
FICHA TÉCNICA N° 1

Nudos críticos y vacíos en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales según el documento preparado por el Capítulo Chile Ciudadanía de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo¹

El Capítulo Chile Ciudadanía se propuso como tarea principal la elaboración del Primer Informe Alternativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Chile, con la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en el campo de los Derechos Humanos y el Desarrollo. Se informa el periodo correspondiente a los años 1990 al 2002.

El informe se preparó de acuerdo a las orientaciones dadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y responde a un proceso de análisis del Informe enviado por el Gobierno de Chile. Del análisis del Informe del estado de Chile y de las propias fuentes sobre el respeto de los DESC en Chile, el documento del Capítulo Chile Ciudadanía plantea contrastes y recomendaciones².

Cada miembro del Grupo de Trabajo que se ha conformado en relación la preparación de la reunión en Ginebra de la delegación chilena con los expertos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe analizar los "nudos críticos y los vacíos" determinados en el Informe de la Sociedad Civil y preparar una Minuta de respuesta a dichos planteamientos. Dicha Minuta servirá de insumo para la delegación chilena que asistirá a Ginebra, para preparar las respuestas ante las preguntas y observaciones que emitan los expertos del Comité sobre el Informe del Gobierno Chileno.

En las orientaciones que emite el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para la elaboración del Informe de Gobierno, se pide dar cuenta sobre las medidas tomadas y los progresos realizados en relación con los derechos consagrados en el Pacto, como, asimismo, exponer todas las circunstancias y dificultades que afectan el cumplimiento de los mismos. Por tal razón, la

¹ Yamira Godoy y Diego Carrasco, Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe de la Sociedad Civil, Santiago, Diciembre de 2003. el documento está en la pagina de FORJA www.forja.cl

² Ver Carta de Presentación. Informe Paralelo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales capítulo Chile Ciudadanía

formulación de la respuesta ante los nudos críticos y vacíos relevados por la sociedad civil, debe en primer lugar aclarar la asertividad o no de dichos planteamiento, en caso contrario, consignar todas aquellas acciones gubernamentales, cambios legislativos, administrativos, de prácticas o procedimientos determinados, que permiten o permitirán, faciliten o facilitarán cumplir con las obligaciones que del Pacto derivan.

I. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES POR ÁREA TEMÁTICA.

1. El Derecho a la Salud.

Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DE SALUD

- Necesidades de atención primaria de salud especialmente en zonas rurales.
 - El traspaso de la administración de la atención primaria a las municipalidades (1981) provocó una fractura en entre el nivel primario y secundario con consecuencias desastrosas para el modelo de atención integral de salud: (a) aumento de la burocracia, pues se crearon 300 administraciones municipales de salud; (b) financiamiento estatal muy débil (las municipalidades aportan más del 30 %), con escasos recursos; (c) generación de inequidades (Vitacura tiene una mortalidad infantil de 4,3 por mil nacidos y Puerto Saavedra de 40 por mil).
 - Médicos generales de zona que atienden zonas rurales y/o alejadas de las grandes urbes deben hacer grandes esfuerzos para hacer su trabajo por el insuficiente financiamiento para la atención de hospitales, consultorios e insumos.
- Grupos vulnerables. Insuficiente financiamiento, inequidad de recursos económicos entre los sistema privado y público, y la intervención del Banco Mundial en los últimos diez años para imponer una canasta básica de prestaciones insuficiente e innecesaria en un país que cuenta con un sistema integral de atención (mercantilización del sistema de salud). El plan básico de salud aparece como mecanismo favorable a la instalación de un sistema de seguros privado que se apropie de fondos públicos destinados a la atención de salud. Existe discriminación de género y edad en el subsector privado, donde los cotizantes y afiliadas de sexo femenino tiene cotizaciones tres veces superiores a las de sexo masculino. Existen planes que no dan cobertura a mujeres por problemas derivados del embarazo.
- Problemas de salubridad urbana. Los indicadores macrosanitarios esconden cifras extremas de inequidad que

pueden observarse en la mortalidad por accidentes de tránsito según porcentaje de pobreza, mortalidad por cáncer según índice de pobreza.

- Riesgos para la salud por contaminación y peligros ambientales. Si bien hay avances en la reducción de riesgos de salud derivados de la contaminación y peligros ambientales, las medidas para disminuir la contaminación del aire, agua, alimentos y la exposición ocupacional han sido insuficientes o tardías, privilegiando el desarrollo macroeconómico sobre la salud y calidad de vida. Las normas son muchas veces obsoletas o demasiado permisivas y no se adecuan a las normas recomendadas por la OMS o la Comunidad Europea. Los programas para mitigar el daño de diversas actividades en el medioambiente son insuficientes. La información respecto a estadísticas de contaminación en Chile no están disponibles para el público.
- Los fondos para investigación científica privilegian los trabajos con impacto internacional, y no favorecen la solución de problemas de salud o contaminación aplicables sólo a Chile o favorecer su desarrollo tecnológico.
- En los planes de descontaminación bacteriológicas de aguas servidas, las normas y la fiscalización son insuficientes. La contaminación por arsénico en el norte del país causa altas tasa de mortalidad por diversos cánceres. Existen acopios de desechos en lugares inconvenientes. Hay un retroceso por el cambio de normativa sobre tolerancia biológica en ambientes ocupacionales que ha permitido aumentar los niveles de exposición a varias sustancias tóxicas, siendo frecuente que se oculte o minimice la información que puede promover las medidas de protección.
- Ingreso al país de productos que contengan sustancias prohibidas en los países de origen, por la inexistencia de normas o de fiscalización en el país, causando daños a la salud.
- Reforma de la Salud la iniciativa genera un amplio rechazo de los gremios de la salud, pues se "trata de una reforma privatizadora", iniciativa que de materializarse, transformará la salud, definitivamente en una mercancía. El Plan AUGE no es otra cosa que una canasta de prestaciones para atender un conjunto de enfermedades previamente definida, todo lo cual tiene su precio"

2. El Derecho a la Seguridad Social

Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

- En Chile no existe seguridad social, entendida como aquella en que el Estado se hace cargo de los riesgos sociales a que están expuestas todas las personas, lo que existe es un sistema de autoprotección forzado para el trabajador dependiente o sujeto a contrato de trabajo.
- Si el trabajador enferma, envejece, disminuye sus ingresos o de alguna manera aumenta su riesgo como persona, la ISAPRE esta facultada para modificar unilateralmente las condiciones del contrato de salud. O en el caso de la mujer en edad fértil, aumenta su "riesgo", por ende aumenta el costo de su contrato de salud.
- El sistema de salud público a menudo está en crisis, ya sea porque no hay camas para todos los enfermos, la atención es pésima (largas filas o listas de espera), insuficiencia de profesionales médicos, entre otros. * **Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DE SALUD**
- Existe un sector de la economía, que equivale al 40 %, que trabaja en microempresa, autoempleados o economía informal que no tiene acceso a la salud, por tanto, deben pagar el costo completo de la atención y de la operación. Si se suman los cesantes, cerca del 50 % de la población, conforme a la legislación vigente, no tienen ningún sistema de protección de salud.

3. El Derecho a la Alimentación Suficiente

Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DE SALUD

- Persisten graves desigualdades en las tasas de mortalidad infantil por regiones y comunas, y ha surgido como problema emergente de salud pública, el alto índice de sobrepeso y obesidad entre los niños de 2 a 5 años de edad.
- Permanece el desafío de lograr que las madres trabajadoras puedan mantener la lactancia como alimentación exclusiva, a lo menos hasta los seis meses del bebe. Sólo el 23,8 % lo hacia el año 1996.

4. El Derecho a la Educación.

Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DE SALUD

- ☐ Debilidad del Ministerio de Educación frente a diferentes agentes educacionales. Ej.: pase escolar, colegios privados, Colegio de Profesores, etc.
- ☐ Discriminación de alumnos en colegios por enfermedades (VIH/SIDA), discapacidad, mala conducta, cambio de estado civil, apariencia física, no pago de la escolaridad, de las cuotas del centro de padres y embarazo.
- ☐ Financiación y acceso a la educación superior, especialmente para jóvenes con meritos de escasos recursos.
- ☐ Recorte presupuestario en educación para el 2003 de M\$ 3.000.000.
- ☐ Pese a la alta cobertura promedio en educación básica y media ha corrido paralela a un descenso de la calidad. La educación no se ha vinculado en forma directa a los desafíos del mundo laboral y del desarrollo; en la mayoría de los establecimientos municipalizados esta es repetitiva y retrasada en sus métodos, desmotivante para los alumnos, así como también para los profesores a causa de las bajas remuneraciones y deficientes condiciones de trabajo.
- ☐ La educación es altamente diferenciada en sus resultados, la particular privada concentra los mejores resultados y la municipalizada que atiende a la mayoría de los niños, a los más pobres tiene las mayores deficiencias.
- ☐ La educación superior genera una estructura de financiamiento inequitativa. El 40,1% del gasto total se concentra en el quintil de mayores ingresos, y solo el 5,75 en el quintil de menores ingresos

5. El Derecho a la Cultura

Organismos de Gobierno responsable de responder: MIDEPLAN/MILENIO

- ☐ Implementar un Sistema Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología.

6. El Derecho a la Vivienda adecuada

Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- Las viviendas sociales ocupan zonas periféricas, suelos de mala calidad y lugares de humedales e inundables. Estos proyectos no se someten a evaluación de impacto ambiental.
- La política habitacional ha generado grandes ghettos con viviendas muy pequeñas, con graves problemas en la calidad de la construcción y donde no se ha desarrollado un plan que considere un concepto urbano, que incorpore esta dimensión.

7. Los Derechos del Trabajo

Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DEL TRABAJO

7.1 Derecho a un puesto de trabajo productivo y seguro de desempleo.

- El derecho laboral no recoge los DESC, y sólo formalmente asume los convenios de la OIT. Estos derechos no se respetan por: i) una cultura de aceptación de la vulneración de derechos de los trabajadores, siendo la sanción a esta vulneración mínima, ridícula e inapropiada, como la multa; ii) no hay estabilidad en el empleo y iii) la Dirección del Trabajo no está comprometida con los trabajadores, sino con las sanas relaciones laborales y con la paz social, además los Tribunales son ineficientes e insuficientes y los jueces son malos.
- La normativa no establece derechos "duros", la legislación es escasa, las leyes son vagas e inoperantes, y existen formas inadecuadas de fiscalización y cumplimiento.
- La discriminación funciona en su más vasta gama: por apariencia, por sexo, por opinión y por sindicalización.
- Los planes y programas del Estado para asegurar un puesto de empleo productivo a los trabajadores existen sólo en el discurso.
- No existe seguro de desempleo.

7.2 Derecho a un salario digno y equitativo en función al trabajo.

- El salario mínimo establecido por ley hoy es insuficiente en una familia que tiene a un solo preceptor de ingresos.

- Existen trabajadores que ganan menos que el salario mínimo, son pocos pero existen.

7.3 Derecho a sindicalización, negociación y huelga

- La realidad del movimiento sindical es sumamente crítica, porque los sindicatos que existen son alrededor de un 8 % de la fuerza de los ocupados.
- La capacidad de operar del sindicato autónomamente es sumamente limitada, porque en Chile sólo existe el sindicato de empresas, y en este el poder de afiliación y desafiliación depende de la voluntad del empleador, basta que éste despida a un trabajador para que deje de ser socio del sindicato. Las prácticas antisindicales son muchas.
- El derecho a huelga no está consagrado en la ley, sólo existe dentro de las etapas en el proceso de negociación colectiva y está reglado hasta la minucia. Tampoco tiene efectividad, pues entre que se vota la huelga y se hace efectiva, el empleador la puede aplazar una semana completa, sin pedirle permiso a nadie y por su propia voluntad y en esa semana las prácticas antisindicales son suficientes para aplacar cualquier huelga. Además, durante la huelga la empresa puede contratar reemplazantes, suspender la renta y las cotizaciones previsionales. Y una vez pasado el mes de fuero, concluida la huelga se despiden a los trabajadores afiliados.

8. El Derecho a vivir en un medio ambiente sano.

Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DE SALUD

- Los transgénicos. En Chile los recursos genéticos se encuentran amenazados por problemas de erosión genética, que se verían seriamente amenazados por la introducción de transgénicos. Provocaría la pérdida irreversible de un genoplasma nativo único y exclusivo en el mundo.
- Las liberalización de transgénicos se debe someter a un estudio de impacto ambiental, pero no se aplica. La siembra en el país de transgénicos es un hecho gravísimo por la inminente contaminación a los centros de origen, cultivos y malezas cercanas emparentadas.. los riesgos de equilibrio de los ecosistemas y la pérdida de polinizadores con los cultivos no se han evaluado.

II. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES POR SUJETOS DE DERECHO.

1. La situación de los/la Niños/as y Adolescentes.

Organismos de Gobierno responsable de responder: MIDEPLAN

- ☐ Las distintas instancias del Estado ejecutan acciones que directa e indirectamente repercuten sobre los ámbitos de la satisfacción de los derechos de los niños, principalmente en el Ministerio de Educación y Salud, pero no hay ningún tipo de coordinación central de estas políticas. X
- ☐ El Sename es una institución para una cierta infancia, que apunta a asumir las insuficiencias en cuanto a políticas que otorguen las prestaciones que en definitiva satisfagan los derechos DESC de la población infanto juvenil. Se estructura entonces un modelo donde se mezcla el problema de la pobreza con el control social.
- ☐ La ley de menores esta diseñada para aplicar el mismo tratamiento jurídico indiferenciado a una cantidad de sujetos que no tiene nada que ver entre sí, dentro de los cuales las dos ramas principales serían: el abandono de menores y menores delincuentes, por lo que se asume que las situaciones no pueden ser diferenciadas en cuanto a su origen y por ello el tratamiento tampoco, por tal razón nunca ha podido operacionalizar la división de hogares del SENAME entre menores vulnerados en sus derechos y los que son para delincuentes juveniles.
- ☐ La actual estructura interna de SENAME de un Departamento de protección de derechos y un Departamento de responsabilidad juvenil, carece de un marco legal y jurisdiccional, resultando un sistema vulnerable.
- ☐ En el trabajo infantil, a pesar que la legislación ha tratado de adaptarse a la Convención de la OIT, hay un problema grave en lo que se refiere a los adolescentes menores de 15 años, que se entiende en general prohibido.

2. La situación de las Mujeres.

Organismos de Gobierno responsable de responder: SERNAM

- En el tema del trabajo, hay dos aspectos complicados, por un lado esta el problema de la diferencia salarial entre hombre y mujeres y por el otro, el que se relaciona con el porcentaje de mujeres con contrato de trabajo. Se observa precarización de los empleos y el tema de los empleos atípicos.
- En el tema de la sindicalización, mientras las mujeres sigan cargando con las tareas reproductivas y la precarización de sus empleos y el temor a perderlo, se generan desincentivos para que las mujeres se organicen.
- En salud, existen inequidades, como ocurre con las brechas entre el primer quintil y último respecto al acceso a la salud. En los indicadores de salud los temas más deficitarios tiene que ver con la salud sexual y reproductiva, con la falta de educación sexual y de acceso de los adolescentes a la anticoncepción.
- El sistema de subsidio al sistema de vivienda social y su normativa deja fuera a muchas familias. Las familias que no está "bien constituidas" son postergadas. Aunque se da puntaje mujeres jefas de hogar como si estuviesen con marido, se prefiere a aquellas familias en la ambos miembros del matrimonio trabajan.
- Las mujeres montepiadas son discriminadas al recibir la mitad de la jubilación de los hombres

3. La situación de los Adultos Mayores.

Organismos de Gobierno responsable de responder: MIDEPLAN/SENAMA

- Existe una gran proliferación de normas referidas a la seguridad social; disposiciones diseminadas en distintos cuerpos normativos, relacionados con la vejez pero no directamente referidas a ésta, se carece de regulación legal en temas importantes para los adultos mayores, como la discriminación por edad y el maltrato por abandono y omisión.
- La tendencia al envejecimiento de la población representa un desafío a la salud pública, tanto en cobertura como en la especialización de la tensión. Y en materia previsional desafíos en temas de cobertura como de financiamiento por parte del Estado.

4. La situación de las Personas con Discapacidad.

Organismos de Gobierno responsable de responder: MIDEPLAN/FONADIS

- ☐ Si bien existen disposiciones para las personas con discapacidad, para el común de la gente éstas son desconocidas u omitidas, o transgredidas por desconocimiento u omisión. Por ejemplo en las edificaciones antiguas existe un déficit inmenso de accesibilidad para las personas discapacitadas, asimismo para las personas de extrema baja estatura en la movilización colectiva, o a teléfonos fuera de su alcance.
- ☐ En acceso al trabajo el propio Estado rehuye la contratación de personas con discapacidad y, salvo contadas excepciones, son excluidas para la postulación y/o contratación de cargos públicos.
- ☐ En acceso a la vivienda hay retrasos significativos, en materia de accesibilidad plena en su interior y en el entorno físico eliminando barreras de desplazamiento o de transporte y urbanística, a pesar que desde 1993 hay un manual de eliminación de barreras arquitectónicas y ordenanzas de rango nacional y municipal.
- ☐ El derecho al trabajo es quizás el mayor déficit, lo que amerita revisar los sistemas, modelos y metodologías de capacitación; la política de financiamiento de proyectos vía fondos públicos concursables y transformarlos de mediano y largo plazo, superar el enfoque, los tratamientos y los mecanismos para que el acceso a la capacitación y el empleo de discapacitados se de con mayor fluidez y seguridad. También perfeccionar el marco legal específico para superar restricciones existentes para ingresar al trabajo dependiente o por cuenta propia.
- ☐ Que el sistema de pensiones asistenciales o de invalidez no sea un obstáculo para la capacitación y el empleo.

5. La situación de los Pueblos Indígenas.

Organismos de Gobierno responsable de responder: MIDEPLAN

- ☐ La CONADI pese a ser la entidad a la que le compete la generación de planes y programas, para la creación de políticas sociales indígenas en su conjunto, a los demás

organismos públicos les cuesta interactuar con la CONADI, les cuesta creer en ella.

- ☐ No hay políticas sociales indígenas directas, atingentes al derecho a la vivienda.
- ☐ El derecho al trabajo es donde se notan los mayores índices de discriminación., los indígenas se congregan en los sueldos más bajos, son discriminados en la industria de la comunicación y televisión.

6. La situación de los Migrantes.

Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DEL INTERIOR

- ☐ Hay restricciones para que el inmigrantes regularice su situación de residencia. Se le impone un tiempo de espera, en el que expuesto a múltiples discriminaciones en el ejercicio de sus derechos. El proceso de radicación definitiva además es muy complejo, largo, costoso y difícil. Pasa dos o tres años.
- ☐ Urge una política migratoria que permita simplificar el trámite y rebajar los costos de radicación.
- ☐ El problema mayor en el plano educacional es el del reconocimiento de títulos.
- ☐ En cuanto al acceso al trabajo, los mayores problemas son el trabajo sin contrato, y que las remuneraciones muchas veces están por debajo del nivel de calificaciones. También están los casos de violaciones a la legislación laboral poco denunciadas, debido al desconocimiento que el migrante tiene de la legislación, como es jornada sin descanso laboral, o que exceden el límite legal de la duración, falta de cotizaciones previsionales. Esto último debido a que no hay convenios que permitan al trabajador migrante al momento de regresar a su país retirar o traspasar esos fondos a una AFP peruana.
- ☐ Los trabajadores migrantes de un seguro de salud ocupacional, es decir ante un accidente del trabajo no tienen atención en una mutual.
- ☐ Grave es el caso de las trabajadoras que se embarazan, dado que el acceso a la salud presenta problemas para la filiación a FONASA o ISAPRE si son ilegales.. aunque

Extranjería plantea que tiene la posibilidad de ser atendida, va a tener igual dificultades.

- El acceso a la vivienda es un grave problema, ya que la mayoría vive en condiciones de hacinamiento.

7. La situación de las Minorías Sexuales.

Organismos de Gobierno responsable de responder: MINISTERIO DE SALUD

- En el derecho a la salud existe omisión o ausencia de las minorías sexuales en la elaboración de políticas de salud, salvo en casos específicos de la prevención del SIDA.
- No hay mecanismos en las políticas públicas para atender conflictos de orientación sexual y eso tiene consecuencias como la depresión y estrés. En los programas de la adolescencia se trata escasamente el tema de la educación sexual y reproductiva, ni hablar de orientación sexual. Lo que trae consecuencias en su vida posterior y tiene impacto en la prevención de enfermedades de transmisión sexual y la prevención del SIDA, entre otras cosas.
- En cuanto al VIH y el tratamiento con la triterapia, ha surgido el problema de hacer énfasis en la medicación del tema, en vez de apuntar a campañas de prevención.
- En el sistema educacional se trata el tema del SIDA pero no de la homosexualidad; ahora el tema de la educación sexual depende de cada colegio.
- Existiendo discriminación por problemas laborales, de maltrato en lugares públicos y abusos policiales, estos no se denuncian, en primer término porque no hay confianza en el sistema judicial, y por la sobre exposición.
- La población homosexual jurídicamente no existe, o existe malamente a través de los problemas que pueden originarse con el artículo 373 del Código Penal (moral y buenas costumbres). Entonces se cae en la peligrosa interpretación que puede hacer el Poder Judicial y la Policía.
- En cuanto al acceso a la vivienda las parejas homosexuales deben postular como soltero, lo que les da menos puntaje.
- No existe un reconocimiento legal a las parejas de hecho