

**Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos, Philip Alston,
Santiago de Chile, 24 de marzo de 2015**

En relación a la pobreza, Chile es una paradoja. El país ha logrado un avance extraordinario en términos de crecimiento económico, desarrollo integral y reducción de la pobreza. Pero al mismo tiempo, persisten tasas preocupantes de pobreza y pobreza extrema, y los niveles de desigualdad son extremadamente altos, los cuales no son ni sostenibles ni aceptables en una sociedad que se enorgullece de su compromiso fuerte y profundo con el respeto de los derechos humanos de todo sus pueblos. Mi tarea como Relator Especial sobre extrema pobreza y derechos humanos es identificar temas y áreas en relación a las cuales creo que Chile podría hacer más y mejor a fin de eliminar la pobreza extrema.

Pero no se puede permitir que las “malas” noticias hagan sombra a las buenas noticias. Desde el fin de la dictadura, y especialmente bajo las tres administraciones más recientes, Chile ha dado pasos gigantescos en relación al desarrollo social además del económico. Ha pasado de ser un Estado autoritario, ampliamente condenado durante gran parte de las décadas de 1970 y 1980, para convertirse en un modelo admirado por otros Estados en relación a su crecimiento económico, rejuvenecimiento y consolidación de su democracia, y los esfuerzos concertados en relación a los derechos humanos. Además, la profundidad y la amplitud del programa de gobierno de la Presidenta Bachelet para potenciar el respeto a los derechos humanos en toda la sociedad resultan tanto impactantes como abrumadoras.

En mis comentarios de hoy me centraré en un número limitado de áreas de principal interés. No obstante, mi informe final a ser presentado al Gobierno de Chile y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, abordará un rango más amplio de temas, incluyendo los derechos del niño, personas con discapacidad y migrantes.

1. Pobreza y pobreza extrema

El punto de partida para los esfuerzos por eliminar la pobreza es reconocer la extensión del desafío. Son esenciales las mediciones precisas y desglosadas de los principales componentes, al igual que la adopción de una metodología que sea científicamente sólida, aplicada en forma independiente, y basada en consultas plenas. Mientras que el censo más reciente fue problemático y sus resultados en general no han sido valorado, Chile ha desarrollado una encuesta nacional de hogares tanto impactante como innovadora, la encuesta CASEN, que en el mes de enero 2015 publicó un informe presentando una “Una Medición de la Pobreza Moderna y Transparente para Chile”, basado en datos del 2013. Además del enfoque tradicional sobre la pobreza por ingreso, la encuesta permite un seguimiento de la pobreza multidimensional, medida asignando igual ponderación a los indicadores relativos a la educación, salud, trabajo y seguridad social, y vivienda.

Según medidas tradicionales, basadas en el ingreso, Chile se ha desempeñado notablemente bien en reducir la pobreza integral de 38,6% en 1990 a 7,8% en 2013. La pobreza extrema se redujo de 13% a 2,5%. Pero al utilizar la nueva metodología de CASEN, 14,4% de la población vivía en situación de pobreza por ingreso en 2013 y 4,5% en extrema pobreza. Sin embargo, las

estadísticas no cuentan la historia completa. Muchos de quienes no viven en situación de pobreza se encuentran de hecho con ingresos muy bajos y viven en situaciones precarias que involucran una considerable vulnerabilidad de volver a caer en la pobreza.

Llegué a varias conclusiones luego de mis amplios intercambios. Mientras que Chile cuenta con un amplio e impresionante conjunto de programas que apuntan a abordar la pobreza, la pobreza continúa estando debajo del radar de detección para la mayoría de formuladores de políticas. Para la mayoría de las personas que formulan las políticas, la pobreza está fuera de su radar de detección. Existe el riesgo de que las reformas impulsadas para la clase media y actualmente en curso en diversos sectores pudieran no prestar atención suficiente a la situación de quienes viven en situación de pobreza y extrema pobreza. Adicionalmente, las reformas son de naturaleza altamente sectorial, lo cual conlleva el riesgo de centrarse en forma aislada sobre temas tales como las pensiones, atención de salud o educación, sin prestar atención suficiente a la situación integral. Esta fragmentación de los programas en línea con los principales ministerios por supuesto que no es un problema exclusivo de Chile, pero debe ser abordada. Siguen a continuación tres recomendaciones:

(a) Existe la necesidad de un plan específico e integrado para abordar tanto la pobreza como la pobreza extrema. La mayoría de los desafíos persisten, los cuales no serán inevitablemente abordados por los programas que actualmente concitan la mayor atención, tales como las reformas a la educación, pensiones y derechos de seguridad social.

(b) Existe la necesidad de mecanismos de coordinación más eficaces de los que existen actualmente. Es poco probable que esto se logre a través de los esfuerzos del Ministerio de Desarrollo Social por sí solo.

(c) Se requiere reavivar el debate acerca de la concepción del ingreso mínimo. El programa del Ingreso Mínimo Ético queda considerablemente corto en el logro de un verdadero ingreso mínimo para quienes viven en situación de pobreza en Chile.

2. Desigualdad

Chile tiene el nivel más alto de desigualdad del ingreso después de impuestos y transferencias de los países de la OCDE. Su nivel de desigualdad en términos de ingresos tampoco es positivo, en comparación con otros países latinoamericanos. Estas tasas son muy problemáticas y resultan en una sociedad altamente segregada, en la que la separación de áreas residenciales, establecimientos educacionales separados, y mercados de trabajo separados operan de tal forma que se arraiga el privilegio y se asfixia la movilidad. No obstante, el grado de consenso dentro de la sociedad chilena sobre la necesidad de abordar este tema resulta impactante, especialmente en comparación con la tendencia en muchos países de hablar pero no actuar. Se debiera también reconocer que tales niveles tan altos de desigualdad son incompatibles con el pleno respeto de los derechos humanos.

Los programas de Gobierno en lo fiscal, educacional y electoral, apuntan en parte a abordar el problema de la desigualdad. Sin embargo, está ampliamente reconocido que las reformas fiscales

en sí mismas no son suficientes para reducir el coeficiente de Gini, y pasarán algunos años antes de que los beneficios de las reformas educacionales resulten aparentes en términos de reducir la desigualdad. El tema entonces es ¿qué más se puede hacer ahora para disminuir la desigualdad?

El programa de educación es inmenso y complejo. En este contexto diré solamente que es necesario prestar especial atención para asegurar que quienes viven en situación de pobreza puedan obtener los beneficios plenos de las reformas. Esto no sucederá salvo que se tengan en cuenta los numerosos obstáculos que aún persisten incluso una vez que se implementen las principales reformas. La inclusión educacional no llevará a una integración de la sociedad en ausencia de una gama de otras medidas igualmente focalizadas en otros sectores.

Se requiere de un nuevo enfoque de promoción de la igualdad y para abordar la discriminación. La Ley Antidiscriminación del año 2012 fue un gran paso hacia adelante, pero aún existe mucho por hacer para que Chile cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La definición de antidiscriminación es demasiado estrecha. No está reflejado el principio de igualdad entre hombres y mujeres. Se hacen referencias consistentes al logro de la “equidad” pero esto es muy diferente al objetivo de la igualdad sustantiva. La decisión de omitir disposiciones relativas a la acción afirmativa o medidas temporales deja la ley desprovista de gran parte de su potencial impacto. Para la opinión pública, esta ley pareciera ser sinónimo de discriminación contra personas LGBTI debido a su asociación con el asesinato de Daniel Zamudio. Por lo tanto es deseable adoptar un enfoque más sistemático a la promoción de una noción amplia y afirmativa de la no-discriminación y fortalecer la institucionalidad para dar substancia a las disposiciones de la ley.

La legislación laboral chilena también contribuye significativamente a mantener la desigualdad. Existen grandes obstáculos establecidos intencionalmente para entorpecer la negociación colectiva significativa, y la balanza está consistentemente inclinada a favor de los empleadores. El derecho a huelga está también indebidamente restringido. Las propuestas actualmente en consideración por el Congreso serían un paso importante en abordar estos problemas, aun cuando algunos representantes sindicales los consideren insuficientes. Las actuales tasas de sindicalización de alrededor de 14% representan una disminución radical desde la era pre-Pinochet y son muy bajas en comparación a otros países de la OCDE.

La discriminación de género continúa siendo un problema en el mercado de trabajo. La participación de la mujer en el mercado de trabajo se mantiene baja, especialmente en relación a los deciles de menores ingresos, donde prevalece el fenómeno “NINI” (ni estudia ni trabaja). Varias recomendaciones parecieran especialmente importantes:

- (a) La legislación chilena debiera hacer más que solo reconocer el principio de igual remuneración por igual trabajo, y también reconocer el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor. Como lo ha observado por mucho tiempo tanto la OIT como el Comité CEDAW, se necesitan mecanismos más eficaces a fin de implementar este principio (según Ley N°20.348).

(b) Las oportunidades de trabajo para las mujeres se encuentran severamente socavadas por el fenómeno del embarazo adolescente, cuya tasa en Chile continúa muy alta, especialmente en las zonas más pobres.. El desafío va mucho más allá del actual debate sobre el acceso al aborto, a pesar de su importancia. Se requiere de un esfuerzo más sostenido a fin de reconocer y promover los derechos sexuales y reproductivos, tanto como tema de derechos humanos cuanto como un complemento necesario para las reformas del mercado de trabajo.

(c) Las mujeres continúan siendo las principales responsables del cuidado en la sociedad chilena. Esta situación garantiza bajas tasas de participación en el mercado de trabajo formal para estas cuidadoras. Además de los programas diseñados para trasladar mayor parte de la carga del cuidado a la población masculina, se requiere de una mayor inversión en instalaciones de cuidado a nivel comunitario y considerar medidas para el reconocimiento económico del trabajo no remunerado realizado por las personas que realizan el cuidado.

3. Reforma constitucional y el lenguaje de los derechos

Chile post-dictadura ha acogido fraternalmente el lenguaje de los derechos humanos. Sin embargo, existe aún mucho por hacer antes de poder decir que los derechos humanos constituyen los pilares sobre los que descansan las políticas sociales y económicas. Demasiados chilenos aún parecieran equiparar los derechos humanos con los crímenes de la dictadura. De hecho, las obligaciones internacionales aceptadas por Chile se extienden mucho más allá de los temas de desaparecidos, tortura, asesinato y detención arbitraria. Una democracia pujante necesita prestar atención a la calidad de la participación política y la capacidad de las personas de incidir en el tipo de sociedad en que viven. Los derechos económicos, sociales y culturales se deben reconocer como derechos humanos plenos y no meramente como asuntos de política social.

La actual Constitución de Chile contiene algunas disposiciones sobre derechos sociales relativos a salud, educación y seguridad social, pero las formulaciones en general no están conformes a los estándares internacionales y los métodos previstos para su implementación son relativamente imprecisos y no habilitantes. Mientras que se han logrado considerables avances en relación a tratar la educación como derecho humano, además de en la elaboración de parámetros para el derecho a la salud, aún queda mucho por hacer. Siguen tres recomendaciones:

(a) El proceso de reforma constitucional debiera asegurar el reconocimiento del rango completo de derechos económicos, sociales y culturales en una constitución revisada.

(b) Se debieran reconocer los derechos de grupos específicos tales como mujeres, niños, personas con discapacidad, personas LGBTI y otros.

(c) Se debieran reconocer los derechos de los pueblos indígenas de Chile.

4. Derechos indígenas

Los derechos de los pueblos indígenas son el talón de Aquiles del historial de Chile en materia de derechos humanos en el siglo XXI. Los temas en disputa son complejos y de amplio espectro, y las soluciones no serán sencillas. Pero pareciera existir demasiada poca disposición para abordarlas más que de modo superficial. No obstante, si el Gobierno es serio en su compromiso de poner fin a la pobreza extrema y reducir la desigualdad, la política indígena deberá ser uno de los elementos más importantes de tales esfuerzos.

El hecho que el Estado no tenga una noción clara del número de sus ciudadanos indígenas es sintomático. Esto impide el diseño de una política eficaz y su focalización, además de plantear cuestionamientos acerca de la consulta. En el censo del año 2002 la cifra era de 4,6%. El disputado censo del año 2012 arrojó una cifra de alrededor de 11%, y la encuesta CASEN sugirió una cifra de 9,1%. Sin embargo, lo que no se cuestiona, es que las cifras de pobreza son especialmente altas para la población indígena. En 2013 la tasa de pobreza por ingreso era cerca de dos veces la de la población no-indígena (23,4% contra 13,5%). En términos de pobreza multidimensional la tasa indígena es de 31,2%. En otras palabras, casi un tercio de toda la población indígena vive en situación de pobreza de acuerdo a esta medida.

La respuesta del Estado de Chile a lo que se reconoce ampliamente como un problema de exclusión, marginalización y discriminación ha sido poco sistemática y especialmente renuente a abordar los principales temas de preocupación. En consecuencia, las políticas han sido fuertemente criticadas por un amplio rango de organismos internacionales. Mi colega Ben Emmerson, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo consideró estos desafíos en un análisis convincente hace un año y no necesito repetir lo dicho en esa oportunidad.

Baste con decir que ningún esfuerzo serio por eliminar la extrema pobreza en Chile podrá tener éxito sin una focalización concertada sobre la situación de los pueblos indígenas. Basados en mis intercambios con un amplio rango de actores haría las siguientes recomendaciones específicas:

- (a) Los pueblos indígenas de Chile debieran estar reconocidos en la Constitución, así como sus derechos.
- (b) El Gobierno debiera ajustarse a sus obligaciones conforme al Convenio 169 de la OIT, ratificado en 2008. De acuerdo a la OIT y la mayoría de los demás observadores, ésta no es actualmente la situación.
- (c) La posición del Gobierno según la cual las disposiciones de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no serían legalmente vinculantes es simplista y de poca ayuda. La Declaración representa un consenso internacional sobre un marco apropiado para abordar estos temas y sus disposiciones se deben tener en cuenta en la formulación de las políticas.
- (d) El censo del año 2017 debiera incluir una pregunta que permita al encuestado identificarse a sí mismo como indígena.

(e) Salvo que hubiere un aumento significativo en los recursos financieros asignados, toda proclamación de intención de resolver el tema territorial continuará siendo muy poco convincente. Abordar este tema es central para la eliminación de la pobreza indígena.

(f) El ministerio responsable (actualmente el Ministerio de Desarrollo Social) debiera preparar, en consulta con los grupos relevantes, una estrategia integral para la eliminación de la pobreza indígena. Actualmente no pareciera existir tal estrategia integral.

(g) La propuesta de crear un Ministerio de Asuntos Indígenas es extremadamente importante. Dados los plazos previstos por algunos, pareciera existir un riesgo grave de prestar inadecuada atención a la necesidad de que el nuevo Ministerio tenga una estructura y funciones muy diferentes a las de otros ministerios. Es indispensable la consulta con los pueblos indígenas a fin de arribar a un diseño apropiado como procedimiento para asegurar el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

(h) La falta de un representante de origen indígena en el Congreso y la existencia de solamente 7 alcaldes Mapuche en todo el país, a pesar de que cerca del 10% de la población es indígena, refleja la casi nula participación política de los grupos indígenas y es por tanto altamente problemático. Se debiera buscar una fórmula que faculte un nivel apropiado de representación.

(i) El reducido número de empresas que dominan las industrias extractivas, forestales y agrícolas en los territorios reclamados por los pueblos indígenas debieran adoptar un conjunto de políticas de derechos humanos que se ajusten, mínimamente, a los requerimientos de los Principios Rectores para las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

5. Instituciones

En español existe una palabra excelente cuyo equivalente en inglés se utiliza solo rara vez y sin gran significado; esta es “institucionalidad”. Se refiere, por supuesto, a lo dispuesto institucionalmente para sostener el estado de derecho y los derechos humanos. Esta palabra se ha utilizado repetidamente durante mis reuniones con chilenos y este énfasis es una extensión natural de la afectividad de los chilenos por las leyes. Diversas partes de esta declaración han aludido a la necesidad de crear instituciones eficaces. Pero tal vez la propuesta transversal más importante sea la de crear una subsecretaría nueva dentro del renovado Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Existe la necesidad profunda de una entidad con la responsabilidad, autoridad, fondos y recursos para coordinar políticas de derechos humanos transversales a todo el Gobierno. Sin embargo, el proceso pareciera no haber avanzado y es deseable que un mensaje sea enviado desde el más alto nivel de Gobierno de que esta es una prioridad.

Una vez creada, la nueva estructura ministerial debiera asegurar que los derechos económicos, sociales y culturales sean parte integral de su mandato.

Chile ha sido un ciudadano internacional altamente responsable en términos de su compromiso de consistente alta calidad con los organismos monitores de los derechos humanos. El área en necesidad de reforma significativa es la forma en que se abordan las recomendaciones internacionales a nivel nacional. El nuevo Ministerio podría liderar en el seguimiento sistemático y coordinado de tales recomendaciones.

6. Derechos LGBTI

La Ley Antidiscriminación de 2012 fue un hito al reconocer el derecho a no ser discriminado en base a la orientación sexual o la identidad de género. Pero la discriminación profunda no puede ser eliminada por acto legislativo en sí mismo y existe la necesidad de políticas de gobierno concertadas para reforzar el compromiso legal mediante la educación, compromiso de recursos, y cambios en políticas. Esto es de particular importancia en vista del hecho que las personas LGBTI y especialmente los transexuales tienen una alta probabilidad de vivir en situación de pobreza debido al grado de discriminación que sufren. En base a la información que se me ha proporcionado, quisiera hacer las siguientes recomendaciones específicas:

- (a) Las estadísticas exactas son muy deseables en esta área. Futuras encuestas CASEN y censos debieran ofrecer una alternativa adicional a la opción binaria hombre/mujer.
- (b) El registro de un cambio en la identidad de género no debiera requerir de procesos prolongados, costosos y potencialmente problemáticos para su aprobación judicial. Otros Estados permiten a los individuos registrar su propia condición en los registros civiles.
- (c) El Gobierno debiera establecer instituciones especializadas a fin de examinar, en consulta con los grupos involucrados, el pleno rango de políticas sociales y otras que requieren de reformas a fin de considerar las necesidades específicas de las personas LGBTI y asegurar su igual trato. Ejemplos de áreas problemáticas incluyen viviendas para personas transexuales, la responsabilidad de una agencia como SERNAM para tratar con mujeres transexuales, y facilitar la disponibilidad de instalaciones y tratamientos médicos en centros penitenciarios. En general, todos los programas sociales debieran tener en cuenta las implicancias de la orientación sexual y la identidad de género.

7. Visitas específicas

Visité Bajos de Mena, un proyecto de vivienda social en Santiago, frecuentemente descrito como “gueto”. Allí conocí personas que claramente vivían en condiciones por debajo de los estándares internacionales. Este barrio, donde viven alrededor de 12.000 personas, carece de los servicios más básicos como un hospital, bomberos, carabineros y establecimientos educacionales. Una parte de Bajos de Mena (Villa San Guillermo) se encuentra construida sobre un vertedero y varias familias con las que conversé se quejaron de explosiones causadas por la acumulación bajo tierra de gas metano y una alta tasa de enfermedades entre los residentes del barrio. Los dirigentes vecinales dicen haber repetidamente solicitado a las autoridades realizar estudios acabados de la condición de salud de la población, pero no se ha realizado ningún estudio

integral ni sistemático. Insto a las autoridades locales y nacionales implementar tal estudio en forma urgente.

También visité el Campamento San Francisco, el mayor campamento en la Región Metropolitana. De acuerdo a la ONG “Un Techo para Chile”, en 2014 existían 676 campamentos en Chile, donde vivían 32.533 familias o más de 100.000 personas. Quienes viven en el campamento San Francisco no gozan de agua corriente para cocinar, ducharse, o fines de higiene, y muchos emplean leña para calefacción y cocinar, lo cual implica un riesgo de incendio. Los residentes reclamaban contra la mala atención recibida al asistir a los centros de salud, donde frecuentemente deben esperar largas horas y donde sus reclamos a menudo no se toman en serio. Los padres y las madres expresaron su preocupación ante la mala calidad de la educación que reciben sus hijos, reflejada en los bajos puntajes en las pruebas. Las personas con las que conversé sentían que se les estaba negando acceso a los servicios estatales básicos y asistencia proporcionada a grupos en mejor situación y que esta negativa reduce las posibilidades para ellos y sus hijos de escapar de la pobreza a través de sus propios esfuerzos y mérito. Es difícil aceptar que en una sociedad, en tan buena situación como la chilena, no sea posible eliminar tales campamentos mediante medidas apropiadas para responder a las necesidades y derechos de los individuos afectados.

* * *

Detalles de la misión

El Relator Especial visitó Chile del 16 al 24 de marzo 2015. El Relator Especial agradece al Gobierno de Chile por haberle invitado a visitar el país y está muy agradecido del nivel de cooperación recibido por parte del Gobierno, la sociedad civil, académicos, organizaciones internacionales, y aquellos con quienes se reunió que viven en situación de pobreza. Durante su estadía en Chile, el Relator Especial visitó Santiago y sus alrededores, incluyendo el Campamento San Francisco y Bajos de Mena. También visitó Temuco y una escuela municipal en Boyeco, Región de La Araucanía.

Durante el transcurso de su visita el Relator Especial se reunió con la Presidenta Michelle Bachelet, el Presidente del Senado, miembros del Congreso, el Ministro de Desarrollo Social, Subsecretario de Hacienda, Subsecretario de Justicia, Subsecretario de Salud, Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y muchos otros funcionarios. Adicionalmente, se sostuvieron reuniones muy productivas con el Secretario Ejecutivo Adjunto y una variedad de expertos técnicos de CEPAL. El Relator Especial está especialmente agradecido al personal del Instituto Nacional de Derechos Humanos y las diversas organizaciones no gubernamentales quienes jugaron un papel vital en la coordinación de diversas oportunidades para reunirse y conversar con personas que viven en situación de pobreza. Por último, el Coordinador Residente y su equipo, además de los funcionarios de ACNUDH, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, OIT, FAO, Banco Mundial y OMS quienes proporcionaron asesoría e información.

FIN