padres, tutores o representantes legales. Con respecto a las migrantes embarazadas en situación irregular, el Oficio Circular núm. 1179, de enero de 2003, y el Oficio Circular núm. 6232, de mayo de 2003, garantizan su derecho a atención médica en consultorios y hospitales públicos en el embarazo, el parto y el posparto. A pesar de estas medidas, los migrantes siguen teniendo grandes dificultades para obtener servicios de salud en la práctica, debido a la discriminación, el desconocimiento de estas medidas por el personal de los centros de salud y la falta de documentos de identidad⁴¹.

63. En lo referente a la vivienda, hay datos que indican que muchos migrantes viven en condiciones de hacinamiento, insalubres y antihigiénicas⁴². Según la encuesta Casen de 2013, el 14,9% de los migrantes vive en situación de hacinamiento medio o alto, frente al 7,9% de los chilenos. Además, el 9,1% de los migrantes vive en situación de hacinamiento crítico, mientras que esa circunstancia afecta únicamente al 1,1% de los nacionales chilenos. Los migrantes no reciben subsidios habitacionales del Estado ya que estos exigen poder demostrar cinco años de residencia permanente.

³⁹ Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización Internacional para las Migraciones y UNICEF, *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional en Chile. Avances y desafíos* (2012); en el capítulo 1, sección 1.2, figura un panorama de las medidas administrativas relativas a la educación de los niños migrantes y refugiados (http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/NINOS%20MIGRANTES%20baja.pdf). Véanse igualmente las observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW/C/CHL/CO/1, párr. 34).

⁴⁰ Red Chilena de Migración e Interculturalidad, “Informe alternativo: Chile, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, julio de 2011. Se puede consultar en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCMW%2fNGO%2fCHL%2f15%2f8326&Lang=en.

⁴¹ *Ibid.*, secc. 7.2. Según este informe, uno de los casos más extremos fue el de una joven peruana embarazada de seis meses con diabetes gestacional a la que en 2010 se le negó atención en un centro de salud de Arica porque no pudo presentar un certificado de residencia, lo cual contribuyó a que a los ocho meses tuviera síntomas irreversibles de aborto. Véase también Articulación Feminista por la Libertad de Decidir, “Información para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”. Se puede consultar en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/CHL/INT_CEDAW_NGO_CHL_13161_S.pdf.

⁴² Véase Red Chilena de Migración e Interculturalidad, “Informe alternativo: Chile”, secc. 7.3.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Programas y coordinación contra la pobreza

64. El Relator Especial insta al Gobierno de Chile a que adopte un plan integral de lucha contra la pobreza con destinatarios cuidadosamente fijados y bien integrado que tenga como objetivo específico poner fin a la pobreza y la extrema pobreza. Las grandes reformas que se están barajando en materia de educación, pensiones y prestaciones, incluso de ser aprobadas, si no están acompañadas de medidas más concretas no asegurarán una disminución sostenida de la proporción de la población en situación de pobreza y extrema pobreza.

65. Aparte de ese plan, hacen falta mecanismos más efectivos para coordinar los distintos programas de erradicación de la pobreza que existen. Es poco probable que el Ministerio de Desarrollo Social pueda lograrlo por sí solo.

66. Dado el crucial liderazgo de Chile a nivel internacional en la defensa de la Iniciativa del Piso de Protección Social, resulta decepcionante que el programa del propio país no esté más avanzado. Es un hecho ampliamente reconocido que el programa Ingreso Ético Familiar está muy lejos de lograr una auténtica renta mínima para todos los que viven en la pobreza en Chile. Es preciso reactivar el debate sobre un programa para establecer un ingreso mínimo real.

B. Medidas contra la discriminación y la desigualdad

67. El Relator Especial insta al Gobierno de Chile a que adopte un enfoque más sistemático para promover un concepto amplio y afirmativo de la no discriminación y a que refuerce los arreglos institucionales destinados a hacer efectivas las disposiciones de la Ley que Establece Medidas contra la Discriminación.

68. El Relator Especial también insta al Gobierno de Chile a que promulgue leyes que no se limiten a reconocer el principio de la igualdad de remuneración por el mismo trabajo, sino que además reconozcan el principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Como vienen señalando desde hace tiempo la OIT y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se necesitan mecanismos más eficaces para llevar a la práctica ese principio (en virtud de la Ley que Resguarda el Derecho a la Igualdad de Remuneraciones (núm. 20348)).

69. Las mujeres siguen siendo con mucho las principales responsables de los cuidados en la sociedad chilena. Esta situación garantiza una tasa de participación baja de esas cuidadoras en el mercado laboral formal. Además de introducir programas destinados a favorecer una mayor responsabilidad de la población masculina en los cuidados, el Relator Especial recomienda aumentar la inversión en centros de cuidados comunitarios y plantear la posibilidad de adoptar medidas para dar un reconocimiento económico a la labor de las cuidadoras no remuneradas.

70. Las mujeres ven muy reducidas sus oportunidades de trabajar debido al fenómeno de los embarazos en la adolescencia, que siguen siendo muy frecuentes en Chile, especialmente entre las más pobres. El problema va mucho más allá del actual debate sobre la legalización del aborto, por importante que este sea. El Relator Especial recomienda hacer un esfuerzo sostenido por reconocer y promover los derechos sexuales y reproductivos como cuestión de derechos humanos y complemento necesario de las reformas del mercado de trabajo.

C. La reforma constitucional e institucional

71. La Presidenta Bachelet ha anunciado que a finales de 2015 comenzará un diálogo sobre la reforma constitucional. El Relator Especial insta al Gobierno de Chile a que vele por que todos los derechos económicos, sociales y culturales estén reconocidos en la nueva versión de la Constitución. Los derechos de grupos particulares como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, entre otros, también deberían reconocerse expresamente en la versión revisada de la Constitución. Asimismo, habría que otorgar reconocimiento a los pueblos indígenas de Chile y a sus derechos.

72. El Relator Especial también insta al Gobierno de Chile a que ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que firmó en 2009 y está en vigor desde 2013. Con la ratificación del Protocolo Facultativo se protegerán mejor los derechos económicos, sociales y culturales de los chilenos.

73. El Relator Especial recomienda a la Presidenta que se establezca una Subsecretaría de Derechos Humanos dotada de fondos y personal suficientes. La estructura ministerial resultante debería asegurar que los derechos económicos, sociales y culturales formen parte integral de su mandato y reciban la misma atención que los derechos civiles y políticos. Las obligaciones de derechos humanos de Chile van mucho más allá que la reparación del historial de transgresiones de la dictadura. La nueva Subsecretaría de Derechos Humanos también podría hacerse cargo de un seguimiento sistemático y coordinado de las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos y debería estar facultada para informar al Congreso de lo que se haya hecho en ese sentido.

D. Pueblos indígenas

74. El Relator Especial insta encarecidamente al Gobierno a que respete las obligaciones que le impone el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, 1989 (núm. 169), ratificado en 2008. La OIT y la mayoría de los observadores no consideran que lo esté haciendo actualmente. La tendencia de los funcionarios públicos a no dar importancia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aduciendo que no tiene fuerza jurídica vinculante es simplista y poco útil. La Declaración representa el consenso internacional en torno a un marco apropiado para tratar estas cuestiones, por lo que sus disposiciones deben tenerse en cuenta al formular la política. El Relator Especial recomienda al Gobierno de Chile que incorpore la Declaración en su ordenamiento jurídico interno.

75. El Gobierno de Chile debería exigir al Ministerio de Desarrollo Social que elabore una completa estrategia para la eliminación de la pobreza de los pueblos indígenas en consulta con todos los grupos interesados. Actualmente no existe una estrategia integrada de este tipo. Resolver el problema de los derechos sobre la tierra es esencial para poner término a la pobreza de los pueblos indígenas, pero, de no haber un aumento importante de los recursos financieros asignados a ese fin, el empeño por resolver el problema que se ha declarado carecerá por entero de crédito.

76. La propuesta de crear un ministerio de asuntos indígenas reviste suma importancia. Dado el breve plazo que algunos contemplan para hacerlo, cabe pensar que existe un gran riesgo de que se descuide la necesidad de dotar al nuevo ministerio de una estructura y unas funciones muy distintas de las de otros ministerios. Una consulta sustantiva con los pueblos indígenas es indispensable para definir un

planteamiento acorde a las normas internacionales que además atienda a las necesidades específicas de esos pueblos.

77. La ausencia de representantes de origen indígena en el Congreso, pese al hecho de que cerca del 10% de la población es indígena, es un síntoma de que los arreglos vigentes para que haya una auténtica participación política de los grupos indígenas son altamente insatisfactorios. El Relator Especial recomienda buscar una fórmula que haga posible un nivel de representación apropiado en el Congreso. El Relator Especial también recomienda encarecidamente que en el censo de 2017 se mantenga una pregunta que permite a los encuestados identificarse étnicamente como miembros de pueblos indígenas o afrodescendientes.

78. El Relator Especial recomienda a las pocas empresas que dominan las industrias minera, forestal y agrícola en las tierras reivindicadas por los pueblos indígenas que adopten un conjunto de normas de derechos humanos conformes, como mínimo, a los requisitos de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

E. Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales

79. El Relator Especial insta al Gobierno de Chile a que compile estadísticas precisas sobre el número de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales que hay en Chile como requisito previo para formular una política eficaz. El Relator Especial también recomienda que las próximas encuestas Casen y el censo ofrezcan una alternativa a la opción binaria hombre/mujer. Además, considera que el registro del cambio de identidad de género no debería llevar aparejados trámites largos, caros y posiblemente problemáticos para obtener una autorización judicial. Otros Estados permiten a los particulares dejar constancia de su propia condición en el registro civil.

80. El Relator Especial recomienda al Gobierno que establezca una institución especializada encargada de examinar, en consulta con los grupos afectados, todas las políticas sociales o de otra índole que haya que reformar a los fines de tener en cuenta las necesidades específicas de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y asegurar la igualdad de trato. Entre las cuestiones problemáticas están el acceso de las personas transgénero a la vivienda, las funciones de una entidad como el Servicio Nacional de la Mujer con respecto a las mujeres transgénero y los servicios y el tratamiento médico disponibles en las cárceles. En general, el Relator Especial recomienda que todos los programas sociales incorporen la dimensión de la orientación sexual y la identidad de género.

F. Niños

81. El ordenamiento jurídico chileno tiene que reconocer de manera más adecuada los derechos del niño y el adolescente, para lo cual habría que incluirlos en la versión revisada de la Constitución y aprobar una ley marco. El Relator Especial recomienda crear una entidad especial con recursos y atribuciones suficientes para coordinar la política del Gobierno sobre la situación del niño.

82. El Relator Especial insta al Gobierno a que otorgue prioridad a la reforma de las políticas y los programas sobre la educación en la primera infancia dentro del conjunto de reformas educacionales previstas.

83. El Relator Especial recomienda al Gobierno que adopte una política de alcance nacional para hacer frente a la violencia doméstica contra los niños. Se trata de una medida urgente dada la magnitud del problema en Chile.

G. Migrantes

84. La protección de los derechos humanos de los migrantes no está sistematizada en la actualidad y existe una necesidad imperiosa de reformar completamente la legislación y la política. El hecho de que no haya un marco legislativo ni un ministerio dedicado específicamente a la migración contribuyen a las lagunas en la protección de los derechos de los migrantes. El Relator Especial cree que es fundamental que en el proyecto de ley sobre la migración, sometido de nuevo a examen, se enuncien claramente los derechos humanos de todos los migrantes de conformidad con el derecho y la normativa internacional de los derechos humanos y se establezca un ministerio independiente cuyo cometido sea defender esos derechos.

H. Bajos de Mena

85. Los dirigentes vecinales de Bajos de Mena (Villa San Guillermo) señalan que han solicitado reiteradamente a las autoridades que se realice un estudio minucioso del estado de salud de la población, pero no se ha llevado a cabo ningún estudio completo y sistemático. Dada la amplitud de los problemas declarados, el Relator Especial insta a las autoridades locales y nacionales a que realicen dicho estudio con carácter de urgencia.
